

18.07.84

EG - In - K - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
an den Rat - Fernsehen ohne Grenzen - Grünbuch über die
Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, ins-
besondere über Satellit und Kabel

KOM (84) 300 endg.; EG-Dok. 8227/84

Gemäß Artikel 2 Satz 1 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 17. Juli 1984 - 14 - 680 70 - E - Ku 6/84 -.

Diese Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 28. Juni 1984 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der genannten Kommissionsvorlage ist nicht vorgesehen.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(84) 300 endg.

Brüssel, den 14. Juni 1984

FERNSEHEN OHNE GRENZEN

GRÜNBUCH ÜBER DIE ERRICHTUNG DES GEMEINSAMEN MARKTES
FÜR DEN RUNDFUNK, INSBESONDERE ÜBER SATELLIT UND KABEL

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

Inhalt

E I N F Ü H R U N G :

DER AUFTRAG DER GEMEINSCHAFT

Ziele des Grünbuchs	1
EWG-Vertrag und kulturelle Tätigkeiten	6
EWG-Vertrag und Rundfunk	8

ERSTER TEIL :

DER TECHNISCHE SACHVERHALT

A.	Die neuen audiovisuellen Entwicklungen	11
B.	Satellitendirektfernsehen - ein Konzept zur Überwindung der räumlichen Begrenzung der Fernsehübermittlung	13
	I. Völkerrechtliche Vereinbarungen	13
	II. Technisches Konzept	13
	III. Empfangsmöglichkeiten	14
	IV. Kompatibilität der Übertragungssysteme	15
	V. Stand der Planung in den Mitgliedstaaten	16
C.	Kabelfernsehen - ein Konzept zur Überwindung der inhaltlichen Begrenzung der Fernsehübermittlung	17
	I. Erweiterung der Übertragungskapazität	17
	II. Technische Grundlagen	17
	III. Empfangsmöglichkeiten	17
	IV. Stand der Verkabelung	18
D.	Verhältnis der Satelliten- zur Kabelübertragung	20

ZWEITER TEIL :		
DER KULTURELLE UND GESELLSCHAFTLICHE SACHVERHALT		23
A.	Die politischen Freiheiten	24
	I. Informations- und Meinungsfreiheit	24
	II. Schranken	26
	III. Politik der Freiheitssicherung im Kommunikationsbereich	27
B.	Die neuen Technologien als Instrumente der europäischen Integration	28
C.	Die neuen Technologien als Instrumente des kulturellen Austausches	30
D.	Die gesellschaftliche Verantwortung	34
	I. Auswirkungen auf den Zuschauer	34
	II. Auswirkungen auf die Programminhalte	35

DRITTER TEIL :		
DER WIRTSCHAFTLICHE SACHVERHALT		37
A.	Rundfunk	39
	I. Die Rundfunkanstalten als Wirtschaftskraft	39
	II. Die Finanzierung der Rundfunkanstalten im gemeinschaftlichen Wettbewerb.	42
B.	Neue Übertragungstechniken: Satellit und Kabel	44
	I. Kosten	44
	1. Satellitendirektrundfunk	44
	2. Kabelrundfunk	45
	3. Programme	46
	II. Finanzierung	47
	1. Gebühren	47
	2. Werbung	48
	3. Abonnement (pay-tv)	49
	4. Staatliche Zuschüsse	51
	5. Sonstige Erträge	51
C.	Bedeutung und Aussichten betroffener Wirtschaftsbereiche	52
D.	Gemeinschaftsweite Programmverbreitung	53
E.	Zusammenwirken verschiedener Massenmedien	56

VIERTER TEIL
DER RECHTLICHE SACHVERHALT

A.	Luxemburg	63
B.	Italien	65
C.	Niederlande	69
D.	Belgien	74
E.	Vereinigtes Königreich	79
F.	Irland	86
G.	Frankreich	89
H.	Deutschland	94
I.	Dänemark	98
K.	Griechenland	101

FÜNFTER TEIL
DIENSTLEISTUNGSFREIHEIT

A.	Freier Verkehr für Rundfunksendungen	105
I.	"Dienstleistungen" (Art. 60 Abs. 1,2)	105
	1. Ware oder Dienstleistung ?	105
	2. Leistung gegen Entgelt	106
II.	Ansässigkeit des Dienstleistungserbringers in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Empfängers (Art. 59 Abs. 1)	109
	1. Übertragung durch Rundfunksender und Weiterverbreitung durch Kabel als zwei Dienstleistungen	110
	2. Übertragung durch Rundfunksender und Weiterverbreitung durch Kabel als eine Dienstleistung	110
	a) Erbringer, Empfänger, Entgelt	111
	b) Natur der Rundfunksendung	112
	3. Übertragung durch Richtfunk, Fernkabel oder Fernmeldesatellit und Weiterverbreitung durch Kabel als eine Dienstleistung	113
	4. Gewährung der urheberrechtlichen Erlaubnis, inländische Programme im Ausland durch Kabel weiterzuerbreiten, als weitere Dienstleistung	114

B.	Ausländer diskriminierende Beschränkungen (Art. 59 Abs. 1, 62)	116
I.	Insbesondere: Weiterverbreitung ausländischer Rundfunkprogramme durch Kabelanlagen	119
II.	Insbesondere: Überstrahlung anderer Mitgliedstaaten durch Satelliten	122
III.	Ausländische Rundfunkprogramme und inländische öffentliche Ordnung	125
	1. Anwendbarkeit von Sondervorschriften für Ausländer (Art. 56 Abs. 1)	125
	a) Tragweite des Vorbehalts	125
	b) Respektierung der Grundrechte der Menschenrechtskonvention	127
	c) Insbesondere: Freier Informations- fluß über die Grenzen (Art. 10 EMRK)	128
	d) Diskriminierende Beschränkungen ausländischer Rundfunkprogramme ?	136
	2. Angleichung von Sondervorschriften für Ausländer (Art. 56 Abs. 2)	138
C.	Ausländer und Inländer unterschiedslos treffende Beschränkungen (Art. 59 bis 66)	139
I.	EWG-Vertrag	140
	1. Wortlaut	140
	2. Art. 60 Abs. 3	140
	3. Ziele und System	141
II.	Anwendung des Vertrags durch Kommission und Rat	142
	1. Die Erläuterungen zum Allgemeinen Programm	142
	2. Allgemeines Programm und Rundfunk	143
	3. Haltung in den Rechtssachen Coditel/Ciné Vog und Debauve	144

III.	Auslegung des Vertrags durch den Gerichtshof	145
1.	Von Art. 59 und 62 erfaßte "Beschränkungen"	145
2.	Unanwendbarkeit "ähnlicher" inländischer Vorschriften	146
3.	Kreis der anwendbaren Rechte bzw. internationale Reichweite des öffentlichen Werberechts	147
a)	Anwendbarkeit nur des Rechts des Ortes der Erbringung der Sendung?	147
b)	Zusätzliche Anwendbarkeit der Rechte der Orte des Auffangens und Weiterverbreitens der Sendung durch Kabelunternehmen?	148
c)	Zusätzliche Anwendbarkeit der Rechte der Orte der direkten Empfangbarkeit der Sendung?	149
IV.	Insbesondere: inländisches Allgemeininteresse und Weiterverbreitung ausländischer Werbemitteilungen	150
1.	Anwendbarkeit des inländischen Rechts der Rundfunkwerbung auf Werbemitteilungen aus dem Ausland	150
a)	"Aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigte Vorschriften" (Debauve-Urteil)	150
b)	"Aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigte" und durchgesetzte Vorschriften (Art. 56 Abs.1 analog)	151
2.	Angleichung des Rechts der Rundfunkwerbung	152
a)	Zuständigkeit, Erforderlichkeit, Dringlichkeit	153
b)	Anwendbarkeit des Art. 57 Abs. 2	154
c)	Zweck der Angleichung	155

V.	Inländisches Allgemeininteresse und internationale Reichweite der Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Rundfunkstätigkeit	156
	1. Begrenzung durch Art. 59 und 62	157
	2. Praxis und Recht der Mitgliedstaaten	158
	3. Reichweite von Sendemonopolen	159
	4. Niederlassung im Inland?	162
	5. Zulassung im Inland?	166
VI.	Inländisches Allgemeininteresse und Weiterverbreitung ausländischer Programme	166
	1. Anwendbarkeit inländischer, "aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigter Vorschriften" über Programme, Jugend- und Persönlichkeitsschutz	167
	a) Grundsätze der Rechtsprechung für die Auslegung	167
	b) "Gründe des Allgemeininteresses"	169
	c) "Gerechtfertigte Vorschriften"	172
	d) Insbesondere: Anforderungen an die Inhalte ausländischer Programme	174
	2. Angleichung des Rechts der Ausübung der Rundfunkstätigkeit	175
	a) Rechtsangleichung und freier Dienstleistungsverkehr	175
	b) Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Moral	176
	c) Vorschriften über Programme	177
	d) Anwendbarkeit des Art. 57 Abs. 2	179
VII.	Inländischer Urheberschutz und ausländische Sendungen	182
	1. Anwendbarkeit inländischer, aus Gründen des literarischen und künstlerischen Eigentums gerechtfertigter Vorschriften	182
	2. Angleichung des Urheberrechts für den Rundfunk	184
	3. Anwendbarkeit des Art. 57 Abs. 2	184

D.	Unmittelbare Wirksamkeit der Dienstleistungs-freiheit	186
E.	Ausnahmen	189
I.	Vorschriften für mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraute Unternehmen (Art. 90 Abs. 2)	189
	1. "Unternehmen"	189
	2. "Betraute" Unternehmen	191
	3. "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse"	192
	4. "Erfüllung der ihnen Übertragenen besonderen Aufgabe"	197
	5. "Interesse der Gemeinschaft"	198
II.	Vorschriften für das Niederlassungsrecht und den Dienstleistungsverkehr (Art. 52 bis 66)	199
	1. Begünstigte Tätigkeiten: Rundfunk und Ausübung öffentlicher Gewalt	199
	a) Art. 55 Abs. 1, 66	199
	b) Art. 55 Abs. 2, 66	204
	2. Begünstigte Rundfunkveranstalter	204
	a) Erfasste Personen und Organisationsformen (Art. 52, 58, 59, 66)	204
	b) Rundfunkgesellschaften und Erwerbszweck (Art. 58 Abs. 2)	205

SECHSTER TEIL:	
DIE ANGLEICHUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN	
	209
A. Werberegelungen	209
I. Die innerstaatlichen Vorschriften	210
1. Überblick	210
2. Die Rundfunkwerberegelungen der Mitgliedstaaten im einzelnen	213
a) Mitgliedstaaten, in denen Rundfunkwerbung verboten ist	213
b) Mitgliedstaaten, in denen Rundfunkwerbung erlaubt ist	217
c) Vergleichende Zusammenfassung	234
3. Werbeverbote für bestimmte Waren und Dienstleistungen	238
a) Tabakwaren	238
b) Alkoholische Getränke	240
c) Werbung für sonstige Produkte und Dienstleistungen	244
4. Werbe-Codices, Werbekontrolle, freiwillige Selbstdisziplin	245
II. Auswirkungen der innerstaatlichen Vorschriften auf den freien Sendeverkehr in der Gemeinschaft; Bedürfnis für ihre Angleichung	254
1. Rundfunkwerberegelungen	254
2. Verbot von Tabak- und Alkoholwerbung	257
3. Werbe-Codices, Werbekontrolle, freiwillige Selbstdisziplin	258
III. Möglichkeiten der Angleichung	259
1. Vorschriften für die Rundfunkwerbung	259
a) Ausgangspunkt	259
b) Angleichung des Kollisionsrechts durch Verweisung auf das Recht des Sendestaates oder Angleichung des materiellen Rechts der Sende- und der Empfangsstaaten?	260
c) Ausmaß der Angleichung der Regeln für innerstaatliche und grenzüberschreitende Werbung	262
d) Verbot oder Zulassung der Rundfunkwerbung?	263
e) Umfang der Rundfunkwerbung	268
f) Begrenzung der Werbeeinnahmen	275
g) Werbung an Sonn- und Feiertagen	275
h) Tageszeit für Werbesendungen	276

i) Art der Werbeeinblendung	276
j) Einzelspots und Werbeblöcke	276
k) Trennung von Werbung und sonstigem Programm; Sponsorwerbung	277
2. Werbeverbote für bestimmte Waren?	282
a) Tabakwerbung	282
b) Alkoholische Getränke	282
3. Rundfunkwerbekontrolle?	282
a) Ausgangspunkt	282
b) Organisation der Kontrolle	283
c) Allgemeine Verhaltensregeln	284
d) Verhaltensregeln betreffend Kinder und Jugendliche	284
e) Verhaltensregeln betreffend alkoholische Getränke	285
B. Öffentliche Sicherheit und Ordnung - Schutz von Persönlichkeitsrechten	286
I. Einführung	286
II. Jugendschutz	288
1. Die innerstaatlichen Vorschriften	288
2. Bedürfnis und Möglichkeiten einer Angleichung	291
III. Recht der Gegendarstellung	294
1. Die innerstaatlichen Vorschriften	294
2. Bedürfnis und Möglichkeiten einer Angleichung	298
C. Urheberrecht	300
I. Einführung	300
1. Wesen und Funktion des Urheberrechts	300
2. Das internationale Urheberrecht	301
3. Urheberrecht und freier Rundfunksendeverkehr	303
II. Die innerstaatlichen Vorschriften und das Recht der internationalen Verträge	305
1. Überblick über die von Hörfunk- und Fernsehsendungen berührten Rechte	305
2. Rechtsinhaberschaft, Vertragsrecht	312
3. Zusammenfassung	313

III. Lösungsmodelle	314
1. Freie Weitersendung nach der rechtmäßigen Primärsendung?	314
2. Abschluß von Verträgen bei den Satellitendirektsendungen?	315
3. Abschluß von Verträgen bei der drahtlosen oder Kabelweitersendung durch andere Unternehmen?	316
4. Verwertungsgesellschaftenpflicht, gesetzliche Lizenz?	318
5. Vorbilder im innerstaatlichen Recht	320
IV. Vereinbarkeit der Richtlinie mit dem internationalen Recht und Art. 222	321
1. Internationales Urheberrecht	321
2. Art. 222 des EWG-Vertrags	323
V. Elemente einer Lösung	328

Anlagen

1. Teilnehmerzahlen für Hörfunk und Fernsehen in der Gemeinschaft am 31.12.1982	332
2. Derzeitiger TV-Spillover in Europa	333
3. Herkunft der im Fernsehen ausgestrahlten Filme 1981	334
4. Festangestellte Mitarbeiter in Rundfunkanstalten 1981	335
5. Ergebnisrechnung der Rundfunk- und Fernsehanstalten 1981 bzw. 1982	336
6. Hörfunk- und Fernsehgebühren in der Gemeinschaft 1983	337
7. Werbeausgaben in Europa (in Mio. USD)	340
8. Europäische Rundfunkanstalten, die Werbung ausstrahlen	341
9. Fernsehwerbung in Europa	342
10. Rundfunkwerbeumsätze 1981	344
11. Werbeumsätze in den Mitgliedstaaten und den USA sowie Anteil verschiedener Werbeträger 1970 - 1981	345
12. Werbewachstum der Werbeträger 1975 - 1981	355
13. Medienentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland	356
14. Großbritannien - Einnahmen von Presse und Fernsehen aus der Werbung 1952 - 1982	358
15. Frankreich - Einnahmen von Presse und Fernsehen aus der Werbung 1967 - 1982	360
16. Italien - Werbeaufwendungen, Marktanteile der Werbeträger, Steigerungsraten der Marktanteile 1980 - 83	362
17. Zulässige Fernsehwerbezeit in Prozent der täglichen Sendezeit	364

EINFÜHRUNG

DER AUFTRAG DER GEMEINSCHAFT

Ziele des Grünbuchs

Am 25. Mai 1983 hat die Kommission ihren "Zwischenbericht über Realität und Tendenzen des Fernsehens in Europa: Perspektiven und Optionen" verabschiedet (1). Darin werden vor allem die Möglichkeiten für die Schaffung eines europäischen Fernsehprogramms untersucht. Wie der Gemeinsame Markt für die nationalen Fernsehprogramme errichtet werden kann, behielt die Kommission einer gesonderten Erörterung vor (2). Sie wird hiermit in Form eines Grünbuchs vorgelegt. Darunter versteht die Kommission ein Maßnahmen der Gesetzgebung - der Angleichung innerstaatlichen Rechts - und der Rechtsanwendung - der Durchsetzung der Freiheiten des Vertrages von Rom - vorbereitendes und begründendes Dokument. Es gibt nach Möglichkeit den Stand von Anfang Mai 1984 wieder.

Dieses Grünbuch verfolgt drei Ziele: Die Bedeutung des Rundfunks (Hör- und Fernsehfunk) für die europäische Integration und insbesondere für die freiheitlich-demokratische Gestaltung der Europäischen Gemeinschaften zu zeigen; die Bedeutung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) für die Hersteller, Veranstalter, Weiterverbreiter und Empfänger von Rundfunkprogrammen darzulegen; und die Vorstellungen der Kommission zur Angleichung bestimmter Aspekte des Rundfunkrechts und des Urheberrechts der Mitgliedstaaten zur öffentlichen Diskussion zu stellen, bevor Parlament und Rat förmliche Vorschläge unterbreitet werden (3).

Die Kommission kommt damit der Aufforderung des Europäischen Parlaments in seiner "Entschließung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft" vom 12. März 1982 nach. Das Parlament "hält es für notwendig, daß eine europäische Rundfunk- und Fernsehrahmenordnung unter anderem mit dem Ziel des Jugendschutzes und der Regelung des Einsatzes von Werbung auf Gemeinschaftsebene erarbeitet wird" (4).

(1) Er wurde als Dok. KOM(83) 229 endg. veröffentlicht und wird im folgenden als Zwischenbericht zitiert.

(2) Zwischenbericht a.a.O. 8 Ziff. 3, 24 - 25 Ziff. 32.

(3) Obwohl dieses Grünbuch auch die urheberrechtlichen Fragen behandelt, die sich im Zusammenhang mit der Herstellung eines Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk stellen, ist es nicht mit dem Grünbuch über die Reform des Urheberrechts und verwandter Rechte zu verwechseln, das die Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat "Die Verstärkung der Gemeinschaftsaktion im Bereich Kultur" angekündigt hat. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften (EG), Beilage 6/82, 18 - 19.

(4) Ziff. 7 der Entschließung, ABL. C 87 vom 5.4.1982, S. 110 (112).

Zur Begründung heißt es in dem im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport von dem Abgeordneten Wilhelm Hahn (EVP) erstatteten, einstimmig angenommenen Bericht über Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft unter anderem (1): "Information ist eine für die europäische Einigung entscheidende, vielleicht sogar die entscheidendste Frage. ... Die europäische Einigung wird nur erreicht werden, wenn die Europäer es wollen. Die Europäer werden sie nur wollen, wenn ein europäisches Bewußtsein entsteht. Ein europäisches Bewußtsein wird nur entstehen, wenn die Europäer entsprechend informiert werden. Die Information durch die Massenmedien ist derzeit national bestimmt. ... Bei der engen Verflechtung zwischen Information und Wirtschaft - wobei man noch nicht einmal an die Werbung zu denken braucht - kann festgestellt werden, daß die Einbeziehung der Medien in die europäische Einigung als einer neuen Dimension im Rahmen der Römischen Verträge liegt. Ökonomischer Austausch, Verständnis sozialer Vorgänge, Freizügigkeit und Verkehr, berufliche Bildung und vieles andere sind ohne Information nicht denkbar. Ja Information ist selbst längst ein wirtschaftlicher Faktor ersten Ranges. ... In rechtlicher Hinsicht ergeben sich weitere Schwierigkeiten: So hat die Genfer Rundfunkverwaltungskonferenz von 1977 versucht, eine für mindestens ein Jahrzehnt verbindliche rechtliche Zementierung der derzeitigen Zuständigkeiten der bestehenden Anstalten herbeizuführen", das heißt sich "darum bemüht, die nationalen Grenzen als verbindliche Begrenzung für die Ausstrahlung durch Satellit festzuschreiben. Dies erklärt sich aus der Angst des Ostblocks vor freiem Medienfluß, aber auch aus der Sorge der westlichen Staaten vor unbegrenzter Konkurrenz durch Werbung." (2)

In der Stellungnahme des Politischen Ausschusses, die der Abgeordnete Johan van Minnen (S) verfaßte und die ebenfalls einstimmig angenommen wurde, wird ausgeführt (3): "In den 80er und 90er Jahren wird unser Rundfunk ... mit sehr einschneidenden gesellschaftlichen Entwicklungen konfrontiert. ... Einige Mitgliedstaaten ... werden dem Aufbrechen eines geschlossenen Kreises nicht entkommen können. ... Doch wenn das bestehende Gefüge bedroht wird, bedeutet das noch nicht, daß dann auch das Fernsehen als solches bedroht wird. Freilich kann man die Einführung eines solchen offenen Systems bedauern, es verstieße aber nach Auffassung des Politischen Ausschusses gegen den Grundsatz der Informationsfreiheit, nun einfach zu einer protektionistischen Politik überzugehen. Die Informationsfreiheit ist in Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aus dem Jahre 1950 geregelt: 'Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein.'

(1) Europäische Gemeinschaften, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1981 - 1982, Dok. 1-1013/81 vom 23.2.1982 (PE 73 271 endg.), 9, 11, 12.

(2) Hahn-Bericht a.a.O. 8.

(3) Abgedruckt a.a.O. 24 - 27.

Dieser offene Informationsmarkt darf nicht beinhalten, daß Sendungen über Satelliten als kommerzielle Handelsware unbegrenzt die Gemeinschaft überfluten. ... Dieser Entwicklung kann nur Einhalt geboten werden, wenn eine geschlossene und harmonisierte Rundfunkgesetzgebung für die Gemeinschaft geschaffen wird, in deren Rahmen eine Regelung für die Formel gefunden werden muß, die die Ausstrahlung von Werbung über Rundfunksatelliten ermöglicht. Der Politische Ausschuß zieht ein System vor ...: Werbeblöcke zu festgesetzten Zeiten zwischen den Programmen, die keine laufenden Sendungen unterbrechen. ... Ein Ausklammern der Werbung aus Sendungen, die über Satelliten ausgestrahlt werden, wäre ebenso weltfremd und hätte eine ebenso entgegengesetzte Wirkung wie das Ausklammern von Werbung aus Zeitungen; vor allem die britische Gesellschaft Independent Television ist der Beweis dafür, daß eine kommerziell orientierte Sendeanstalt als solche einer öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt bezüglich der Qualität nicht nachzustehen braucht. Die freie Meinungsäußerung kann jedoch ebensowenig meistbietend versteigert werden; daher muß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften versuchen, eine Richtlinie zu entwickeln, in der die Werbung in einer für die Gemeinschaft akzeptablen Weise kanalisiert und an Auflagen gebunden wird. ... Ein europäisches Rahmengesetz sollte die strukturellen Garantien für die Unabhängigkeit enthalten, ohne die ein europäischer Ätherkrieg unvermeidlich wäre, der die kulturellen Werte unserer Gemeinschaft vernichten kann."

Der Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments hat sich in einer einstimmig verabschiedeten, von dem Abgeordneten Hellmut Sieglerschmidt (S) verfaßten Stellungnahme (1) ebenfalls für eine Angleichung des innerstaatlichen Rundfunkrechts ausgesprochen. Die Stellungnahme betont, daß es dabei nicht nur um den freien Dienstleistungsverkehr für Rundfunksendungen, die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen - namentlich auf dem Gebiet der Rundfunkwerbung -, den Schutz der Zuhörer, Zuschauer und Urheber gehen könne. "Vielmehr müßte sie /die Medienordnung der Gemeinschaft/ mindestens auch Regelungen zum Schutz der Meinungs- und Informationsvielfalt wie auch der kulturellen Vielfalt und der Jugend enthalten." (2) Zu einer solchen Medienordnung der Gemeinschaft wäre "eine entsprechende Konvention des Europarats eine sinnvolle Ergänzung" (3).

Zunächst sei "eine grundsätzliche Untersuchung" der "Aspekte grenzüberschreitender medienpolitischer Regelungen" durch die Kommission erforderlich (4). Dieser "Medienbericht sollte insbesondere Angaben über a) die Medienordnung in den Mitgliedstaaten, b) die Rechtsgrundlagen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft auf diesem Gebiet, c) die regelungsbedürftigen Materien, d) die Zweckmäßigkeit und gegebenenfalls die wünschenswerte Ausgestaltung einer Medienkonvention des Europarats und e) die rechtlichen Voraussetzungen sowie die praktischen Möglichkeiten für die Schaffung eines europäischen Fernsehprogramms enthalten" (5).

(1) Abgedruckt a.a.O. 31 - 40.

(2) A.a.O. 32.

(3) A.a.O. 36.

(4) A.a.O. 38.

(5) A.a.O. 39.

Diese Forderung wurde vom Ausschuß für Kultur übernommen (1) und vom Plenum in Ziffer 1 seiner EntschlieÙung vom 12. März 1982 aufgenommen. Die Kommission hat diese EntschlieÙung begrüÙt und entsprechende Initiativen angekündigt (2). Demgemäß hat sie am 25. Mai 1983 zunächst einen "Zwischenbericht über Realität und Tendenzen des Fernsehens in Europa: Perspektiven und Optionen" erstattet (3). Dieser Bericht enthält vor allem zahlreiche Fakten über das Satelliten- und das Kabelfernsehen, ferner einen Überblick über die Rundfunkgesetze der Mitgliedstaaten (4) (Buchstabe a des Wunsches des Parlaments) und die Arbeiten des Europarats (5) (Buchstabe d). Der politische Schwerpunkt des Berichts liegt in der Erörterung der Möglichkeiten für die Schaffung eines europäischen Fernsehprogramms (6) (Buchstabe e).

Gegenstand des vorliegenden Grünbuchs ist die Öffnung der innergemeinschaftlichen Grenzen für die nationalen Fernsehprogramme (Freiheit des Dienstleistungsverkehrs). Hier geht es um die schrittweise Errichtung eines Gemeinsamen Marktes für die Veranstalter und die Empfänger von Rundfunk und damit um den freien Fluß von Informationen, Ideen, Meinungen und kulturellen Leistungen in der Gemeinschaft.

Entsprechend dem Verlangen des Europäischen Parlaments in Ziffer 7 seiner EntschlieÙung wird die europäische Rahmenordnung für den Rundfunk dargestellt, wie sie sich schon heute aus dem EWG-Vertrag selbst ergibt und wie sie aufgrund seiner Ermächtigungen zur Rechtsangleichung weiterentwickelt werden kann. Dabei werden insbesondere die relevanten Vorschriften der Medienordnungen der Mitgliedstaaten dargelegt (zuvor zitierter Buchstabe a) des Wunsches des Parlaments) und zu dem Vertrag in Beziehung gesetzt. Außerdem werden die rechtlichen Grundlagen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft behandelt (Buchstabe b), die regelungsbedürftigen Materien bezeichnet (Buchstabe c) und Vorschläge zu ihrer Angleichung unterbreitet (oben zitierte Ziffer 7 der EntschlieÙung).

(1) A.a.O. 14 Ziff. 8.

(2) Erklärungen der Herren Lorenzo Natali und Karl-Heinz Narjes vom 11.3.1982, ABl. Anhang Nr. 1-282 vom 11.3.1982, S. 232 und 234.

(3) Dok. KOM(83) 229 endg.

(4) A.a.O. 161 - 191.

(5) A.a.O. 81 - 97.

(6) A.a.O. 23 - 33.

In einer neuen EntschlieÙung vom 30. März 1984 "zu einer Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen" hat das Parlament seine zuvor dargelegte Haltung bekräftigt. Kommission und Rat werden unter anderem aufgefordert (1), "einen festen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Grundsätze des Vertrages von Rom für diesen Bereich /des Rundfunks/, insbesondere ... freier Dienstleistungsverkehr ... zur Anwendung bringt".

Kommission und Rat werden außerdem aufgefordert (2), "im Einvernehmen und in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament tätig zu werden, um die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu überarbeiten und sicherzustellen, daß die erforderliche Koordinierung der verschiedenen Systeme ermöglicht wird. Dazu könnten gehören ... eine Regelung für die Werbung" sowie "Regelungen für Jugendschutz, Copyright-Bestimmungen und Autorenrechte". Es seien "Vorschriften auszuarbeiten, die sicherstellen, daß die öffentlichrechtlichen Rundfunk- und Fernsehmonopole private Rundfunk- und Fernsehanbieter und Programmgestalter nicht daran hindern, einen umfassenden Beitrag zu den zukünftigen Entwicklungen ... zu leisten" (3).

In einer weiteren, ebenfalls am 30. März 1984 angenommenen EntschlieÙung des Europäischen Parlaments "zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft (Gefährdung der Meinungsvielfalt durch die Kommerzialisierung neuer Medien)" heißt es (4): "E. in dem Bewußtsein, daß die neuen Technologien ein angemessenes Maß an kommerzieller Unterstützung über die Werbung benötigen; F. in der Überzeugung, daß die Grenzen der Werbesendungen im öffentlichen und privaten Fernsehen Gegenstand eines Beschlusses auf Gemeinschaftsebene sein müssen, damit alle Fernsehanstalten den gleichen Bedingungen unterliegen; G. ist der Ansicht, daß es weder zu einer unkontrollierten Verbreitung neuer Dienste noch zu einer Gefährdung von Programmqualität oder -vielfalt kommen wird, wenn die /für die Rundfunkwerbung/ geltenden Verhaltensregeln und die allgemein akzeptierten Verfahrensweisen eingehalten werden; ... 2. fordert die Kommission auf, Rahmenvorschläge für transnationale Sendungen auszuarbeiten und dabei die gegenwärtig vom Europarat ausgearbeiteten Vorschläge zu berücksichtigen" (5) (6).

(1) Ziff. 2 der EntschlieÙung, ABL. C 117 vom 30.4.1984, S. 201 (202). Siehe dazu den im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport erstatteten Bericht des Abg. Gaetano Arfé (S), EG, EP, Sitzungsdokumente 1983 - 1984, Dok. 1-1541/84 vom 16.3.1984 (PE 85 902 endg.), 20.

(2) Ziff. 4 der EntschlieÙung a.a.O.

(3) Ziff. 7 der EntschlieÙung a.a.O.

(4) ABL. C 117 vom 30.4.1984, S. 198. Siehe dazu den im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport erstatteten Bericht des Abg. A. H. Hutton (ED), EG, EP, Sitzungsdokumente 1983 - 1984, Dok. 1-1523/83 vom 15.3.1984 (PE 78 983 endg.).

(5) Gemeint ist die inzwischen ergangene Empfehlung R. (84) 3 vom 20.2.1984 des Ausschusses der Minister des Europarats an dessen 21 Mitgliedstaaten "Über die Grundsätze bezüglich der Fernsehwerbung", siehe Conseil de l'Europe, Communiqué de presse I (84) 7 vom 23.2.1984 mit dem Wortlaut der Empfehlung. Ein rechtsverbindliches Übereinkommen (Konvention) zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats ist gegenwärtig nicht geplant.

(6) Die Plenardebatte ist abgedruckt in: EP, Ausführliche Sitzungsberichte, Vorläufige Ausgabe vom 29.3. - 30.3.1984, Strassbourg, S. 296 - 299, 305 - 315, 339 - 340.

EWG-Vertrag und kulturelle Tätigkeiten

Entgegen einer verbreiteten Vorstellung erfaßt der EWG-Vertrag nicht nur wirtschaftliche Tätigkeiten, sondern grundsätzlich alle Tätigkeiten gegen Entgelt, gleichgültig, ob sie wirtschaftlicher, sozialer, kultureller (insbesondere informatorischer, bildender, künstlerischer, unterhaltender), sportlicher oder sonstiger Natur sind. So, wie der Vertrag den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten als Arbeitskräften die Freizügigkeit und als selbständig Tätigen die Niederlassungsfreiheit unabhängig davon gewährt, was sie tun, so räumt er den Gütern und Leistungen, die sie hervorbringen, den freien Verkehr innerhalb der Gemeinschaft unabhängig davon ein, welcher Art diese Güter und Leistungen sind.

Zeitungen, Zeitschriften, Kunstgegenstände, Schallplatten, Filme aller Art und ihre Ausstrahlung nehmen ebenso am freien Verkehr innerhalb der Gemeinschaft teil wie Lebensmittel, Investitions- und Gebrauchsgüter oder Leistungen der Banken, Versicherungen und Werbeunternehmen. Künstlerische und literarische Urheberrechte unterliegen dem EWG-Vertrag ebenso wie gewerbliche Schutzrechte (Patente, Marken, Muster und Modelle).

Dieser umfassenden Konzeption des Vertrages von der Freiheit des Waren- und des Dienstleistungsverkehrs entspricht es, daß er die aus der Freizügigkeit fließenden Rechte nicht den Arbeitskräften der Industrie, des Handwerks und des Handels reserviert, sondern ebenso die Arbeitnehmer der Medien sowie der Institutionen der Kunst, der Unterhaltung und des Sports einbezieht.

Auch das Recht auf Niederlassung beschränkt der EWG-Vertrag nicht auf Industrie, Handwerk, Handel, Banken und Versicherungen. Vielmehr besitzen es die Buch- und die Zeitungsverleger, die Filmhersteller und -verleiher, die Orchester- und Unterhaltungsveranstalter, die Presse-, Film-, Theater-, Opern- und Konzertagenturen, kurz alle Kulturunternehmen sowie die selbständig tätigen Künstler, Autoren, Journalisten, Fotografen und Sportler in gleicher Weise. Der Vertrag nimmt keinen Tätigkeitsbereich aus und gewährt folglich grundsätzlich auch den Veranstaltern von Rundfunk das Niederlassungsrecht.

Die innerhalb der Gemeinschaft bestehende Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der selbständig Tätigen einschließlich aller kulturellen und journalistischen Berufe schließt die wechselseitige politische Unterrichtung der Öffentlichkeit und die gegenseitige kulturelle Durchdringung der Mitgliedstaaten ebenso ein, wie dies der freie Verkehr von Zeitungen, Zeitschriften, Büchern, Filmen, bespielten Kassetten, Bildern, Skulpturen usw., kurz der beweglichen körperlichen Kulturgüter tut. Nichts anderes gilt nach dem System der vier Freiheiten für die unkörperlichen Güter der Kulturdienstleistungen und damit auch für die Verbreitung von Sendungen des Hör- und des Fernsehfunks.

Schließlich können sich die Urheber (Schriftsteller, Komponisten, Bildhauer, Filmschaffende usw.) und die ausübenden Künstler (Darsteller, Musiker, Sänger, Tänzer usw.) auf Art. 117 EWG-Vertrag berufen, der allen Arbeitskräften "eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen" verspricht, die "auf dem Weg des Fortschritts ihre Angleichung" ermöglicht. Die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen des Urheberrechts und der Rechte der ausübenden Künstler ist ein Mittel, diese angestrebten Verbesserungen zu verwirklichen.

So wird deutlich, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft seit jeher wesentliche Aspekte des kulturellen Lebens in den Mitgliedstaaten umfaßt. Auch die kulturell Schaffenden und ihre Schöpfungen gehören zur Gemeinschaft. Auch für sie ist der Gemeinsame Markt längst in der Errichtung begriffen: Sie partizipieren namentlich an den europäischen Freiheiten und Gleichheiten, vor allem am Schutz der Grundrechte auf Freizügigkeit, freie Niederlassung, freien Dienstleistungs- und Warenverkehr, auf Inländerbehandlung im Ausland. Mit den Worten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (1): "Die Bildungspolitik gehört zwar als solche nicht zu den Materien, die der Vertrag der Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane unterworfen hat. Daraus folgt aber nicht, daß die Ausübung der der Gemeinschaft übertragenen Befugnisse irgendwie eingeschränkt wäre, wenn sie sich auf Maßnahmen auswirken kann, die zur Durchführung etwa der Bildungspolitik ergriffen worden sind. Unter anderem enthalten die Kapitel 1 /Die Arbeitskräfte/ und 2 /Das Niederlassungsrechts/ des Titels III im Zweiten Teil des Vertrages mehrere Vorschriften, deren Anwendung gegebenenfalls Auswirkungen auf jene Politik haben kann."

(1) EuGH 3.7.1974 - Casagrande, 9/74 - Slg. 1974, 773 (779 Rn. 6).
Ähnlich EuGH 13.7.1983 - Forcheri, 152/82 - Slg. 1983, ... (... Rn.17)
(hektographierte Fassung 24 - 25).

EWG-Vertrag und Rundfunk

Der EWG-Vertrag erfaßt den Rundfunk in mehrfacher Hinsicht. Die wichtigsten Aspekte sind folgende.

Erstens erfaßt er die Sendungen, welche der Rundfunk ausstrahlt oder überträgt, als Dienstleistungen (Art. 60). Der Vertrag schreibt die Aufhebung der Beschränkungen des freien Rundfunkverkehrs innerhalb der Gemeinschaft vor (Art. 59). Er untersagt neue Beschränkungen der Freiheit dieses Dienstleistungsverkehrs (Art. 62). Er gewährt also den Veranstaltern von Rundfunk die Freiheit, ihre Sendungen auch in die übrigen Mitgliedstaaten auszustrahlen oder zu übertragen (Freiheit der gemeinschaftsweiten Rundfunkverbreitung). Den Empfängern in den anderen Mitgliedstaaten gewährt er die Möglichkeit, diese Sendungen zu empfangen (Freiheit des gemeinschaftsweiten Rundfunkempfangs) und sie in ihre Wahl einzubeziehen (Freiheit der gemeinschaftsweiten Senderauswahl).

Zweitens erfaßt der EWG-Vertrag die Veranstalter von Rundfunk als Personen, die eine selbständige Tätigkeit gegen Entgelt ausüben (Art. 52 Abs. 2). Dabei macht es keinen Unterschied, ob es sich um natürliche oder juristische Personen, um Gesellschaften mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, um Vereine, Genossenschaften oder Stiftungen, um Anstalten des öffentlichen oder privaten Rechts handelt (Art. 58). Der Vertrag schreibt die Aufhebung der Beschränkungen ihrer freien Niederlassung im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates vor (Art. 52 Abs.1). Er untersagt neue Niederlassungsbeschränkungen (Art. 53). Der EWG-Vertrag gewährt also den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten die Freiheit, in anderen Mitgliedstaaten Rundfunktätigkeiten aufzunehmen und auszuüben (Freiheit der Niederlassung überall in der Gemeinschaft).

Die Kommission hat von Amts wegen und auf Beschwerde für die Anwendung dieses europäischen Grundrechts und desjenigen auf freien Verkehr von Dienstleistungen Sorge zu tragen (Art. 155 Unterabs. 1, 169 Abs. 1). Kommt ein Mitgliedstaat ihrer Stellungnahme nicht nach, kann sie den Gerichtshof anrufen (Art. 169 Abs. 2). Das gleiche Recht haben die übrigen Mitgliedstaaten (Art. 170).

Drittens erfaßt der EWG-Vertrag das innerstaatliche Rundfunk- und Fernmelderecht als die Summe der Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung einer selbständigen Tätigkeit, nämlich des Rundfunks (Art. 57 Abs.2). Zu dem Zweck, "die Aufnahme und Ausübung selbständiger

Tätigkeiten zur erleichtern", schreibt der Vertrag die Koordinierung der diesbezüglichen Vorschriften des Rundfunk- und Fernmelderechts vor (Art. 57 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2, 66). Diese Angleichung erfolgt durch Richtlinien, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erläßt (Art. 57 Abs. 2, 66).

Viertens erfaßt der EWG-Vertrag die für die Rundfunkveranstalter Tätigen. Ihren Arbeitskräften räumt er die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft ein (Art. 48). Den für sie freiberuflich Tätigen gewährt er die Niederlassungsfreiheit (Art. 52) und die Freiheit, grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen (Art. 59). Damit erweitert der EWG-Vertrag die Freiheit der Berichterstattung, der Äußerung von Meinungen und der kulturellen Darbietung auf das gesamte Gebiet der Gemeinschaft. Erfaßt werden alle Berufe einschließlich der journalistischen und künstlerischen Tätigkeiten (Art. 48, 52, 60). Um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einschließlich der im Bereich der Kultur, des Sports und der Berichterstattung Tätigen herzustellen (Art. 49) bzw. um die Aufnahme und Ausübung solcher Tätigkeiten als Selbständige zu erleichtern (Art. 57 Abs. 1, 2), schreibt der EWG-Vertrag eine Reihe von Maßnahmen der Gemeinschaft vor (Art. 49, 50, 51, 57 Abs. 2, 66), darunter die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise (Art. 57 Abs. 1). Diese Anerkennung erfolgt aufgrund von Richtlinien des Rats auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Fünftens erfaßt der EWG-Vertrag diejenigen technischen Vorschriften der Mitgliedstaaten über den Rundfunk (Übertragungsverfahren und -geräte, Sendeanlagen, Empfangsgeräte, über ihre Normung usw.), die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken (Art. 100 Abs. 1), insbesondere also auf die Einstrahlung, Verbreitung oder den Empfang von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten, oder auf die Produktion und den gemeinschaftsweiten Vertrieb solcher Verfahren, Anlagen und Geräte durch die Industrie und den Handel in der Gemeinschaft. Der EWG-Vertrag schreibt die Angleichung solcher Vorschriften vor. Sie erfolgt durch Richtlinien, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses erläßt (Art. 100).

Sechstens erfaßt der EWG-Vertrag die Rundfunkveranstalter als Unternehmen, die mit Materialien, Tonträgern, Filmen und sonstigen Erzeugnissen handeln, welche sie für ihre Tätigkeit benötigen. Der Vertrag verbietet alle staatlichen Beschränkungen des freien Verkehrs mit solchen Waren zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 9, 12, 30, 31). Er gewährt also den Rundfunkunternehmen sowie ihren Lieferanten und Abnehmern auch aus anderen Mitgliedstaaten die Freiheit des gemeinschaftsweiten Handels.

Siebtens erfaßt der EWG-Vertrag die Rundfunkveranstalter als Wettbewerber. Der Vertrag verbietet ihnen wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können (Art. 85, 86). Er gewährt also den Rundfunkunternehmen die Freiheit, innerhalb der Gemeinschaft miteinander in Wettbewerb zu treten, und schützt ihre Lieferanten und Abnehmer vor dem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht.

Der Kommission ist vom Vertrag die Aufgabe übertragen, für die Einhaltung dieser Bestimmungen über die Freiheit des gemeinschaftsweiten Wettbewerbs und Handels zu sorgen.

ERSTER TEIL:

DER TECHNISCHE SACHVERHALT

A. DIE NEUEN AUDIOVISUELLEN ENTWICKLUNGEN

Die rasante technische Entwicklung im Bereich der audiovisuellen Medien in der Gemeinschaft wird in allen Mitgliedstaaten als von herausragender Bedeutung für das zukünftige Zusammenleben der einzelnen Bürger, aber auch der Völker empfunden.

Wachsende Schnelligkeit und geringere Kosten der elektronischen Informationsübertragung werden unter anderem die allgemeine Verfügbarkeit dieser Art der Informationsvermittlung erhöhen und zu einer Internationalisierung der Kommunikation führen. Das gilt nicht nur für den Bereich der Individualkommunikation, wo die bisher dezentralen Computer Zugang zu dem gut ausgebauten internationalen Fernmeldenetz erhalten und die elektronische Datenverarbeitung internationalisieren, sondern auch für die elektronischen Massenkommunikationsmittel. Direktsatelliten und Kabel sind Techniken, die es einzeln, aber vor allem in Kombination ermöglichen, gleichzeitig eine Vielzahl von Informationen über große Entfernungen zu verbreiten (1).

Diese Entwicklung trifft zusammen mit der Durchsetzung der neuen Speichertechniken der Videokassette und der Bildplatte, die die internationale Verfügbarkeit elektronischer Informationsübermittlung nochmals erheblich erhöhen.

In der Gemeinschaft unterliegen Videokassette und Bildplatte ähnlich wie Tonkassette und Schallplatte als wirtschaftliches Gut dem freien Warenverkehr. Auf Bild- und Tonträger fixierte Werke wie Filme und Fernsehproduktionen können deshalb grundsätzlich in der Gemeinschaft frei zirkulieren.

Die Breitbandverkabelung macht es technisch möglich, die nationalen Fernsehprogramme gemeinschaftsweit zu übertragen. Sie eröffnet dem Anschlußinhaber die Wahl zwischen den in- und ausländischen Programmen, die der Kabelbetreiber ihm anbietet. Das Satellitendirektfernsehen kennt keine Grenzen, soweit die ausgestrahlten Programme von allen Zuschauern im Bedeckungsgebiet direkt empfangen werden können, die über die entsprechenden Empfangsanlagen verfügen.

(1) Zwischenbericht a.a.O. 43 ff.

Es ist gegenwärtig nicht möglich, vorauszusagen, wie sich der Satellitendirektrundfunk im Verhältnis zur Kabelverbreitung von Rundfunkprogrammen entwickeln wird. Jedenfalls wirft die Internationalisierung der Rundfunkverbreitung, die beide Techniken mit sich bringen, schwierige rechtliche Probleme auf. Es ist nicht ausgeschlossen, daß entsprechend den Ergebnissen der Versuchsphasen des Direktsatellitenrundfunks und der Entwicklung der Kosten für die individuellen Empfangsantennen einschließlich des notwendigen Zubehörs die Kabelübertragung von Rundfunkprogrammen sich schneller durchsetzt, zumal das Kabel als Infrastruktur den verschiedensten Anwendungsmöglichkeiten Platz bietet. Indessen ist zu erwarten, daß beide Techniken der Rundfunkverbreitung sich ergänzen: Satelliten werden als Zubringer von Programmen die Kabelnetze alimentieren.

Die Kommission prüft die mit der Entwicklung dieser Techniken verbundenen Probleme und wird die notwendigen Vorschläge im Rahmen der Entwicklung einer Telekommunikationspolitik der Gemeinschaft vorlegen (1).

(1) Kommission der EG, Mitteilung an den Rat über das Fernmeldewesen, Aktionslinien, Dok. KOM(83) 573 endg. vom 29.9.1983, sowie Mitteilung an den Rat über die Telekommunikation, Stand der Überlegungen und der Arbeiten auf diesem Gebiet sowie erste Vorschläge für ein Aktionsprogramm, Dok. KOM(84) 277 endg. vom 18.5.1984.

B. SATELLITENDIREKTFERNSEHEN - EIN KONZEPT ZUR ÜBERWINDUNG DER RÄUMLICHEN BEGRENZUNG DER FERNSEHÜBERMITTLUNG

I. Völkerrechtliche Vereinbarungen

Auf der weltweiten Funkverwaltungs-konferenz im Januar 1977 (WARC 77) in Genf wurden die technischen Regelungen für einen Rundfunkdienst über Satelliten für die Bereiche I und III (Europa, Afrika, Asien, Australien und Ozeanien) erarbeitet (1). Die Schlußakte dieser Konferenz (2) enthalten den Zuteilungsplan für Frequenzen und Orbitpositionen (das sind die "Standorte" der Satelliten über dem Äquator), Daten über das geschützte Versorgungsgebiet, das elliptische Bedeckungsgebiet und die Sendeleistung der Satelliten sowie die technischen Modalitäten der Ausstrahlung für insgesamt 40 benutzbare Kanäle (in Europa). An dieser Zuteilung sind alle Mitgliedstaaten beteiligt, aber nicht die Gemeinschaft als solche. Der Plan ist am 1. Januar 1979 in Kraft getreten und gilt für mindestens 15 Jahre.

II. Technisches Konzept

Auf einer kreisförmigen Umlaufbahn auf der Ebene des Äquators in circa 36 000 km Abstand von der Erde empfängt der Satellit die von einer Erdefunkstelle ausgestrahlten Funksignale (Aufwärtsstrecke) und sendet sie nach technisch notwendiger Umsetzung und Verstärkung in stark gebündelter Form auf die Erde zurück (Abwärtsstrecke). Seine Funktion entspricht der eines klassischen Sendemastes in extremer Höhe.

Die vom Satelliten ausgestrahlten Signale können über eine besondere Parabolspiegelantenne mit circa 90 cm Durchmesser und nach Umsetzung und Demodulation in einem elektronischen Baustein vom individuellen Fernsehteilnehmer direkt empfangen werden (3).

(1) Eine entsprechende Konferenz fand 1983 in Genf für den Bereich II (Amerika) statt; mit vergleichbarem Ergebnis.

(2) International Telecommunication Union, Final Acts of the World Administrative Radio Conference for the Planning of the Broadcasting-Satellite Service ... Geneva 1977, Geneva RE III/1982.

(3) Zu den Einzelheiten vgl. Zwischenbericht a.a.O. 41 ff.

III. Empfangsmöglichkeiten

Die dem Grundsatz des freien Flusses von Informationen entsprechenden "superbeams", welche die besonderen technischen Möglichkeiten des Satellitenfernsehens zur Versorgung grenzüberschreitender Großgebiete verwirklichen, scheiterten bei der WARC 77 - von 17 Staaten abgesehen, die sich zu vier Gruppen zusammenfanden (1) - durch Festhalten an nationalstaatlichen Versorgungsgebieten. Dies geschah, obwohl die Direkt-satelliten sowohl nach Frequenz- als auch nach Finanzierungsgesichtspunkten für die großflächige Fernsehverbreitung besonders wirtschaftlich und geeignet sind.

Auf der WARC 77 wurden die fernmeldetechnischen Bedingungen (z.B. Strahlungsrichtung, Antennenöffnungswinkel, Sendeenergie) des Satelliten-direktfernsehens mit dem Ziel der Schaffung nationaler Versorgungsgebiete (2) definiert. Die für die Mitgliedstaaten reservierten Satellitenfrequenzen sind nur für den Empfang innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen geschützt, das heißt, sie dürfen im jeweiligen Ausland anderweitig benützt werden, auch wenn dadurch der Empfang in diesem Gebiet gestört wird. Ferner sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Festlegung der Merkmale einer Weltraumfunkstelle des Rundfunkdienstes über Satelliten alle verfügbaren technischen Mittel einzusetzen, um Aussendungen über dem Hoheitsgebiet anderer Länder auf ein Mindestmaß zu beschränken, sofern mit den Verwaltungen dieser Länder nicht zuvor ein Übereinkommen getroffen wurde (3).

Trotz dieser technischen Vorkehrungen zur Erhaltung des nationalen Charakters des Fernsehens über Satelliten ist schon heute abzusehen, daß die Empfangsgebiete in der Praxis weit größer sein werden (Bedeckungsgebiete) (4).

- (1) Gruppen mit einer Ausleuchtungszone haben gebildet die nordafrikanischen Staaten Algerien, Libyen, Marokko und Tunesien, zwei Gruppen von sechs bzw. drei arabischen Staaten und die fünf nordischen Länder (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden). Jeweils zwei der fünf ihnen zugewiesenen Kanäle sind im Hinblick auf die Versorgung des gesamten nordischen Raums definiert. Die übrigen Staatengruppen haben für ihr gemeinsames Programm einen Kanal vorgesehen.
- (2) Definition (Anlage 8 der Schlußakte der WARC 1977), Versorgungsgebiet (service area): "Das Gebiet auf der Erdoberfläche, für das die für den Rundfunkdienst verantwortliche Verwaltung das Recht hat, zu fordern, daß die von der Konferenz vereinbarten Schutzbedingungen eingehalten werden."
- (3) Nr. 2674 (früher Nr. 428 A) der Vollzugsordnung für den Funkdienst der International Telecommunication Union (Radio Regulation) von 1982.
- (4) Definition (Anlage 8 der Schlußakte der WARC 1977) Bedeckungsgebiet (coverage area): "Das Gebiet auf der Erdoberfläche, das von der Linie umrahmt wird, an der ein konstanter Wert der Leistungssflußdichte vorhanden ist, die die gewünschte Empfangsqualität gewährleistet, wenn keine Störungen vorhanden sind."

Da elliptische Versorgungsflächen unmöglich mit staatlichen Grenzen übereinstimmen können, ergibt sich bereits daraus notwendigerweise die grenzüberschreitende Verbreitung eines über Direktsatelliten abgestrahlten Programms (Überlappungen).

Um einen qualitativ guten Empfang in allen Teilen des Versorgungsgebiets sicherzustellen, wurde in Genf aus Sicherheitsgründen ein so starkes Signal (starke Sendeleistung im Satelliten) bestimmt, das auch in weiter entfernt liegenden Gebieten noch immer gut empfangen werden kann.

Fortschritte in der Empfangstechnik unterstützen diese grenzüberschreitenden Empfangsmöglichkeiten. Neuere Antennen und technisch entsprechend breit ausgelegte Empfänger kommen mit einem geringeren Leistungsangebot aus als jene, die man 1977 in Genf vor Augen hatte.

Insbesondere der Einsatz aufwendigerer Antennen mit größerem Durchmesser und/oder komplizierterer Elektronik, z. B. als Gemeinschaftsantennen, erweitert die Empfangsmöglichkeiten außerhalb der ursprünglichen Versorgungsgebiete nochmals erheblich. Kabelgesellschaften schließlich verwenden Antennen mit 3 bis 5 m Durchmesser, die in der Lage sind, praktisch sämtliche in der Gemeinschaft ausgestrahlten Direktsatellitenprogramme zu empfangen.

IV. Kompatibilität der Übertragungssysteme

Für die technischen Standards der Übertragung zeichnet sich im Bereich des Satellitendirektfernsehens eine Vereinheitlichung im europäischen Bereich ab. Die in der Union Europäischer Rundfunkorganisationen (UER) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten haben einen technischen Bericht verabschiedet und an den Internationalen Beratenden Ausschuss für den Funkdienst (CCIR) übermittelt, der anstelle der bisherigen Systeme PAL und SECAM die detaillierten und endgültigen Spezifikationen für eine weiterentwickelte Technik, das Multiplex Analogue Component (CMAC paquet) System enthält. Die endgültige Entscheidung über den Einsatz dieses Systems, das unter anderem erhebliche Verbesserungen der Übertragungsqualität und eine zusätzliche Erweiterung des Bedeckungsgebiets ermöglicht, für die Direktsatellitentechnik wird im Rahmen einer Regierungskonferenz erwartet.

Die Kommission hat angekündigt, die nach ihrer Ansicht notwendigen Schritte einzuleiten, um die Annahme einer europäischen Norm durch die Mitgliedstaaten zu fördern (1).

(1) Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 51/83, ABL. C 243 vom 19.9.1983, S. 4.

V. Stand der Planung in den Mitgliedstaaten

In mehreren Mitgliedstaaten bestehen konkrete Pläne für die Entwicklung und den Betrieb eines Direktrundfunksatellitensystems (1).

Deutschland und Frankreich haben am 29. April 1980 ein Regierungsabkommen über die technisch-industrielle Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Rundfunksatelliten geschlossen, auf Grund dessen ein deutscher (TV-Sat D 3) und ein französischer (TDF 1 F 3) Rundfunksatellit gleicher Konzeption bis 1985 entwickelt, hergestellt, gestartet, positioniert und erprobt werden.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat sich für die Aufnahme des Satellitendirektfernsehens ab 1986 entschieden und der British Broadcasting Company (BBC) und der Independent Broadcasting Authority (IBA) je zwei Kanäle zugeteilt.

In Italien beabsichtigt die Radiotelevisione Italiana (RAI), versuchsweise ein Satellitendirektprogramm auszustrahlen unter Benutzung eines Kanals des L-Sat Olympus der Europäischen Raumfahrtagentur (ESA). Der Satellit soll etwa ab 1986 zur Verfügung stehen.

In Luxemburg prüft Radio-Télé-Luxembourg (RTL) die Möglichkeiten eines eigenen Direktsatellitensystems und verhandelt über die Benutzung zukünftiger Direktsatelliten mit anderen Betreibern.

In Belgien, Griechenland, Irland und den Niederlanden werden die Möglichkeiten eines Direktsatellitenfernsehens gegenwärtig geprüft.

In Dänemark, das seine Beteiligung an dem gemeinsamen Nordsat-Projekt der skandinavischen Länder aufgegeben hat, bestehen zur Zeit keine Absichten zur Nutzung des Satellitendirektfernsehens.

(1) Zu den Einzelheiten Zwischenbericht a.a.O. 199 ff., 143 ff.

C. KABELFERNSEHEN - EIN KONZEPT ZUR ÜBERWINDUNG DER INHALTLICHEN BEGRENZUNG DER FERNSEHÜBERMITTLUNG

I. Erweiterung der Übertragungskapazität

Die Technik des Kabelfernsehens ermöglicht die gleichzeitige Übertragung einer Vielzahl von Fernsehprogrammen. Die Kabeltechnik unterliegt im Gegensatz zum drahtlosen Rundfunk nicht der naturgegebenen Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Frequenzbereiche; sie ist dort tendenziell "grenzenlos", wo es um die Anzahl paralleler Informationsangebote geht.

Die Informationsverteilung (in erster Linie Übermittlung der herkömmlichen Rundfunkprogramme) ist deshalb nur ein Bereich des möglichen Angebots. Dazu kommen - bei entsprechendem Netzaufbau insbesondere durch Einsatz der Glasfasertechnik - die verschiedensten interaktiven Dienste. Der Informationsabruf ermöglicht einen gezielten Zugriff des Benutzers auf anderweitig gespeicherte Informationsinhalte. Dabei wird - anders als beim herkömmlichen oder beim Direktsatellitenrundfunk - die kabelgebundene Informationsverteilung immer gebietsbezogen sein.

II. Technische Grundlagen

Statt Radiowellen frei in den Äther auszusenden, werden Funksignale über sogenannte Breitbandkabel direkt an die einzelnen Empfangsgeräte geleitet. Diese Übertragungstechnik ermöglicht die Einhaltung hoher Qualität selbst über große Entfernungen. Überlagerungen der verschiedenen Programme sind praktisch ausgeschlossen.

Die reinen Verteilnetze (Schema einer Baumstruktur) sind auf die Verbreitung von Rundfunkprogrammen spezialisiert. Gleichzeitig werden zunehmend Vermittlungsnetze (Schema einer Sternstruktur) installiert, die zusätzlich einen Dialog zwischen Teilnehmer und Zentrale und damit aller Arten von Informationsaustausch ermöglichen, deren der Teilnehmer bedarf. Voraussetzung dafür ist der wirtschaftliche Einsatz moderner Lichtwellenleiter (Glasfaserkabel), die erheblich höhere Übertragungskapazitäten bei besserer Qualität ermöglichen werden.

III. Empfangsmöglichkeiten

Anders als beim Direktempfang terrestrisch oder über Satellit ausgestrahlter Ätherwellen übt beim Kabelempfang der Betreiber des Kabelnetzes eine Kontrolle aus. Im Rahmen seiner rechtlichen Möglichkeiten und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten wählt er die zu übertragenden Programme aus.

Unter den rechtlichen Bedingungen ist vor allem das Verbot aktiven Kabelfernsehens zu nennen, das bis auf wenige Ausnahmen (1) bislang noch in allen Mitgliedstaaten gilt, die Verpflichtung zur Übertragung der nationalen Programme innerhalb des Versorgungsgebiets und die Anforderungen an die Übertragung ausländischer Programme.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist erforderlich, daß die Nachfrage nach zusätzlichen Programmen groß genug ist, um die Kosten für die technische Heranführung und Übertragung sowie den Rechteerwerb zu finanzieren.

Unter diesen Bedingungen hat sich das Kabelfernsehen in der Gemeinschaft zunächst als passives System entwickelt. Die Kabelfernsehgesellschaften begnügen sich mit der Weiterleitung der Programme bestehender in- und ausländischer Rundfunkanstalten. Insoweit besteht kein funktioneller Unterschied zu den weitverbreiteten kleineren Gemeinschaftsantennen oder Großgemeinschaftsantennen.

IV. Stand der Verkabelung (2)

Legt man die weiteste Definition für Kabelnetze zugrunde (einschließlich Gemeinschaftsantennen und Großgemeinschaftsantennen), gibt es in Westeuropa circa 600 000 verschiedene Netze. 50 % der Kabelabonnenten gehören jedoch zu Systemen mit weniger als hundert Abonnenten. Ungefähr 7 % der Haushalte sind an Kabelsysteme angeschlossen, weitere 17 % werden über Großgemeinschaftsantennen oder kleinere Gemeinschaftsantennen (Wohnhäuser usw.) versorgt. Fast ein Viertel der westeuropäischen Haushalte empfängt Fernsehprogramme also nicht über Einzelantennen (3).

Belgien hat das dichteste Kabelnetz Europas und nach Kanada das zweitdichteste der Welt. Zehn teils kommunale, teils interkommunale, teils private Kabelfernsehgesellschaften versorgen rund 75 bis 80 % aller angemeldeten Fernsehanschlüsse mit 13 bis 16 in- und ausländischen Programmen (4).

(1) In mehreren Mitgliedstaaten werden neue Programme und Dienste in Pilotprojekten erprobt.

(2) Vgl. auch Zwischenbericht a.a.O. 99 ff.

(3) CIT-Research: Cable-TV Communications in Europe, zitiert nach Patrick Whitten, Die Zukunft der Kabelkommunikation in Europa, Media Perspektiven 1983, 233, 234.

(4) Information on facts concerning cable distribution, Dokument der ILO, UNESCO, WIPO, BEC/IGC/ICR/SC.2/CTV/2, Paris, November 1982, Anhang, 10; Conseil Interparlementaire Consultatif de Bénélux, Rapport sur "L'influence des satellites de télévision et de la télédistribution sur l'organisation de la radio-télédiffusion dans les Pays du Bénélux" au nom de la Commission des affaires culturelles par MM. Eyschen, Schotten et Wyninckx du 3 au 4 avril 1981, 17 f.

In Dänemark ist mit mehr als 1 Mio. Haushalten über die Hälfte aller Fernsehteilnehmer an kleine oder große Gemeinschaftsantennenanlagen angeschlossen. Kabelfernsehgesellschaften zur Verbreitung nicht ortsüblich empfangbarer Programme gibt es nicht (1). In manchen Grenzgebieten werden jedoch Programme aus benachbarten Staaten übertragen (Jütland: deutsches Fernsehen, Kopenhagen: schwedisches Fernsehen) (2).

In Deutschland sind bei rund 22 Mio. angemeldeten Fernsehgeräten 9,7 Mio. Wohneinheiten an Gemeinschaftsantennenanlagen unterschiedlicher Größe angeschlossen. Einzelne Kabelanlagen bestehen in Hamburg und Nürnberg. Kabelpilotprojekte sind in München, Ludwigshafen, Dortmund und Berlin angelaufen. Die Bundesregierung hat beschlossen, den Ausbau der Kabelnetze voranzutreiben (3).

In Frankreich gibt es circa 6 bis 8 Mio. Anschlüsse an kleine Gemeinschaftsantennen, die ortsüblich empfangbare Programme übertragen. Kabelfernsehanlagen (rund 400 000 Anschlüsse) mit Übertragung ausländischer Programme haben sich vor allem in den nördlichen Regionen entwickelt. Die französische Regierung hat den Start in die Verkabelung beschlossen und dafür erhebliche Mittel vorgesehen. Bis 1985 sollen 1,4 Mio. Anschlüsse gelegt sein und bis 1995 etwa die Hälfte der Haushalte an ein modernes Glasfaser-Kabelnetz angeschlossen sein.

In Griechenland gibt es bisher keine Kabelnetze. In Italien ist das Kabelfernsehen über erste Ansätze nicht hinausgekommen. In Irland sind etwa 26 % aller Fernsehteilnehmer an 21 meist kleinere Kabelnetze angeschlossen, die die heimischen und überwiegend auch britische Programme übertragen.

In Luxemburg wird die Zahl der Haushalte, die ihr Fernsehprogramm über kleinere Kabelverteilanlagen empfangen, auf rund 65 000 geschätzt, was etwa 90 % aller Haushalte entspricht (4). In den Niederlanden sind gegenwärtig mit rund 2,8 Mio. knapp 65 % der Fernsehzuschauer an Gemeinschaftsantennen oder das Kabelfernsehen angeschlossen. Außer den beiden holländischen Programmen werden die deutschen, belgischen und mitunter die britischen und französischen Fernsehprogramme angeboten (5).

Im Vereinigten Königreich empfangen gegenwärtig 2,6 Mio. Haushalte, das sind 14 % aller Haushalte, die ein Fernsehgerät besitzen, die Fernsehsendungen über Kabelsysteme. 1,5 Mio. sind bei 440 privaten Betreibern abonniert, der Rest ist nichtkommerziellen Systemen angeschlossen, die von Kommunen, Hausgemeinschaften usw. betrieben werden (6).

(1) Information Technology Advisory Panel (ITAP), Cable Systems, A Report, Cabinet Office, London 1982, 18.

(2) BEC/IGC/ICR/SC.2/CTV/2, Anhang, 6.

(3) Regierungserklärung Helmut Kohl, Bulletin des Presse- und Informationsamtes vom 14.10.1982, Nr. 93, S. 857.

(4) Dok. BEC/IGC/SC.2/CTV/2 a.a.O. 13.

(5) Conseil Interparlementaire Consultatif de Bénélux a.a.O. 26.

(6) ITAP-Report a.a.O. 10.

D. VERHÄLTNIS DER SATELLITEN- ZUR KABELÜBERTRAGUNG

Satellit und Kabel als neue Übertragungstechniken des Rundfunks sind keine unvereinbaren, sondern komplementäre Entwicklungen.

Eines der Charakteristika des Direktsatellitenrundfunks ist seine Eignung zur Versorgung großflächiger, grenzüberschreitender Gebiete zu vergleichsweise geringen Kosten. Die Vorteile dieses Systems zeigen sich deutlich bei der Versorgung von dünnbesiedelten Gebieten oder Abschattungsgebieten. Es bietet den Empfängern ein Höchstmaß an Entscheidungsfreiheit darüber, ob, wann und inwieweit sie die Möglichkeiten des Direktempfangs in- und ausländischer Sender nutzen wollen. Wegen der damit verbundenen Kosten für die individuelle Empfangsanlage und gewisser anderer technischer Schwierigkeiten - z.B. beim Mobilempfang im Auto oder mit sonstigen tragbaren Geräten - werden die Rundfunksatelliten jedoch die terrestrische Ausstrahlung auf absehbare Zeit nicht ersetzen können.

Das Kabelverteilsystem seinerseits kann wirtschaftlich nur in Gebieten hoher Anschlußdichte eingesetzt werden. Einmal vorhanden, sind die modernen Netze mit ihrer hohen Kapazitätsleistung in der Lage, über Satellit abgestrahlte Programme zu übertragen. Die Kosten für die erforderliche Empfangsanlage fallen im Verhältnis zu denen für die Verkabelung und umgelegt auf die Gesamtheit der angeschlossenen Abonnenten kaum ins Gewicht.

Die Satelliten- und Kabelübertragungssysteme ergänzen sich zum gegenseitigen Nutzen. Neue Direktsatellitenprogramme erhalten in der schwierigen Anfangsphase mit den Kabelabonnenten das für ihre Überlebensfähigkeit unerläßliche Zuschauerpotential, während das Angebot von Direktsatellitenprogrammen einen zusätzlichen Anreiz zum Kabelanschluß liefert und durch höhere Abonnentenzahlen und Monatsbeiträge eine schnellere Finanzierung der Verkabelung erlaubt. In der Tat müßte ein Kabelangebot, das nicht alle am Ort empfangbaren Programme anbieten kann, sowohl wirtschaftlich (Doppelaufwand durch notwendige Zusatzantennen) als auch medienpolitisch erheblicher Skepsis begegnen, zumal wenn parallel der Betrieb von Individualantennen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen eingeschränkt ist.

Im Hinblick auf die Vereinheitlichung der technischen Modalitäten der Einspeisung laufen in der UER vorbereitende Arbeiten mit dem Ziel, sicherzustellen, daß die jeweilig übernommenen Programme vollständig weitergeleitet werden, das heißt in unverminderter Qualität und einschließlich der eventuell angebotenen mehrsprachigen Tonkanäle und Bildunterschriften über Teletext usw., um eine Gleichstellung des Kabelempfangs und des Direktempfangs zu erreichen.

Überlegungen dieser Art gelten nicht für die Programmanlieferung über eine andere Art von Satelliten, die sogenannten Fernmeldesatelliten.

Die übertragenen Signale (Telekommunikation im Individualverkehr, Live-Übertragungen über große Entfernungen, Eurovisionsprogrammaustausch) sind hier nicht zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt, sondern an einen oder mehrere qualifizierte Empfänger (PTT, Rundfunkveranstalter, Kabelveranstalter) gerichtet.

Auf diese Weise kann die Versorgung der einzelnen inselartigen Kabelnetze mit zentral produzierten Programmen über solche Verteilsatelliten mit relativ schwacher Leistung kostengünstig sichergestellt werden. Diese Entwicklung ist z. B. in den USA schon fortgeschritten und wird sich auch in der Gemeinschaft verstärken. Schon jetzt benutzt die britische Satellite Television PLC einen solchen Verteilsatelliten, den ECS, mit Genehmigung der britischen Regierung und des Satellitenbetreibers, der Eutelsat, um drei bis fünf Stunden täglich ein eigenproduziertes Fernsehprogramm "Skychannel" auszustrahlen, das in Norwegen, Helsinki und der Schweiz in örtlichen Kabelnetzen mit insgesamt circa 500 000 Abonnenten übertragen wird. Verhandlungen über die Übernahme durch weitere Kabelunternehmen sind im Gange.

Fernmelderechtlich wird nicht die Ausstrahlung über den Satelliten, sondern erst die Einspeisung in das Kabelnetz als Rundfunk angesehen, weil erst diese Weitersendung zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist. Der Kabelunternehmer wird bei dieser Art der Programmversorgung vielfach einem inländischen Rundfunkveranstalter gleichgestellt, auch wenn das Programm aus dem Ausland kommt.

ZWEITER TEIL:

DER KULTURELLE UND GESELLSCHAFTLICHE SACHVERHALT

Die Zahl der Teilnehmer am Hörfunk und am Fernsehen in der Gemeinschaft ist eindrucksvoll; Anlage 1 am Ende dieses Grünbuchs enthält dazu einige Angaben. Sie zeigen die außerordentliche kulturelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung beider Medien. Der größte Teil der Fernseher und sehr viele Hörer empfangen indessen noch immer allein Programme des Staates, in dem sie wohnen. Der Gemeinsame Markt für Rundfunkleistungen findet bisher im wesentlichen für die Einwohner Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande sowie für einige Gebiete an den Binnengrenzen der Gemeinschaft statt. Über die Einzelheiten des gegenwärtigen Fernseh-overspill in Europa unterrichtet Anlage 2.

Neue Sende- und Übertragungstechniken des Rundfunks wie Direktsatelliten und Kabel eröffnen die Möglichkeit, auch die Menschen in den übrigen Regionen der Gemeinschaft aus anderen Mitgliedstaaten zu erreichen (1) und ihnen den Zugang zur Vielfalt der Informationen, der Meinungen und der Kulturen in der Gemeinschaft zu vermitteln.

Die Bürger in der Gemeinschaft werden die Erweiterung der räumlichen und inhaltlichen Möglichkeiten des Fernsehens in der Gemeinschaft um so eher begrüßen, als die Gemeinschaft in der Lage ist, die Chancen dieser neuen Übertragungstechniken als kulturelle Herausforderung zu begreifen und diese Techniken in den Zusammenhang einer nicht einseitig an wirtschaftlichen Maximen ausgerichteten europäischen Rahmenordnung der Zukunft zu stellen.

(1) Zwischenbericht a.a.O. 103 ff., 151 ff.

A. DIE POLITISCHEN FREIHEITEN

Die gemeinschaftsweite Verbreitung von Fernsehprogrammen ist schon heute durch die in der Gemeinschaft verbindlichen Grundrechte der Informations- und Meinungsfreiheit garantiert.

I. Informations- und Meinungsfreiheit

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, die alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ratifiziert haben und der sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in einer gemeinsamen Grundrechtserklärung vom 2. April 1977 besonders verpflichtet haben, bestimmt in ihrem Art. 10 Abs. 1: "Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen."

Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ohne Gegenstimme angenommen wurde, enthält in ihrem Art. 19 folgendes Prinzip: "Jeder Mensch hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht umfaßt die Freiheit, Meinungen unangefochten anzuhängen und Informationen und Ideen mit allen Verständigungsmitteln ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten."

Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem von den Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland und das Vereinigte Königreich angehören, geht ebenfalls von dem Grundsatz der Informationsfreiheit aus. Sein Art. 19 Abs. 1, 2 lautet: "Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit. Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben."

In diesen Zusammenhang gehören auch die Bestimmungen der KSZE-Schlußakte zum freien Informationsfluß. Obwohl sie nicht verbindlich sind, haben sie einen hohen Wert als moralische Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, zu denen die Mitgliedstaaten gehören. In Ziffer VII des Prinzipienkatalogs erklären die unterzeichnenden Staaten, daß sie "die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit für alle achten werden". Der direkte Bezug zur Informationsfreiheit wird unter dem Titel "Information" in Korb 3 hergestellt. Dort bekennen sich die unterzeichnenden Staaten zu ihrer Absicht, die Verbreitung, die Zugänglichkeit und den Austausch von Informationen zu verbessern, darunter von "gefilmter und gesendeter Information".

In allen diesen internationalen Instrumenten, denen noch weitere hinzugefügt werden könnten (1), wird nicht nur die Freiheit zur Meinungsäußerung (aktive Informationsfreiheit), sondern auch die Freiheit zur Information aus allgemein zugänglichen Quellen (passive Informationsfreiheit) herausgestellt. Beide Freiheiten garantieren den grenzüberschreitenden Rundfunkverkehr. Das in den Äther ausgesandte Rundfunkprogramm ist ein besonders wichtiges Beispiel für eine allgemein zugängliche Quelle der Information. Was die Freiheit zur Meinungsäußerung angeht, so eröffnet gerade die Verbesserung der technischen Möglichkeiten zur gleichzeitigen Übertragung einer Vielzahl von Programmen neue Chancen für eine direktere Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte im Rundfunk.

Neben diesen menschenrechtlichen Garantien der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit gibt es einen - älteren - Bestand völkerrechtlicher bilateraler und multilateraler Regelungen, die sich auf den internationalen Informationsaustausch beziehen oder für ihn von Bedeutung sind. Viele bilaterale Kultur-, Freundschafts-, Schiffahrts- und Handelsabkommen verbürgen den Informationsaustausch über die Grenzen hinweg als Mittel der Förderung wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen.

Darüber hinaus ist der Grundsatz der Rundfunk- bzw. Funksendefreiheit weitgehend Völkergewohnheitsrecht. Das wird belegt durch einen Blick auf die Praxis des Hörfunks und die Reaktion der Empfangsstaaten.

Der Hörfunk ist bereits zu einem internationalen Medium geworden. Das Fernsehen wird sich dazu durch Einsatz der Satellitendirektübertragung und der Weiterverbreitung durch Kabel entwickeln.

(1) UN-Resolution 59 (I) vom 14.12.1946: "Die Informationsfreiheit ist ein fundamentales Menschenrecht und Grundlage aller Freiheiten, denen die UN verpflichtet ist." UN-Charta, Art. 56 i.V.m. Art. 55 verpflichtet die Mitgliedstaaten, zur "allgemeinen Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" beizutragen. Das "Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung" vom 7.3.1966 stellt in Art. 5 einen Katalog von Bürgerrechten auf, in dem Diskriminierung verboten ist. In Abschnitt d VIII heißt es: "Recht auf freie Meinungsäußerung und Redefreiheit". Die Verfassung der UNESCO postuliert in ihrer Präambel den "freien Austausch von Ideen und Wissen" und in Art. 1 "die Förderung des freien Flusses von Ideen, wörtlich und bildlich". Die UNESCO-Resolution von 1948 empfiehlt den Mitgliedstaaten, "das Recht der Bürger anzuerkennen, Rundfunksendungen aus anderen Ländern frei zu hören". Records of the General Conference of UNESCO, 3rd session, Res. 7.2221, Beirut 1948. Einschl. lägig ist auch die Mediendeklaration der UNESCO vom 28.11.1978 über den freien Fluß und umfassendere und ausgewogenere Verbreitung von Informationen als wesentlicher Faktor der internationalen Verständigung, die in ihrem Art. II Abs. 1 festhält: "Die Ausübung der Meinungs-, Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit, die als Bestandteil der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkannt ist, stellt einen wesentlichen Faktor bei der Stärkung des Friedens und der internationalen Verständigung dar."

Die technisch bedingte größere Reichweite der Hörfunkwellen wurde schon früh genutzt. Grenzüberschreitender Empfang der nationalen Programme ist in weiten Teilen der Gemeinschaft eine Realität oder Möglichkeit. Daneben wurde ein spezifisch internationaler Hörfunk ausgebaut, dessen Programme sich gezielt an ausländische Zuhörer richten (z. B. Deutsche Welle (1), Deutschlandfunk, Radio France, Radio Wereldomroep, BBC World Service). Heute senden zwei Drittel aller Staaten internationale Programme über Kurzwelle. Es gibt keinen Ort der Erde, wo der Empfang solcher ausländischen Sendungen nicht möglich wäre.

Die Zulässigkeit der Ausstrahlung des Hörfunks über die Grenzen hinweg ist in den freiheitlich-demokratischen Rechtsordnungen anerkannt und kann als partielles Völkergewohnheitsrecht angesehen werden. Das gilt auch für die internationalen Hörfunkprogramme, die sich speziell an ein ausländisches Publikum richten. Die Rundfunk- bzw. Funksendefreiheit hat sich in diesem Bereich gewohnheitsrechtlich durchgesetzt.

II. Schranken

Freilich gelten auch die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit nicht schrankenlos. Die internationalen Garantien der Menschenrechte enthalten vielmehr nationale Regelungsvorbehalte, die eine Abwägung zwischen dem Gut der Informations- und Meinungsfreiheit und anderen hochrangigen Gütern erlauben. Das Prinzip der Informationsfreiheit wird dadurch aber nicht in Frage gestellt, sondern bestätigt. Ein Beispiel ist Art. 10 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wonach das Recht auf freie Meinungsäußerung und Information (Art. 10 Abs. 1) gesetzlichen Einschränkungen unterliegt, die "in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind".

(1) Ihre Sendungen "sollen den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland vermitteln und ihnen die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen darstellen und erläutern". Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29.11.1960, Bundesgesetzblatt I S. 862, § 1 Abs. 1 S. 2.

III. Politik der Freiheitssicherung im Kommunikationsbereich

Dieser kurze Überblick über die völkerrechtliche Situation zeigt den fundamentalen Charakter der Entscheidung der westlichen Demokratien zugunsten der Freiheit der Informationsübermittlung als Ausdruck der politischen Freiheiten. Sie haben sich in den Vereinten Nationen und ihren Organisationen stets Bestrebungen widersetzt, im Bereich des grenzüberschreitenden Informationsverkehrs das Prinzip der vorherigen Zustimmung der Empfängerstaaten einzuführen und in einer "Neuen Welt - Informations- und Kommunikationsordnung" das freiheitliche durch ein Lenkungsprinzip zu ersetzen.

Alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft haben einer EntschlieÙung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 die Zustimmung versagt, die in dem Anhang "Leitprinzipien für die Nutzung künstlicher Erdsatelliten für internationale Direktfernsehausstrahlungen" unter anderem die Forderung enthält, daß die Staaten vor der Ausstrahlung eines Direktfernsehprogramms die Länder, in denen dieses möglicherweise empfangen werden könnte, um vorherige Zustimmung nachsuchen müssen (Ziffer 13, 14) (1).

Solche Forderungen stehen nicht im Einklang mit den tragenden Grundsätzen der europäischen Demokratien. So setzt die Ausübung des Rechts des Bürgers zur Wahl des Parlaments die Informationsfreiheit voraus. Nur der Bürger, der sich frei informieren kann, ist in der Lage, demokratische Rechte und Pflichten verantwortlich wahrzunehmen. Der Rundfunk genieÙt in allen Mitgliedstaaten weitgehende Unabhängigkeit vom Staat. Eine Verantwortlichkeit des Staates für einzelne Programminhalte besteht nicht und wird abgelehnt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Mitgliedstaaten sich politisch und - innerhalb gewisser Schranken - rechtlich verpflichtet haben, den freien Informationsfluß über die Grenzen hinweg zu garantieren.

In ihrer Zielrichtung stimmen diese Verpflichtungen der Mitgliedstaaten überein mit ihren gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag, die rechtlichen Voraussetzungen für eine gemeinschaftsweite Verbreitung von Rundfunkprogrammen herzustellen (siehe Fünfter Teil).

(1) Abgedruckt im Zwischenbericht a.a.O. 75 - 78.

B. DIE NEUEN TECHNOLOGIEN ALS INSTRUMENTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Die grenzüberschreitende Verbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen würde einen wesentlichen Beitrag zur europäischen Einigung leisten. Wie dies in der Präambel und in Art. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zum Ausdruck kommt, geht es auch hier darum, "die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen" und "engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind". Insbesondere das Medium Fernsehen wird dazu beitragen, das Bewußtsein gemeinsamer europäischer Kultur und Geschichte und ihrer durch Vielfalt geprägten Reichhaltigkeit zu entwickeln und zu fördern. Die grenzüberschreitende Information kann wesentlich dazu beitragen, daß sich die europäischen Völker als eine Schicksalsgemeinschaft auf vielen Gebieten verstehen lernen.

Die Verbesserung der Information über das Geschehen in den übrigen Mitgliedstaaten ist auch Voraussetzung dafür, daß der europäische Bürger seine Rolle beim Aufbau der Gemeinschaft, insbesondere als Wähler des Europäischen Parlaments, wirklich wahrnehmen kann. Die größere Verantwortung des Bürgers im Entscheidungsprozeß der europäischen Institutionen wird sein Interesse an den europäischen Sachthemen wachsen lassen. Sie verlangt eine geographisch wesentlich umfassendere Unterrichtung. Demgemäß fordert das Europäische Parlament die grenzüberschreitende Information: "Die europäische Einigung wird nur erreicht werden, wenn die Europäer es wollen. Die Europäer werden sie nur wollen, wenn ein europäisches Bewußtsein entsteht. Ein europäisches Bewußtsein wird nur entstehen, wenn die Europäer entsprechend informiert werden. Die Information durch die Massenmedien ist derzeit national bestimmt." (1)

In seiner am 12. März 1982 angenommenen Entschließung unterstreicht das Europäische Parlament die Notwendigkeit, daß die Gemeinschaft die Schaffung eines europäischen Fernsehprogramms unterstützt und sich an entsprechenden Initiativen der Rundfunkanstalten und der Union der europäischen Rundfunkorganisationen beteiligt (2). Die Kommission hat in ihrem Zwischenbericht über "Realitäten und Tendenzen des Fernsehens in Europa - Perspektiven und Optionen" ihren Willen dazu bekräftigt (3).

Die Chance, durch grenzüberschreitende Verbreitung von Fernsehprogrammen zur Bildung eines europäischen Bewußtseins beizutragen, wird auch in den Mitgliedstaaten als positives Element der neuen Übertragungstechniken aufgefaßt. Insbesondere das Satellitendirektfernsehen soll genutzt werden, um ein neuartiges Programm mit europäischen Inhalten zu produzieren und zu verbreiten. In Deutschland wurden "Überlegungen zu einem Europa-Programm des ZDF über Satellit" angestellt (4). In Frankreich werden Vorstellungen über die Kooperation mit den Nachbarländern über ein gemeinsames Programm für den französischsprachigen Raum entwickelt. Die Luxemburger Satellitenpläne haben ein Programm mit europäischem Zuschnitt zum Ziel.

(1) Europäische Gemeinschaften, Europäisches Parlament, Bericht im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport über Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, Berichterstatter W. Hahn, Dok. 1-1013/81 vom 23.2.1982 (PE 73 271 endg.), 9, 11, 12.

(2) ABl. C 87 vom 5.4.1982, 110, 111 Ziff. 2.

(3) Zwischenbericht a.a.O., insbesondere 27 Ziff. 36.

(4) ZDF-Schriftenreihe, Heft 25, Mainz 1981.

Aber keineswegs nur neue, inhaltlich auf europäische Belange ausgerichtete Programme fördern die europäische Integration, sondern mindestens ebenso auch die grenzüberschreitende Verbreitung nationaler Programme:

- Die Informationsmöglichkeiten über die anderen Mitgliedstaaten und Völker der Gemeinschaft werden entscheidend verbessert.
- Die Zugänglichkeit der Programme aus anderen Mitgliedstaaten schafft einen gemeinsamen Informationshintergrund, der wesentlich bessere Chancen des gegenseitigen Verstehens, Vertrauens und Aufeinanderzugehens eröffnet.
- Das vermehrte Angebot ermöglicht den Vergleich der Informationen aus verschiedenen Quellen. Es erhöht und steigert das Urteilsvermögen und erlaubt eine objektivere Beurteilung der Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten und damit in der Gemeinschaft.

Die Lage der Millionen von Arbeitnehmern und der Selbständigen, die von der im EWG-Vertrag garantierten Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, wird erheblich verbessert, wenn sie ihre heimischen Programme jeweils in dem Mitgliedstaat empfangen können, in dem sie tätig sind.

Den Gruppen in der Gemeinschaft, die für Fortschritte im Einigungsprozeß Europas eintreten, wird durch die grenzüberschreitende Verbreitung neuer Europa-Programme und nationaler Programme eine Fülle von Informationen und Argumenten und Anstößen gegeben, die sie stärken werden.

C. DIE NEUEN TECHNOLOGIEN ALS INSTRUMENTE DES KULTURELLEN AUSTAUSCHS

Der Austausch kultureller Erzeugnisse zwischen den Völkern wird wegen seiner anregenden Wirkungen auf die Kreativität der geistig Schaffenden sowie wegen der Erschließung eines breiteren Publikums in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft begrüßt und gefördert.

Das Fernsehen würde dem Hörfunk zur Seite gestellt als Instrument zur Vermittlung von Informationen über das politische, soziale und kulturelle Geschehen von Land zu Land und so zur kulturellen Bereicherung beitragen. Das Bild, das Nachbarbürger auf diese Weise zusätzlich zu Eindrücken durch Reisen und andere Informationsmöglichkeiten erhalten, würde ungleich abgerundeter und klarer werden.

Die Zusammenarbeit der Rundfunkanstalten in der Gemeinschaft, bilateral sowie innerhalb bestehender internationaler Vereinigungen wie der Union der Europäischen Rundfunkorganisationen (UER, Stichwort "Eurovision"), deren wichtigstes Mittel der Programmaustausch ist, würde ergänzt durch einen weitaus unmittelbareren, weil direkten Programm-"Austausch" in der Gemeinschaft: Der Zuschauer erhielte durch die Erweiterung der Empfangsbereiche unmittelbaren Zugang zu den in den Nachbarstaaten ausgestrahlten Programmen. Dem Vorteil der direkten Empfangbarkeit der Originalprogramme steht allerdings das Problem der Sprachverschiedenheit gegenüber, da bei diesem Verfahren sprachliche Hilfen bisher nur in engen Grenzen möglich sind (1).

Gleichwohl wird es vorerst wohl vor allem darum gehen, die für das heimische Publikum bestimmten Programme auch den Bürgern anderer Mitgliedstaaten zugänglich zu machen. Wie beim Hörfunk könnten in Zukunft aber auch Fernsehprogramme produziert und angeboten werden, welche die Lebensverhältnisse und die Entwicklung eines Landes gezielt für Zuschauer in anderen Mitgliedstaaten darstellen.

Die grenzüberschreitende Verbreitung der jeweiligen heimischen Fernsehprogramme eröffnet auch neue Möglichkeiten für die interessierte Öffentlichkeit, sich mit dem Filmschaffen und sonstigen kulturellen Produktionen des audiovisuellen Bereichs aus anderen Mitgliedstaaten vertraut zu machen.

Dies gilt namentlich für Produktionen, die nicht über die großen internationalen Verleihgesellschaften vermarktet werden ("Filmclub", "Workshop"-Sendungen). Viele Beispiele zeigen, daß Kreativität durch Kontakte mit Elementen anderer Kulturen gesteigert wird.

(1) Ein Beispiel technisch möglicher Anpassungen ist der Mehrkanalton bzw. die Untertitelung mit Videotext zur gleichzeitigen Übermittlung mehrerer Sprachen. Solche Anpassungen würden bei Annahme einer einheitlichen technischen Norm für Ausstrahlungen über Direktsatellit in Europa erleichtert.

Dies sind nicht nur theoretische Vorteile. In der nordischen Region Europas wird die künftige Nutzung der Direktsatellitentechnik für den grenzüberschreitenden Programmaustausch bereits in praktische Politik umgesetzt. Die nordischen Länder haben einige ihrer Satellitenkanäle auf der WARC von 1977 für die Versorgung jeweils der gesamten nordischen Region beantragt und erhalten. Es wurde ein gemeinsames Satellitenprojekt "Nordsat" vereinbart. In der Präambel zum Vertragsentwurf zur Regelung von grenzüberschreitenden Sendungen per Satellit wird vornehmlich auf die kulturellen Chancen eines verstärkten Programmaustauschs abgehoben:

"Unter Berücksichtigung der vitalen Aufgabe, die kulturelle Nähe der nordischen Völker zu erhalten und zu festigen, mit dem Wunsch, das gemeinsame Interesse und die Kenntnis der benachbarten nordischen Länder zu fördern und dadurch den besonderen Charakter jedes Landes besser verstehen zu lernen, mit der Vorstellung, durch die Sendung von Radio- und Fernsehprogrammen der einzelnen Länder über die nordische Region hinweg diese Ziele zu fördern und gleichzeitig die Möglichkeit ethnischer und kultureller Minderheiten zu verbessern, an kulturellen Ausdrucksformen und Informationen in ihren eigenen Sprachen teilzunehmen, mit dem Wunsch, durch pan-nordische Programmangebote den Einwohnern der Region eine größere, breitere Auswahl von Programmen und durch vermehrte Zusammenarbeit zwischen den nordischen Rundfunkgesellschaften die Möglichkeit zu bieten, eine Basis für die Programmproduktion zu schaffen, die über die Möglichkeiten der einzelnen Länder hinausgeht, unter Berücksichtigung des Wertes des nordischen Programmaustauschs via Satellit gegenüber den in Reichweite und Umfang zunehmenden, nationale und sprachliche Grenzen überschreitenden Sendungen von Rundfunk- und Fernsehprogrammen anderer Länder ... haben die Regierungen von Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden folgendes vereinbart." (1)

Der Europarat, der als einen Schwerpunkt die Kulturförderung in Europa ansieht, hat die kulturellen Auswirkungen des grenzüberschreitenden Fernsehens durch Direktsatelliten einer detaillierten Untersuchung

(1) Nordic Council of Ministers, Nordic Radio and Television via Satellite - Final Report, Stockholm 1979 (Betonungen von der Kommission).

unterzogen. In einem Bericht (1), der vom Ministerausschuß des Europarats verabschiedet wurde, wird festgestellt, daß der Fernsehzuschauer durch das Direktsatellitenfernsehen zwischen einer größeren Anzahl von Programmen wählen kann, als dies bisher bei der terrestrischen Ausstrahlung von Fernsehprogrammen der Fall war. Außerdem erhielt ein größerer Zuschauerkreis in Europa die Möglichkeit, Fernsehprogramme aus anderen Ländern oder sogar europäische Fernsehprogramme zu sehen. Dies könnte der Verständigung zwischen den Völkern dienen, die Kenntnis der Kultur und der Entwicklung anderer Völker verbessern sowie einen Beitrag zu der Verbreitung eines europäischen Bewußtseins leisten. Europa müsse daher die Möglichkeit der Vermehrung der Programmangebote durch die neuen Übertragungstechniken für einen gesamteuropäischen Programmaustausch nutzen. Die Verstärkung der Vielfalt der Programme könne nicht auf den nationalen Rahmen beschränkt bleiben (2). Diese Feststellung gilt erst recht im Verhältnis der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.

Weltweit ist namentlich die UNESCO dem kulturellen Austausch verpflichtet. Die Erklärung der Weltkonferenz über Kulturpolitik vom 26. Juli bis 6. August 1982 enthält einen Abschnitt über internationale kulturelle Zusammenarbeit, der mit den Worten beginnt: "Eine möglichst weite Verbreitung von Ideen und Wissen auf der Grundlage kulturellen Austauschs und Begegnungen ist Voraussetzung für die kreative Tätigkeit des Menschen und die volle Entwicklung des einzelnen und der Gesellschaft." (3)

Die Kommission hat ihrerseits kürzlich erneut die positive Bedeutung des kulturellen Austauschs für die Förderung der Kultur in der Gemeinschaft unterstrichen und betont, "die Erschließung eines breiteren Publikums" bedürfe einiger flankierender Maßnahmen (4). Unter anderem müßten die Urheber und Inhaber sonstiger Leistungsschutzrechte im Fall der Direktsatelliten- und Kabelübertragung von Fernsehprogrammen im Maße des wachsenden Zuschauerpotentials an der wirtschaftlichen Verwertung ihrer Werke beteiligt werden. Sie müßten, soweit sie es noch nicht sind, in die Lage versetzt werden, ihre Verwertungspraxis an die sich wandelnden Konsumgewohnheiten anzupassen. Entsprechende Vorschläge werden in diesem Grünbuch gemacht (Sechster Teil C).

(1) Conseil de l'Europe, Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM), Comité d'experts sur la politique en matière de media (MM-PO), Rapport final d'activité sur les possibilités de parvenir à un instrument juridique dans le domaine de la télévision directe par satellite TDS, Strassbourg, 7.10.1982, Dok. MM-PO (82) 24.

(2) A.a.O. 30 - 31.

(3) UNESCO, World Conference on Cultural Policies, Mexico City, 26 July - 6 August 1982, Final Report, Paris, November 1982, S. 45, § 43; noch deutlicher die Empfehlungen Nr. 136 über Verbreitung und Austausch kultureller Informationen, S. 146, und Nr. 142 über Kulturabkommen und Kulturaustausch, S. 151.

(4) Die Verstärkung der Gemeinschaftsaktion im Bereich Kultur, Bull. EG, Beilage 6/82, 13.

Vor der Gefahr der kulturellen Überfremdung eines Landes durch ein anderes wird häufig im Bereich der Spielfilme gewarnt, jedoch zu Recht nicht im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander. Was die Produktion von Fernsehprogrammen innerhalb der Gemeinschaft betrifft, ist eine Dominanz einzelner Mitgliedstaaten nicht festzustellen. Wie die Statistik der in den Fernsehprogrammen einzelner Mitgliedstaaten gesendeten Filme zeigt, ist der Anteil von Filmen aus anderen Mitgliedstaaten eher bedauerlich gering (Anlage 3). Eine Verstärkung der Kooperation zwischen den europäischen Rundfunkanstalten erscheint wünschenswert und wird auf verschiedene Weise angestrebt.

Wohl aber überwiegen Filme aus einem Drittland, den USA. Durch ihre Übernahme ist eine gewisse Uniformität des Filmangebots des Fernsehens in der Gemeinschaft schon heute festzustellen. Fernsehsendungen wie "Dallas" gehören zum Angebot fast aller Fernsehanstalten in den Mitgliedstaaten. Die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes auch im Bereich der Fernsehproduktion ist deshalb eine der notwendigen Antworten auf die dominierende Stellung großer amerikanischer Gesellschaften der Kulturindustrie. Auch hier ermöglicht die Schaffung gemeinschaftsweiter Binnenmärkte die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit einheimischer Unternehmen.

D. DIE GESELLSCHAFTLICHE VERANTWORTUNG

Für die Gemeinschaft ist eine wichtige Frage, wie sich die Öffnung der Binnengrenzen, die die gemeinschaftsweite Programmverbreitung ermöglicht, auf den Zuschauer und auf die Inhalte zukünftiger Programme auswirkt.

I. Auswirkungen auf den Zuschauer

Mehrere Gefahren, die den "neuen Medien" zugeschrieben werden, bringt die Programmvermehrung durch Übertragung ausländischer Programme gerade nicht mit sich. Die Möglichkeit, statt der heimischen Programme ein Hörfunk- oder Fernsehprogramm aus einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft anzuhören oder anzusehen, schafft weder Informations- noch Reizüberflutung.

Auch ein Anreiz zur Steigerung der Nutzung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen, wie er im Gefolge der "Medienflut" oft befürchtet wird, ist durch die grenzüberschreitende Verbreitung von Programmen nicht zu erwarten. In Belgien und den Niederlanden ist trotz starker Verbreitung des Kabelfernsehens mit seinen neun bis sechzehn ausländischen Programmen eine Erhöhung der durchschnittlichen täglichen Sehdauer nicht eingetreten. Vielmehr zeigen die Untersuchungen der Sehgewohnheiten der Zuschauer in diesen Ländern über einen längeren Zeitraum hinweg, daß die durchschnittliche Sehdauer bei gut zwei Stunden täglich stagniert, und zwar auch nach Erhöhung der tatsächlich verfügbaren Programme (1). Die dem Medium Fernsehen nachgesagte "drogenhafte Faszinationswirkung" wird durch den Konsum ausländischer Programme schon deshalb nicht ausgelöst, weil er der Mehrzahl der Zuschauer erhöhte geistige Anstrengungen abverlangt. Insoweit besteht kein Anlaß für die Befürchtung, ein vermehrtes Programmangebot könne zu "Deformationen der Persönlichkeitsstruktur" führen.

Eine derartige "durchschnittliche" Betrachtungsweise sagt allerdings noch nichts aus über Gefährdungen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen wie der Kinder und Jugendlichen. Für diese Gruppen gelten jedoch die obigen Feststellungen verstärkt. Insbesondere Kinder und Jugendliche werden oft schon sprachlich nicht in der Lage sein, Sendungen aus dem Ausland zu verfolgen. Sie werden vermutlich erst im Zuge schulischer Fortschritte und mit der Erlernung von Fremdsprachen Interesse an fremdsprachigen Sendungen entwickeln, das heißt in Altersstufen, in denen Reife und Erfahrung bereits zugenommen haben.

Andere Gruppen, beispielsweise Ausländer, können durch die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunkprogrammen besonders begünstigt werden. Für sie eröffnet sich erstmals die Möglichkeit, unmittelbar an dem Leben in ihrer Heimat teilzunehmen und intensiveren Kontakt aufrechtzuerhalten.

(1) Daniel Poesmans, Verkabelung und Fernsehverhalten in Flandern, Media Perspektiven 1981, 240, 243.

Wenn davon ausgegangen werden kann, daß durch das Angebot ausländischer Programme die durchschnittliche Sehdauer der Zuschauer kaum steigt, so folgt daraus, daß die Zahl der - positiven oder negativen - Programmauswahlentscheidungen der Zuschauer zunimmt. Es sind also Beurteilungs- und Lernprozesse der Rundfunkteilnehmer zugunsten einer strengeren Selektivität zu erwarten.

Die Frage nach den Kriterien und der Richtung der Selektivität bedarf jedoch weiterer Untersuchungen. Die Prognose bewegt sich im Bereich der mehr oder weniger plausiblen Vermutungen. Denkbar ist eine Art Selektivität, die das Programm bevorzugt, das die eigene Meinung bestätigt und festigt. Dies kann durchaus einhergehen mit einer Differenzierung der Meinung durch Kenntnisnahme zusätzlicher Argumentation. Ob es zu einer Überwiegenden Verfestigung von gefaßten Meinungen und Vorurteilen kommt, hängt entscheidend von der Art des Programmangebots ab: Grob stereotype Programme mit pauschalen Stellungnahmen im Sinne von Mehrheitsvorstellungen verstärken die negativen, differenziert argumentative Programme die positiven Effekte. Stark von der angebotenen Programmqualität abhängig ist auch eine allgemein begrüßte Art der Selektivität, die das Medienangebot kritisch, informativ und bildungsgerichtet (kognitiv erweiternd) nutzt. Dagegen sucht eine andere Art der Mediennutzung Ersatzlösungen, Entproblematisierung von Sachverhalten und Streßmilderung (eskapistisch). Schließlich ist eine sozial gerichtete Selektivität feststellbar, die Medien als Material und Anknüpfungspunkt für interpersonale Kommunikation benutzt. Allerdings steht schon jetzt fest, daß eine Reihe von Determinanten sozialer Natur sind, wie z. B. Elternvorbild, familiäre Integration, Erziehungsstil.

Bedeutsam kann die Programmvermehrung für das Wissensangebot und die Wissensverteilung werden, auch wenn vorerst andere Faktoren vorherrschen wie Elternhaus, Schule, sozialer Status, interpersonale Kommunikation.

II. Auswirkungen auf die Programminhalte

Die gemeinschaftsweite Verbreitung von Rundfunkprogrammen erhöht die dem Mediennutzer in der Gemeinschaft angebotene Anzahl von Programmen. Dies kann positive Auswirkungen haben (Erhöhung der Vielfalt des Angebots) oder/und negative (Abflachung der Qualität, Minderung der Finanzierungsmöglichkeiten einzelner Programme).

Auswirkungen auf Inhalt und Qualität der Programme hängen eng mit Umfang und Art ihrer Finanzierung zusammen. Beispielsweise kann in einer oligopolistischen Marktstruktur der Anbieter bestrebt sein, den kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden: Programme, die niemandes erste Wahl darstellen, deren Empfang aber gleichwohl dem Abschalten des Gerätes vorgezogen wird. Programme mit der größten Popularität bzw. mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner werden so lange verdoppelt, bis der durch ein spezielleres Programm zu erreichende Zuschaueranteil größer ist als der

Zuschaueranteil, der durch weitere Verdoppelung des populärsten Programmtyps bzw. des kleinsten gemeinsamen Nenners zu erreichen wäre. Im Falle von Pay-tv wird diese Tendenz zur Verdoppelung und zur Produktion von Programmen mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner abgeschwächt, da die Entgeltlichkeit der Programme den Programmproduzenten Zuschauerpräferenzen genauer signalisiert und damit das Angebot von Programmen für Spezialinteressen fördert.

Auswirkungen der beschriebenen Art sind von der gemeinschaftsweiten Programmverbreitung nicht zu erwarten, da sie in die Finanzierungsform bestehender Programme nicht direkt eingreift. Dagegen werden vermehrt verschieden finanzierte Programme um die Gunst desselben Zuschauerkreises konkurrieren. Dieses Nebeneinander gebühren- und kommerziell finanzierter Fernsehveranstalter, die beide in gleicher Weise dem öffentlichen Auftrag des Mediums verpflichtet sind, hat sich in Großbritannien seit Jahrzehnten bewährt. Die erreichte Angebotsvielfalt wird dort gegenwärtig weiter erhöht, ohne daß aufgrund der gesammelten Erfahrungen ein Absinken der hohen Programmqualität befürchtet wird.

DRITTER TEIL:DER WIRTSCHAFTLICHE SACHVERHALT

Der Handlungsbedarf im Bereich des Rundfunks ergibt sich zum einen aus der Aufgabe der Gemeinschaft, den Gemeinsamen Markt auch für diesen wichtigen Zweig der Volkswirtschaft herzustellen (A I), zum anderen aus dem Wunsch, die Verbreitung von Rundfunksendungen in der Gemeinschaft über die Binnengrenzen hinaus zu erleichtern (A II) und ihre integrationsfördernde Wirkung zu nutzen.

Die Nutzung neuer Übertragungstechniken wie Direktsatellit und Kabel wird die wirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks noch verstärken, wie ein summarischer Überblick über Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten für den Rundfunk zeigt (B). Die Infrastrukturkosten für die Einrichtung der Übertragungstechniken werden allerdings nur teilweise und indirekt von den Rundfunkunternehmen aufgebracht. Die Kosten der Programmherstellung variieren erheblich nach Art der Programme. Unter den Finanzierungsmöglichkeiten bieten Abonnementprogramme und Werbung noch erhebliche Reserven, die sich durch eine gemeinschaftsweite Verbreitung erst voll erschließen lassen. Aber auch neue Finanzierungsmöglichkeiten müssen geprüft werden. Die Vorteile des grenzüberschreitenden Direktsatellitenrundfunks können erst mit Hilfe einer einheitlichen europäischen Norm voll zum Tragen kommen.

Die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk geht jedoch in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung weit über den eigentlichen Rundfunkbereich hinaus. Als Werbemedium tragen die Rundfunkunternehmen zur Stimulierung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen in vielen Wirtschaftszweigen bei. Die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunkwerbung ermöglicht Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen (D). Diese wirtschaftlichen Aspekte dürfen nicht übersehen werden, gerade wenn aus kultureller und gesellschaftlicher Sicht die Rolle des Rundfunks als Medium der Information, Äusserung, Bildung und Unterhaltung erhalten bleiben soll.

Im übrigen lenkt der Ausbau der technischen Infrastruktur für die neuen Übertragungstechniken Gelder in der Größenordnung von 100 Mrd. ECU allein für die Errichtung leistungsfähiger, dienstintegrierter Kabelnetze in bestimmte Wirtschaftszweige wie Kabeltechnik, Nachrichtentechnik, Unterhaltungselektronik, Bauelemente einschließlich Mikroelektronik, Elektrohandwerk und Raumfahrtindustrie (C).

Dabei ist die Übertragung von Rundfunkprogrammen nur eine von mehreren Funktionen moderner integrierter Kommunikationsnetze. Bei der Produktion und beim Absatz von Waren und Dienstleistungen haben sie darüber hinaus eine Schlüsselfunktion für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auf den internationalen Märkten. Integrationsfortschritte, die mit zunehmender Arbeitsteilung einhergehen, erhöhen die Notwendigkeit des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs innerhalb der Gemeinschaft. Leistungsfähige Kommunikationssysteme, die Nervensysteme moderner Industriegesellschaften, ermöglichen den Unternehmen Kostensenkungen bei Produktion, Organisation und Kommunikation und führen dadurch zu Rationalisierung und Produktivitätssteigerung.

Die Finanzierung dieser gesamtwirtschaftlich notwendigen Kommunikationssysteme kann nicht allein von den geschäftlichen Anwendern aufgebracht werden, sondern ist ebenfalls auf den Bedarf und die Kaufkraft der privaten Haushalte angewiesen. Diese werden zu Investitionen in die neuen Techniken nur bereit sein, wenn Vielfalt und Attraktivität des neuen Kommunikationsangebots einen Anreiz bieten. Auch hier zeigt sich, wie notwendig Maßnahmen der Gemeinschaft zur Liberalisierung des Rundfunkverkehrs sind.

Schließlich wird der größere Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt beim Rundfunk und den konkurrierenden Medien Anpassungsprozesse auslösen und zu einer stärkeren Spezialisierung des Angebots führen. So kann die Werbung für Möglichkeiten der Freizeitgestaltung ("Hobby-Werbung") dem Fernsehen neue Einnahmen bringen, zumal langfristig damit zu rechnen ist, daß ein größerer Anteil des Privateinkommens als bisher für die Freizeitgestaltung verwendet wird (E).

A. RUND FUNK

I. Die Rundfunkunternehmen als Wirtschaftskraft

Rundfunkunternehmen sind bedeutende Faktoren in der Gesamtwirtschaft der Gemeinschaft. Sie treten am Markt als Wirtschaftskraft auf und beschäftigen als Arbeitgeber zahlreiche Mitarbeiter. Insgesamt sind mehr als 100 000 Personen der verschiedensten Fachrichtungen und Niveaus (Wirtschaftler, Techniker, Künstler, Journalisten, Handwerker usw.) in den Rundfunkanstalten in der Gemeinschaft fest angestellt. Einzelheiten enthält Anlage 4 am Ende dieses Grünbuchs. Dazu kommt eine weit größere Zahl von zeitweise oder auf Honorarbasis Beschäftigten, ohne die der Rundfunk nicht denkbar ist.

Die Rundfunkunternehmen veröffentlichen Jahresabschlüsse, die meist in direkter oder sinngemäßer Anwendung des Aktienrechts erstellt werden.

In Belgien gibt es zwei größere und ein kleineres unabhängiges Rundfunkunternehmen, die Belgische Radio en Televisie (BRT), die Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle française (RTBF) und das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum für deutschsprachige Sendungen (BRF). Sie hatten 1981 einen Umsatz von insgesamt rund 9,25 Mrd. BFR. Die von der RTBF zum 31. Dezember 1981 erstellte Bilanz weist ein Jahresergebnis von 5,33 Mrd. BFR aus, die des BRF rund 100 Mio. BFR. Die Einnahmen- und Ausgabenrechnung von Danmarks Radio betrug 1981 für das Fernsehen rund 1,2 Mrd. DKR und für den Radiobereich (Radiofond) 133 Mio. DKR. Die Ertrags- und Aufwandsrechnung der ARD in Deutschland weist für 1981 rund 3,9 Mrd. DM aus, die des ZDF rund 1,2 Mrd. DM. Das globale Budget der französischen Rundfunkunternehmen für 1982 wurde von der Nationalversammlung auf über 7,8 Mrd. FF festgesetzt. In Griechenland werden die Aufwendungen von ERT-1 für 1982 mit knapp 6 Mrd. DR angegeben, Zahlen für ERT-2 sind nicht verfügbar. Die Aufwendungen von RTE betragen 1981 rund 50 Mio. IRL. In Italien gibt die RAI ihre Aufwendungen für 1981 mit 1 143,146 Mrd. LIT an. Daneben entwickelt sich ein privater Rundfunkbereich von Bedeutung. Die CLT (Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion) erzielte 1982 einen Umsatz von 8,28 Mrd. LFR und erwirtschaftete 1980 einen Gewinn von rund 971 Mio. LFR. Der holländische Rundfunk konnte 1982 für seine inländischen Programme auf Einnahmen in Höhe von 768 Mio. HFL zurückgreifen. Die Einnahmen der BBC betragen 1982 602 Mio. UKL, der Umsatz der ITV-Gesellschaften 680 Mio. UKL. Insgesamt setzt der Rundfunk in der Gemeinschaft circa 7,5 Mrd. ECU um. Ein zusammenfassender Überblick in Form einer Tabelle mit Umrechnung der innerstaatlichen Währungen in ECU findet sich in Anlage 5 am Ende des Grünbuchs.

Die Rundfunkunternehmen finanzieren sich hauptsächlich aus Gebühren und/oder Werbung. Über die Höhe der Hörfunk- und Fernsehgebühren für den einzelnen Bürger gibt Anlage 6 Auskunft. 30 Fernseh- und Rundfunkunternehmen in der Gemeinschaft teilen sich ein Gebührenaufkommen von rund 4,2 Mrd. ECU. Die übrigen Rundfunkunternehmen finanzieren sich aus der Wirtschaftswerbung. Diese Rundfunkunternehmen stehen als Werbeträger mit Rundfunkunternehmen im Wettbewerb, die zusätzlich auf ein Gebührenaufkommen zurückgreifen können. Die Wirtschaftswerbung nahm 1981 in der Gemeinschaft Dienstleistungen der Rundfunkunternehmen für rund 3,3 Mrd. ECU in Anspruch. Über die Ausgaben für die Fernsehwerbung in den einzelnen europäischen Staaten und über den Anteil dieser Ausgaben an den Aufwendungen für die Werbung insgesamt unterrichtet Anlage 7.

Rundfunkunternehmen treten am Markt auf als Nachfrager von Gütern (z. B. Grundstücke, Gebäude, rundfunktechnische Anlagen und Geräte, Betriebs- und Geschäftsausstattung) und Dienstleistungen (z. B. unabhängige Programmproduktionen, Konzerte, Theater-, Ballet-, Opernaufführungen, allgemeine Dienstleistungen) sowie von Rechten (Urheber- und Leistungsschutzrechte). Sie sind ihrerseits Anbieter von Waren, Dienstleistungen (z. B. Werbung) und Rechten (z. B. Verwertung von Fernsehproduktionen auf Videokassetten, internationaler Programmaustausch).

Kommerzielle Tochterunternehmen oder abhängige öffentliche Unternehmen mit vorwiegend wirtschaftlichem und industriellem Charakter von erheblicher Potenz bestehen für die Ausstrahlung und Verbreitung der Programme in Kabelnetzen (1), den Verkauf von Werbezeit und die Gestaltung des Rahmenprogramms (2), Programmproduktion (3), Beschaffung, Erwerb und Auswertung von Filmen (4), Verbreitung und Vertrieb von Film- und

- (1) In Frankreich wurde ein öffentliches Unternehmen industriellen und wirtschaftlichen Charakters durch das Gesetz über die audiovisuelle Kommunikation vom 29.7.1982 errichtet, das sich u. a. aus den Leistungen finanziert, die es den Programmgesellschaften für die Dienste der Programmverbreitung in Rechnung stellt.
- (2) In Deutschland haben alle Landesrundfunkanstalten selbständige Werbegesellschaften gegründet, die Rundfunkwerbung beschaffen und durchführen. Teilweise gehört zu ihren Aufgaben sogar die Programmgestaltung des redaktionellen Teils, soweit er als Rahmenprogramm der Werbung anzusehen ist (Westdeutsches Werbefernsehen GmbH). In anderen Ländern ist diese Aufgabe auf eine Gesellschaft zentralisiert (Régie Française de Publicité, Stichting Ether Reclame), die ihre Gewinne nach einem staatlich festgesetzten Schlüssel auf die Rundfunkveranstalter verteilt.
- (3) In Frankreich betreibt die Société nationale de production den Teil ihrer Aktivitäten, der nicht aus Gebührenaufkommen direkt finanziert wird, in kommerzieller Art. Nach den Worten von Herrn B. Labrusse, Président Directeur, stellt sie mit 2 500 ständigen Mitarbeitern, 500 gelegentlichen Mitarbeitern und 10 000 freien Mitarbeitern (Künstler, Autoren usw.), einem Umsatz von 1 Mrd. FF sowie fast 2 000 Stunden Programmproduktion eine der drei größten Produktionsgesellschaften der Welt dar.
- (4) In Deutschland für die Gesamtheit der Landesrundfunkanstalten die Degeto-Film GmbH.

Fernsehproduktionen (1), Produktion und Vertrieb von Programmzeitschriften (2), Sammlung, Archivierung, Erschließung und Dokumentation von Ton-, Bild- und Schriftdokumenten (3), Forschung und Entwicklung für den Rundfunk auf technischem Gebiet (4), Prüfung und Abnahme von rundfunktechnischen Geräten und Anlagen sowie Versorgungsmessungen und Sendeplanungen (5), Programmverbreitung über Kabel (6), Ausbildung und Fortbildung der Mitarbeiter (7) und Altersversorgung der Mitarbeiter (8).

Stärker noch als bei der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen treten sie bei der Ausübung dieser Tätigkeiten in Konkurrenz zu anderen Unternehmen. Im intramedialen Wettbewerb befinden sie sich mit den anderen Teilnehmern des Wirtschaftsbereichs Medien: selbständige Autoren/Künstler, Presse (Zeitungen/Zeitschriften), Buchhandel (Verlage/Sortiment), Bibliotheken/Museen, Bühnen, Filmwirtschaft, Ton- und Bildträgerproduzenten und Vertriebsunternehmen.

Als Werbeträger stehen die Rundfunkanstalten im Wettbewerb mit Zeitungen, Zeitschriften, Außenwerbung, Adreßbuchwerbung, Filmtheaterwerbung und Direktwerbung. Im europäischen Durchschnitt gehen 12 % der gesamten Werbeaufwendungen von rund 27 Mrd. USD an Fernsehanstalten, 3 % fließen in

- (1) In Frankreich ist das Institut national de la communication audiovisuelle u. a. mit der Kommerzialisierung der Fernsehproduktionen beauftragt. Für den Verkauf der Fernsehproduktionen im Ausland wurde eine neue Société de commercialisation gegründet, die der französischen Kulturindustrie für audiovisuelle Produktionen einen größeren Absatzmarkt weltweit erobern soll, um so Volumen und Qualität der Produktion zu steigern. Im Vereinigten Königreich betrug der Gesamtumsatz aus Programmverkäufen, Schallplattenverkäufen und verschiedenen Dienstleistungen 1980 12 Mio. UKL, mit steigender Tendenz. Hearst, Britisches Fernsehen, Media Perspektiven 1981, 353, 365.
- (2) U. a. in Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich geben die Rundfunkveranstalter Programmzeitschriften heraus. Der Brutto-Ertrag aus dem beachtlichen Buchverlagsgeschäft der BBC betrug 1980 einschließlich der Radio Times über 56 Mio. UKL. Hewlett, BBC Data, Media Perspektiven 1981, 367.
- (3) Das Deutsche Rundfunkarchiv verfügt über Zentralkartei, Phonothek und historisches Archiv. Die BBC Data stellte der BBC einen zentralen, umfassenden Informations- und Auskunftsdienst zur Verfügung. Zum anderen wertet BBC Data die für diesen Service erforderlichen Einrichtungen kommerziell aus. Hewlett, BBC Data, Media Perspektiven 1981, 367.
- (4) In Deutschland das Institut für Rundfunktechnik für die ARD-Anstalten und das ZDF.
- (5) In Deutschland die Rundfunk-Betriebstechnik GmbH, deren Gesellschaftsanteile bei sieben Landesrundfunkanstalten sowie beim ZDF liegen.
- (6) RTE Relays trug 1981 mit 336 784 IRL zum Ergebnis von RTE bei.
- (7) In Deutschland die Schule für Rundfunktechnik (Nürnberg) und die Zentralstelle Fortbildung Programm ARD/ZDF.
- (8) In Deutschland die Pensionskasse freier Mitarbeiter (Frankfurt) für alle ARD-Rundfunkanstalten einschließlich RIAS sowie ZDF.

die Hörfunkwerbung (1). Mangels genauer Statistiken läßt sich die wirtschaftliche Bedeutung des Medienbereichs in der gesamten Gemeinschaft nur schätzen: Ungefähr 1,5 bis 2 % des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft werden im Medienbereich erwirtschaftet. Etwa 1 % der Arbeitnehmer ist im Medienbereich unter Einbeziehung des Groß- und Einzelhandels beschäftigt.

In ihrer wirtschaftlichen Verhaltensweise sind wesentliche Unterschiede zwischen privaten und der Mehrzahl der öffentlichen Unternehmen des Rundfunkbereichs nicht erkennbar. Auch die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten gehen bei der Erfüllung ihres Versorgungsauftrags ähnlich wie ein kommerzielles Privatunternehmen vor (2).

II. Die Finanzierung der Rundfunkanstalten im gemeinschaftlichen Wettbewerb

Die Öffnung der Binnengrenzen für die Rundfunktätigkeit, die die grenzüberschreitende Verbreitung der Programme in der gesamten Gemeinschaft ermöglicht, wird in wirtschaftlicher Hinsicht Anpassungen der bisherigen Finanzierungssysteme und -möglichkeiten der Rundfunkgesellschaften zur Folge haben. Es wird befürchtet, daß einzelnen Rundfunkunternehmen ihre wirtschaftliche Grundlage entzogen werden könnte. Diese Sorge ist wegen der Konsequenzen für die Meinungs- und Informationsfreiheit und den freien Zugang gesellschaftlicher Gruppen zu den Medien ernst zu nehmen. Es spricht jedoch wenig dafür, daß die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für den Rundfunkverkehr Befürchtungen dieser Art rechtfertigt.

Die Finanzierung der Rundfunkunternehmen aus Gebühren oder staatlichen Finanzzuweisungen wird durch die grenzüberschreitende Verbreitung unmittelbar nicht betroffen. Entstehungsstatbestand der innerstaatlich festgesetzten Rundfunkgebühr ist in der Regel das bloße Bereithalten eines Radios bzw. Fernsehempfängers. Damit ist diese Finanzierungsart von der tatsächlichen Verbreitung der Programme und den Zuschauerzahlen unabhängig. Der Effekt dieses Finanzierungssystems ist eine nationale Abschottung, die sich schon deshalb nicht überwinden läßt, weil die Erhebung einer öffentlichen Gebühr auf das eigene Staatsgebiet beschränkt ist. Der grenzüberschreitenden Wirklichkeit des Rundfunks wird in finanzieller Hinsicht nicht Rechnung getragen. Weder ist eine Beteiligung ausländischer Hörer oder Zuschauer möglich, auch wenn das Programm über Kabel weitergesendet wird, noch ist vorgesehen, ausländische Veranstalter von im Inland empfangenen oder über Kabel weitergesendeten Programmen am inländischen Gebührenaufkommen zu beteiligen.

Abonnementgebühren für die Übertragung ausländischer Programme aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft könnten dagegen eine neue Finanzierungsquelle erschließen, die zu den klassischen Einnahmequellen der Rundfunkanstalten hinzuträte. Andererseits müssen sich zukünftige Pay-tv-Programme, wie sie z. B. die BBC auf einem der Direktsatellitenkanäle

(1) International Advertising Association, World Advertising Expenditures 1980, 16, 17.

(2) So z. B. ausdrücklich die Informationsschrift von RTE: The Finances of Broadcasting, Dublin 1982, 1.

plant, dem Wettbewerb ausländischer, aber auch zusätzlicher inländischer Kabelprogramme stellen. In den Mitgliedstaaten, in denen solche Pläne zur Vermehrung des inländischen Programmangebots bestehen, wird die grenzüberschreitende Verbreitung ausländischer Programme nicht als Gefahr, sondern als willkommener, zusätzlicher Anreiz für die schnelle Marktdurchsetzung der neuen Übertragungstechniken gesehen.

Die Auswirkungen gemeinschaftsweiter Verbreitung von Fernsehprogrammen auf die Werbeeinnahmen der einzelnen Rundfunkunternehmen und -systeme sind schwer vorauszuschätzen. Bei dem gegenwärtigen Gefälle der Regelung der Fernsehwerbung in den Mitgliedstaaten ist die Gefahr einer Verlagerung von Werbeumsätzen aus anderen als wettbewerblichen Gründen nicht von der Hand zu weisen. Eine Angleichung der Regelung der Fernsehwerbung in den Mitgliedstaaten, wie sie die Kommission vorschlägt (Sechster Teil A), würde diese Ursache für unnatürliche und ungerechtfertigte Wanderungsbewegungen beseitigen. Andererseits erhöht die Erweiterung der Empfangsgebiete den erreichten Zuschauerkreis und schafft Spielraum für die Erhöhung der Werbeeinnahmen.

Die gemeinschaftsweite Verbreitung von Fernsehprogrammen öffnet den Rundfunkunternehmen eine neue und zusätzliche Einnahmequelle aus Urheberrechts- und Leistungsschutzrechtsvergütungen. Die Höhe dieser Vergütungen wird in Verhandlungen mit den ausländischen Kabelgesellschaften im einzelnen festzulegen sein. Entsprechende Vereinbarungen sind kürzlich für die Übertragung ausländischer Rundfunkprogramme in den belgischen Kabelnetzen getroffen worden. Danach erhalten die Rundfunkunternehmen einen bestimmten Prozentsatz der Abonnementgebühren. Bei gemeinschaftsweiter Verbreitung würden diese Einnahmen erheblich steigen.

B. NEUE ÜBERTRAGUNGSTECHNIKEN: SATELLIT UND KABEL

Die Einführung der Satelliten- und Kabelübertragung wird erhebliche Neuinvestitionen und Betriebskosten erfordern, die ganz oder teilweise von den Rundfunkteilnehmern und anderen Nutzern aufgebracht werden müssen. Die Kommission vertieft gegenwärtig die damit verbundenen Fragestellungen, insbesondere mit den Betreibern der Kommunikationsinfrastrukturen, und bereitet Vorschläge im Rahmen der Entwicklung einer Telekommunikationspolitik der Gemeinschaft vor (1).

I. Kosten

1. Satellitendirektrundfunk

Kosten eines Direktsatellitensystems entstehen sowohl für den Betreiber wie für den individuellen Empfänger. Die voraussichtlichen Kosten der Herstellung, des Starts und des Betriebs eines Fernsehdirektsatelliten hängen vor allem von dessen Größe ab, die wiederum die Kapazität bedingt. Alle verfügbaren Schätzungen der Kosten von Herstellung, Start und Betrieb von Direktfernsehsatelliten unterliegen erheblichen Unsicherheiten. Die Entwicklungskosten werden wegen unterschiedlicher staatlicher Förderungsmaßnahmen nur teilweise weitergegeben. Rabatte zur Erzielung von Folgeaufträgen sind in Einzelfällen erheblich. Unterschiedliche Zinsen, Inflationsraten sowie technische Anforderungen erschweren den Vergleich.

Der Bericht des Home Office im Vereinigten Königreich (2) schätzt die Gesamtkosten für Bau, Ausrüstung, Start und Betrieb eines Direktsatellitensystems für einen Zehnjahreszeitraum bei einem Zweikanalsystem auf 14 bis 16 Mio. UKL und bei dem Olympus-L-Sat-Fünfkansystem auf 10 bis 11 Mio. UKL pro Kanal und Jahr. Die deutschen Rundfunkanstalten veranschlagen die Investitionskosten für den Dauerbetrieb eines Rundfunksatellitensystems mit fünf Kanälen einschließlich der beiden Satellitenstarts und des Bodenbetriebssystems zur Steuerung des Satelliten und zur Programmzuführung je nach Verzinsung und Dauer der Amortisation dieser Investitionskosten über zehn Jahre oder länger mit etwa 30 Mio. DM pro Kanal und Jahr (3).

(1) Kommission der EG, Mitteilung an den Rat über das Fernmeldewesen, Aktionslinien, Dok. KOM(83) 573 endg. vom 29.9.1983.

(2) Home Office, Direct Broadcasting by Satellite, London 1981, 23.

(3) Bericht der "Arbeitsgruppe Satellitenrundfunk" der Rundfunkreferenten der Länder, Media Perspektiven 1982, 776 (783).

Die Kosten für die Empfangsanlage sind vom individuellen Empfänger aufzubringen. Die Höhe dieser Kosten, die gegenwärtig auf etwa 400 ECU einschließlich der erforderlichen Elektronik geschätzt werden, sind mitentscheidend für die Schnelligkeit der Durchsetzung des Direktsatellitenfernsehens. Die meisten Schätzungen gehen davon aus, daß bis zum Ende des Jahrhunderts etwa 50 % der Rundfunkteilnehmer teils direkt, teils durch Kabel Direktsatellitensendungen empfangen können.

2. Kabelrundfunk

Die Kabelverbreitung von Rundfunkprogrammen erfordert im Vergleich zur Satellitentechnik größere Investitionen seitens der Kabelbetreiber. Die tatsächlich erforderlichen Kosten der Verkabelung sind gegenwärtig nur annäherungsweise bekannt. Die Abweichungen zwischen den vorhandenen Schätzungen erklären sich teilweise aus den unterschiedlichen Annahmen. Tatsächlich beeinflussen die Anforderungen, die an die Kabelnetze gestellt werden, den technischen Aufwand und die Auslegung (Kapazität, Rückkanal, Baum- oder Sternstruktur) ganz erheblich. Das zukünftige Kostenniveau des Glasfaserkabels, das in allen Mitgliedstaaten etwa ab 1985 zumindest zur Regionalübermittlung zum Einsatz kommen soll, ist noch nicht bekannt. Die Schätzungen in den Mitgliedstaaten geben aber einen guten Anhaltspunkt. Nach Berechnungen der Expertenkommission Neue Medien kostet die Verlegung eines Breitbandverteilnetzes mit Rückkanal rund 2 500 DM pro Teilnehmer (1). Der ITAP-Report rechnete 1982 noch mit durchschnittlichen Kosten von circa 200 bis 300 UKL (2), was aus heutiger Sicht nicht ausreichend sein dürfte (3).

Unter der Voraussetzung eines attraktiven Angebots dürfte die Nachfrage der Fernsehteilnehmer zu einer kontinuierlichen Zunahme der Kabelanschlüsse führen. Bei einer angenommenen wirtschaftlich erreichbaren Verkabelungsdichte von rund der Hälfte der Fernsehhaushalte in der Gemeinschaft könnten insgesamt bis zu 42 Mio. Fernsehgeräte an Kabelnetze angeschlossen werden.

Daraus ergibt sich - mit allen erforderlichen Vorbehalten -, daß die Kosten der Einrichtung eines Rundfunkverteilnetzes in der EG knapp 50 Mrd. ECU betragen würden.

(1) Expertenkommission Neue Medien - EKM Baden-Württemberg, Abschlußbericht, Bd. I, Stuttgart 1981, 92.

(2) ITAP-Report a.a.O. 28.

(3) Rt. Hon. Patrick Jenkin, Secretary of State for Industry, UK, Financial Times Conference Organisation, Cable Television and Satellite Broadcasting, London 1983, 1, 3.

3. Programme

Die Kosten der Programmproduktion hängen von verschiedenen Faktoren ab, von denen die wichtigsten die tägliche Programmdauer, die Art des Programms, die Produktionsweise, der Anteil der Wiederholungen usw. sind. Die Unterschiedlichkeit der Programmminutenkosten der einzelnen Programmbestandteile verdeutlicht folgende Tabelle (1):

- Sendungen mit Spielhandlung:	7 962 DM
- Unterhaltungssendungen ohne Spielhandlung:	8 478 DM
- Musiksendungen:	4 454 DM
- Informationssendungen:	3 336 DM
- Mischinhalte und -formen:	6 169 DM
- Tagesschau/Tagesthemen:	4 756 DM
- Sportschau/ARD-Sport extra:	2 407 DM
- Wetterkarte:	914 DM
- Spielfilme:	1 892 DM
- Sonstiges Programm:	804 DM
<u>Durchschnittskosten:</u>	<u>4 436 DM</u>

Die durchschnittlichen Programmminutenkosten im Vereinigten Königreich betragen 1979/80 bei der BBC 373 UKL, bei der ITV 540 UKL. Große nationale Fernsehgesellschaften produzieren gegenwärtig wenige aufwendige Programme, wobei allerdings Einsparungen für realisierbar gehalten werden, ohne daß die Qualitätsanforderungen gesenkt werden müßten.

Je nach Art der Anforderungen an das Programm sind zusätzliche Fernsehprogramme mit bedeutend weniger Kostenaufwand herstellbar. Im Vereinigten Königreich werden die Kosten für ein Direktsatellitenprogramm mit zwischen 100 Mio. und 10 Mio. UKL jährlich veranschlagt; in Deutschland liegen die Schätzungen für ein europäisch ausgerichtetes Fernsehprogramm zwischen 130 und 200 Mio. DM. Die Kosten für lokal oder regional begrenzte Kabelprogramme sind erheblich geringer; der Bayerische Rundfunk, zuständig für die Zusatzprogramme des Münchner Kabelpilotprojekts, veranschlagt für zwei Kabelprogramme lediglich rund 60 Mio. DM; kurze Kabelprogramme von einer halben Stunde täglich schlagen sogar nur mit etwa 2 Mio. ECU zu Buch. Diese Angaben könnten sich jedoch als zu niedrig herausstellen, wenn die Zulassung zusätzlicher Programme kurzfristig zu Nachfragestößen am Programmproduktionsmarkt führt.

Demgegenüber stellt die grenzüberschreitende Verbreitung nationaler Fernsehprogramme eine schnell realisierbare Möglichkeit dar, dem Zuschauer in der Gemeinschaft eine zusätzliche Auswahl anzubieten. Der Rückgriff auf bestehende Programme bedingt keine neuen Programmproduktionskapazitäten und keine zusätzlichen Kosten für Programmherstellung. Die Erweiterung der Absatzgebiete erhöht die Rentabilität der Programmproduktion. Ein Blick auf den bestehenden Programmaustausch im Rahmen der Eurovision zeigt das Potential: 1979 wurden 833 Programme mit 1 460 Stunden Dauer dem Programmaustausch der Eurovision zugeführt; die angeschlossenen Fernsehanstalten bestritten damit 5 109 Sendungen mit einer Gesamtdauer von 8 710 Stunden.

(1) Quelle: ARD-Jahrbuch 1983, Hamburg 1983, 345.

II. Finanzierung

Die Finanzierung der Kosten der Satellitenübertragung, aber vor allem des Kabelrundfunks stellt in allen Mitgliedstaaten ein kaum gelöstes Problem dar. Mehrere Möglichkeiten kommen alternativ oder kumulativ in Betracht. Die Auswirkungen der unterschiedlichen Finanzierungsarten auf die Größe der Anteile, mit denen einzelne Bevölkerungsgruppen belastet werden, sind nicht nur ein medienpolitisches, sondern auch ein wirtschaftliches Problem, da die Höhe der Kosten die Nachfrage bestimmt.

Die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunkprogrammen hat positive Auswirkungen auf die Einnahmen aus Werbung und Abonnements; die Finanzierung aus öffentlichen Gebühren wird dagegen unmittelbar nicht berührt. Das Finanzierungspotential aus sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeiten der Rundfunkunternehmen, z. B. dem Verkauf von Eigenproduktionen auf Bildträgern, scheint erst am Anfang seiner Realisierung zu stehen.

1. Gebühren

Knapp 100 Mio. Rundfunkhaushalte in der Gemeinschaft erbringen bei einer durchschnittlichen Rundfunkgebühr (Hörfunk und Farbfernsehen) von 81,9 ECU ein Bruttogebührenaufkommen von 5 Mrd. ECU (1). Die Höhe der staatlich festgesetzten Gebühr in den einzelnen Mitgliedstaaten ist in Anlage 6 wiedergegeben. Derzeit teilen sich 30 Fernseh- und Rundfunkanstalten das jeweilige inländische Netto-Aufkommen (2) nach einem bestimmten Schlüssel, der in den einzelnen Mitgliedstaaten in der Regel von den Parlamenten festgelegt wird.

Eine teilweise Finanzierung der neuen Übertragungstechniken aus der allgemeinen Rundfunkgebühr, die in verschiedenen Mitgliedstaaten diskutiert wird (3), würde auch diejenigen Rundfunkteilnehmer belasten, die die gebotenen Möglichkeiten nicht in Anspruch nehmen wollen oder können. Dieser Effekt wird nicht vermieden durch die Einführung eines besonders ausgewiesenen Zuschlags ("Kabelgroschen"), der bei der Gesamtheit der Rundfunkabonnenten erhoben wird. Auf der anderen Seite erlaubt die Umlegung der Finanzierungskosten auf einen größeren Kreis als den der unmittelbar Begünstigten, zumindest im Anfangsstadium durch attraktive Gebühren die Anschlußdichte rascher zu steigern. Aus alledem ergibt sich, daß die Abzweigung von Teilen der allgemeinen Rundfunkgebühr (einschließlich der gegenwärtig diskutierten Erhöhungen) nicht ausreicht, das oben (I) diskutierte Investitionsvolumen (circa 2 500 DM pro Haushalt allein für den Kabelnetzanschluß) zu finanzieren.

(1) Schätzung auf der Basis des Produkts von gebührenpflichtigen Geräten und Gebührenhöhe in den Mitgliedstaaten am 31.12.1981, European Broadcasting Union (EBU) Review, Programmes Administration, Law, No. 2, März 1983, 60 - 63.

(2) Nach Abzügen, insbesondere für Inkasso.

(3) Z. B. im Vereinigten Königreich; Home Office, Direct Broadcasting by Satellite a.a.O. 68 ff.

2. Werbung

Anlage 8 am Ende des Grünbuchs enthält eine Übersicht über die europäischen Länder, in denen Fernsehwerbung und/oder Hörfunkwerbung betrieben werden darf, unterteilt nach nationaler und regionaler Wirtschaftswerbung, sowie über die Länder, in denen die Rundfunkwerbung ganz oder teilweise untersagt ist.

Hörfunk- und Fernsehwerbung tragen schon heute in erheblichem Maße zur Finanzierung der meisten Rundfunkanstalten bei. Näheres hierüber für jeden Mitgliedstaat enthält der Vierte Teil. Eine Übersicht darüber, wieviel Prozent des Einkommens der einzelnen europäischen Fernsehkanäle bzw. der hinter ihnen stehenden Fernsehveranstalter im Jahre 1981 jeweils aus der Werbung stammten, enthält Anlage 9.

Die Wirtschaftswerbung brachte dem Rundfunk in der Gemeinschaft 1981 rund 3,3 Mrd. ECU. Die Einzelheiten enthält Anlage 10. Damit trägt die Werbung knapp die Hälfte zur Finanzierung aller Rundfunkgesellschaften in der Gemeinschaft bei. Die durchschnittliche Rundfunkgebühr von rund 81,9 ECU beliefe sich ohne Werbung auf ungefähr 121,57 ECU.

Die werbetreibende Wirtschaft fordert die Ausweitung der Werbezeit nach marktwirtschaftlichen Regeln, weil sie auf die wachstumsfördernde Kraft der Werbung setzt. Diese Überzeugung findet in durchschnittlichen jährlichen Steigerungen ihrer gesamten Werbeaufwendungen zwischen 5 und 10 % ihren Niederschlag. Einzelheiten über die Werbeumsätze und das Werbewachstum der einzelnen Werbeträger in den Mitgliedstaaten für den Zeitraum von 1970 bzw. 1975 bis 1981 enthalten die Anlagen 11 und 12. Die Ausgaben der Wirtschaft aller europäischen Länder für die Werbung insgesamt im Jahr 1982 und für die Fernsehwerbung im besonderen im Jahr 1981 sind in Anlage 7 zusammengestellt.

Auch im Kreis der Rundfunkanstalten wird die Auffassung vertreten, daß Werbung die bedeutendste Finanzierungsquelle des Fernsehens der Zukunft sein wird. Diese Einschätzung äußern auch Vertreter öffentlichrechtlicher Fernsehanstalten (1). Entsprechende Erwartungen liegen der Aufhebung der gesetzlichen Beschränkung des Anteils der Werbung an der Finanzierung der französischen öffentlichen Rundfunkanstalten (25 %) im Jahr 1982 zugrunde. Nach Mitteilung des französischen Ministers für Kommunikation (2) hat die Régie française de publicité 1981 wegen dieses Plafond Nachfragen nach Werbemitteilungen zum Preis von 1,4 Mrd. FF zurückweisen müssen. 800 Mio. bis 1 Mrd. FF davon seien als effektive Bestellungen anzusehen gewesen. Diese Nachfrage habe sich nicht etwa auf andere Medien verlagert: Weniger als 2 % dieser Summe von 800 Mio. bis 1 Mrd. FF seien an die regionale Tagespresse gegangen. "Diese Ziffern bedeuten auf jeden Fall, daß im Bereich des Fernsehens ein potentieller Markt besteht, der zum Nutzen des öffentlichen Sektors ausgenutzt werden kann."

(1) Z. B. Dieter Stolte, Intendant des ZDF, bei der Jahrestagung des Zentrallausschusses der Werbewirtschaft 1983 in Bonn.

(2) Anlässlich der Beratung des neuen Gesetzes im Parlament, abgedruckt in: TF 1, Loi sur la communication audiovisuelle, Paris 1982, S. 112.

Voraussetzung für die Ausweitung der Fernsehwerbezeit ist also eine Lockerung der Beschränkungen, denen diese in fast allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unterliegt. Diese Beschränkungen haben zu künstlichen Verknappungen des Angebots an Werbezeit geführt, so daß in den meisten Mitgliedstaaten, insbesondere in Deutschland (1) und Frankreich (2), ein erheblicher Nachfrageüberhang an Werbezeit besteht. Dies hat dazu geführt, daß die Unternehmen erhebliche Mittel nicht für die von ihnen gewünschten Werbezwecke einsetzen können.

Gegenwärtig betragen die Aufwendungen für Fernsehwerbung in der Gemeinschaft 3,1 Mrd. ECU (vgl. für 1981 Anlage 7). Geht man davon aus, daß auf längere Sicht die für Fernsehwerbung verfügbaren Mittel in der Gemeinschaft den Umfang erreichen können wie in Großbritannien im Jahre 1980, so zeichnet sich ein Marktpotential ab, das zwei- bis dreimal größer ist als heute. Auf den ersten Blick scheint das zusätzliche Potential von 3,5 bis 7 Mrd. ECU (3) recht hoch. Aber man muß dabei berücksichtigen, daß Großbritannien eines der Länder der Gemeinschaft ist, in denen es dem Werbefernsehen ermöglicht wurde, sich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu entwickeln.

3. Abonnement (Pay-tv)

Andere Überlegungen beziehen sich darauf, die Nutznießer der neuen Übertragungstechniken an deren Kosten direkt zu beteiligen. So wird schon jetzt für den Anschluß an das Kabelnetz ein besonderer finanzieller Beitrag zusätzlich zur Rundfunkgebühr verlangt, der - unabhängig von der Organisationsstruktur des Kabelbetreibers - dazu bestimmt ist, die Kosten der Verkabelung zu finanzieren. Entsprechende besondere Gebühren für den Betrieb von Empfangsanlagen für Satellitendirektsendungen werden in einigen Mitgliedstaaten diskutiert (4).

Die in den Mitgliedstaaten vorliegenden Erfahrungen machen sichtbar, daß der Abonnent für zusätzliche Programme mehr zu zahlen bereit ist. Die Anreizwirkung der Übertragung ausländischer Programme bei der Finanzierung der Verkabelung verdeutlicht ein Blick auf die unterschiedlichen Situationen in drei Mitgliedstaaten.

(1) ARD-Jahrbuch 1982, Hamburg 1982, 57, 59.

(2) Bereits 1979 soll der Nachfrageüberhang in Frankreich mehr als 1 Mrd. FF (Rozenblum, Die Fernsehwerbung in Frankreich, Media Perspektiven 1981, 131, 133) und 1980 gar 260 Mio. USD betragen haben (Pilati/Richeri, Satellite Broadcasting in the 80ies, Lo Spettatore Internazionale, Juli - September 1982, 179, 186).

(3) Der ITAP-Report a.a.O. 21 Ziff. 3.7 schätzt das zusätzliche Potential an Werbeaufkommen auf 2 Mrd. UKL jährlich.

(4) Z. B. im Vereinigten Königreich: Home Office, Direct Broadcasting by Satellite a.a.O. 71 ff.

In Belgien finanzieren die Kabelfernsehgesellschaften aus einer jährlichen Abonnementgebühr von rund 2 700 BFR für die zeitgleiche Übertragung von 13 bis 16 in- und ausländischen Programmen die gesamten Kosten eines einfachen Kabelverteilnetzes. Die britischen Kabelsysteme übertragen nur vier oder sechs Fernsehprogramme und müssen sich mit Jahresgebühren von ungefähr 15 UKL pro Abonnement zufriedengeben; kaum genügend für den Betrieb des Netzes und nicht ausreichend für die Finanzierung zukünftiger Breitbandnetze. In Deutschland sieht die Bundespost für die von ihr betriebenen Kabelanlagen ab 1. Juli 1983 eine einmalige Anschlußgebühr von 400 DM pro Wohneinheit vor sowie eine monatliche Grundgebühr von 6 DM. Für Programme, die über Richtfunk oder Satellit in eine Kabelverteilanlage eingespeist und dem Empfänger zugeführt werden, wird eine zusätzliche Monatsgebühr von 3 DM erhoben (1). Diese Gebührenstaffel gilt in der Anlaufphase zunächst bis 1985; ob mit dem Satz von 3 DM der Marktpreis der Übertragung ausländischer Programme bereits ausgeschöpft ist, kann bezweifelt werden.

Darüber hinaus konkretisieren sich auch Bestrebungen in den Mitgliedstaaten, die inländische Programmvielfalt - teilweise durch Zulassung weiterer Veranstalter - zu erhöhen, wodurch eine Stimulierung der Nachfrage nach Kabelanschlüssen zu erwarten ist. Zusätzliche Programme können entweder als "Programmpakete", einzeln abonmierbare Programme (Pay-tv) oder Programmteile (Pay-per-view) angeboten werden. Unter gewissen Bedingungen, die vor allem aus den USA bekannte Gefahren vermeiden sollen, soll in Großbritannien nach einem Weißbuch von 1983 allen Formen der Weg geebnet werden (2).

Das Abonnement erschließt eine neue Finanzierungsquelle und beeinträchtigt weder gebührenfinanzierte noch werbefinanzierte Fernsehunternehmen unmittelbar. Über ihre Höhe sind noch keine verlässlichen Voraussagen möglich. In den USA, wo die Erfahrung aufgrund der Eigenarten des dortigen Fernsehsystems sowohl in bezug auf die technische als auch die Programmqualität eine besonders hohe Nachfrage nach zusätzlichen Programmen belegt, rechnet die größte Kabelgesellschaft, HBO, in neuerschlossenen Wohngebieten mit einer Preiselastizität des Verbrauchers zwischen 25 und 30 USD monatlich für ein "Grundpaket" und zwei bis drei Pay-tv-Programme (3).

In der Gemeinschaft bietet die bestehende Grundversorgung mit Fernsehprogrammen im Vergleich mit den USA weniger Anreiz zum Kauf zusätzlicher Programme. Direktsatellitenprogramme werden in den Mitgliedstaaten jedoch als attraktive Ergänzungen zum terrestrischen Programmangebot diskutiert. Außerdem sollen die Kabelnetze neben den Fernseh- und Hörfunkprogrammen noch andere neue Dienste anbieten. In diesem Zusammenhang sei auch der Boom erwähnt, den das Videokassettensystem in der Gemeinschaft erlebt und der eine Erklärung in der großen Nachfrage nach zusätzlichen Programmen findet.

(1) Bundesgesetzblatt (BGBl.) I 1983 S. 713, 715.

(2) Home Office, Department of Industry, The Development of Cable Systems and Services, London 1983, 47 - 49.

(3) Robert J. Bedell, Vice-President, Home Box Office, Financial Times Conference Organisation, Cable Television and Satellite Broadcasting, London 1983, 40, 44.

Für Großbritannien schätzt der ITAP-Bericht, daß bei einem angenommenen Abonnementpreis von 5 UKL monatlich die in Europa schon jetzt bestehenden Kabelsysteme circa 1,5 Mrd. UKL jährlich den Programmherstellern zur Verfügung stellen könnten (1).

4. Staatliche Zuschüsse

Staatliche Zuschüsse spielen eine nicht unerhebliche Rolle bei der Finanzierung der neuen Übertragungstechniken. Mehrere Mitgliedstaaten finanzieren den Aufbau moderner Kommunikationsnetze über Satelliten und Kabel zumindest teilweise aus dem Staatshaushalt. Die bestehenden Rundfunkunternehmen erhalten dagegen in der Regel keine staatlichen Zuschüsse. In Belgien und Großbritannien fließen die Rundfunkgebühren in die Haushalte der Kulturgemeinschaften oder in den allgemeinen Staatshaushalt, aus denen die Rundfunkanstalten Zuweisungen erhalten, die z. B. bei der BBC dem Netto-Ertrag der Gebühreneinnahmen entsprechen (siehe Vierter Teil unter D und E). In Deutschland wird ein Teil des Gebührenaufkommens im Wege des Finanzausgleichs zu den Rundfunkanstalten transferiert, die aufgrund ihres kleinen Versorgungsgebiets verhältnismäßig geringe Gebühreneinnahmen haben. So finanziert z. B. der Saarländische Rundfunk seinen Haushalt von derzeit etwa 120 Mio. DM zu rund je einem Drittel aus Gebühren, Werbung und Finanzausgleich. Die Auslandsdienste der Rundfunkanstalten werden, ob selbständig organisiert oder nicht, überwiegend durch staatliche Zuschüsse finanziert.

5. Sonstige Erträge

Fast alle Rundfunkanstalten in der Gemeinschaft haben in zunehmendem Maße andere Einnahmen. Es handelt sich um Gewinnzuweisungen kommerzieller Töchter, Erlöse aus dem Verkauf von Veröffentlichungen eigener Ton- und Bildaufnahmen, der Rechteverwertung eigener Produktionen, Anleihen, Beiträge der Mitglieder von Rundfunkanstalten in der Rechtsform des Vereins, Erlöse aus Abonnementgebühren für Programmzeitschriften und ähnliches. Weitere Angaben finden sich im Vierten Teil.

(1) ITAP-Report a.a.O. 21.

C. BEDEUTUNG UND AUSSICHTEN BETROFFENER WIRTSCHAFTSBEREICHE

Die wirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks - Fernsehen und Hörfunk - für die Gemeinschaft erschöpft sich nicht in seinen unmittelbaren medienwirtschaftlichen Aktivitäten.

Ein attraktiver Rundfunk in der Gemeinschaft ist darüber hinaus Wegbereiter für die Einführung gesamtwirtschaftlich noch bedeutenderer Innovationen der Informations- und Kommunikationstechniken.

Die grenzüberschreitende Rundfunkverbreitung eröffnet den Zuhörern und Zuschauern in der Gemeinschaft neue Programmangebote, die ihrerseits Voraussetzung für die Stimulierung der privaten Nachfrage zum Einsatz der neuen Übertragungstechniken sind. Dazu sind Investitionen zur Herstellung leistungsfähiger Informations- und Kommunikationsnetze erforderlich, die in Grössenordnungen von über 100 Mrd. ECU in der Gemeinschaft liegen. Profitieren werden zunächst der gesamte Telekommunikationsbereich (1) einschliesslich Kabelindustrien, Nachrichtentechnik, Informationstechnologien, elektronische Bauelementeindustrie sowie die Raumfahrtindustrie. Die Einrichtung einer leistungsfähigen Infrastruktur wird einen Bedarf an neuen Geräten der Unterhaltungselektronik schaffen und private und geschäftliche Nutzer der Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen werden neue und zusätzliche Geräte der Unterhaltungselektronik und Bürotechnik benötigen. Die Nachfrage nach Programminhalten wird sehr stark wachsen, wodurch sich für die Urheber schöpferischer Werke neue Absatzmöglichkeiten und für die ausübenden Künstler, die notwendigen Vermittler der Werke, neue Arbeitsmöglichkeiten erschliessen. Schliesslich ermöglicht die geschäftliche Nutzung der neuen Kommunikationsnetze den Unternehmen in der Gemeinschaft Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen, die für die Erhaltung und Verbesserung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit unabdingbare Voraussetzung sind.

(1) Die Gemeinschaft entwickelt gegenwärtig eine neue politische Initiative in diesem Bereich, Dok. KOM(83) 573 endg. a.a.O. sowie Dok. KOM(84) 277 endg. a.a.O.

D. GEMEINSCHAFTSWEITE PROGRAMMVERBREITUNG

Die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk und die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunkdiensten werden zu der gesamtwirtschaftlich erforderlichen Durchsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken beitragen. So ist die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunkprogrammen eine der ersten, aber nur eine der Aufgaben integrierter Kommunikationsnetze. Diese werden in Zukunft nicht allein der Übertragung von Rundfunkprogrammen und der Individualkommunikation an den Endverbraucher dienen, sondern in zunehmendem Maße auch der Informationsübermittlung zwischen selbständigen Unternehmen oder zwischen geographisch getrennten Teilen desselben Unternehmens. Dabei kommt es wesentlich auf den leichten Zugang zu externen Datenbanken des In- und Auslands an. Allerdings werden die Unternehmen die zu erwartenden Vorteile solcher Netze nur dann voll ausschöpfen können, wenn es gelingt, die technischen Normen und die rechtlichen Rahmenbedingungen von vornherein für eine grenzüberschreitende Nutzung zu definieren.

Im Übrigen ist damit zu rechnen, daß von dieser Entwicklung neue Impulse in bezug auf die Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien durch die europäische Wirtschaft ausgehen werden. Eine Verbesserung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit würde die Folge sein. Schließlich sind von leistungsfähigen Kommunikationsnetzen zu erwarten: Einerseits die Verbilligung und Verbesserung der Produktion sowie neue Angebote von Waren und Dienstleistungen, andererseits neue Angebotsformen, die sich mit der Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Unternehmen und privaten Nutzern weiterentwickeln werden.

Die zum Aufbau eines integrierten Kommunikationsnetzes erforderliche flächendeckende Verkabelung bedarf zu ihrer Finanzierung der Nachfrage und Kaufkraft der privaten Haushalte. Die hohen Investitionskosten sind nur rentabel, wenn eine hohe Anschlußdichte in den verkabelten Gebieten ihre Umlegung auf möglichst viele Haushalte erlaubt. Auch das Satellitenfernsehen ist wirtschaftlich nur sinnvoll, wenn es durch eine genügend große Zahl von Zuschauern genutzt wird (insbesondere bei Pay-tv-Programmen). Der wesentlichste Anreiz für den Zuschauer zur Aufbringung dieser Mittel ist das Angebot einer möglichst breiten Palette zusätzlicher Programme; dazu gehört die gemeinschaftsweite Verbreitung der nationalen Programme. Da letztere weder neue Kapazitäten noch zusätzliche Aufwendungen für die Programmherstellung erfordert, ist sie am ehesten geeignet, kurzfristig die Attraktivität des Programmangebots zu erhöhen und damit zur Finanzierung der erforderlichen Investitionen beizutragen.

Sicherlich wird die gemeinschaftsweite Programmverbreitung die bestehenden Sprachbarrieren überwinden müssen, wenn sie erfolgreich sein will. Die neuen Übertragungstechniken bieten mit ihrer Kapazitätserweiterung dazu die besten Voraussetzungen. So ist es möglich, auf einem Fernsehkanal mehrere verschiedensprachige Tonkanäle zu übertragen, die der Zuschauer alternativ oder sogar - bei Benutzung eines Kopfhörers - kumulativ wählen kann. Ferner kann Videotext zur Übermittlung von Untertiteln benutzt werden. Der Bericht des ITAP an die britische Premierministerin stellt fest, daß in Europa vorhandene Potential erlaube es, daß sich die nationalen zu internationalen Rundfunkgesellschaften entwickeln (1).

(1) ITAP-Report a.a.O. 21 Ziff. 3.7.

Tatsächlich waren die Angebote ausländischer Fernsehsendungen die hauptsächliche Triebkraft für die Entwicklung der Kabelnetze in der Gemeinschaft. Gegenwärtig übertragen die Kabelnetze beispielsweise in Belgien und den Niederlanden landesweit die Programme aus benachbarten Staaten. Schon 1979 bevorzugte mehr als jeder dritte Fernsehzuschauer in Flandern ausländische Programme. In den Niederlanden schwankt der Anteil der Nutzung ausländischer Programme am gesamten Sehvolumen zwischen 20 und 25 %. In anderen Mitgliedstaaten, in denen den Zuschauern diese Wahlmöglichkeiten bisher nur in den Grenzgebieten offenstehen, signalisieren Umfragen ein bemerkenswertes Interesse an zusätzlichen Programmen auch ausländischer Herkunft. In Deutschland ist Kabel- und Satellitenfernsehen rund 40 % der Bevölkerung bekannt, und rund 14 % bekunden ein starkes Interesse an diesen Entwicklungen. In Frankreich schätzt Havas, daß jeder vierte Franzose auch bereit wäre, für zusätzliche Programme zu zahlen. In der Schweiz nennen sogar 64 % der an Kabelfernsehen Interessierten oder Angeschlossenen die größere Auswahl von Fernsehsendern als wichtigsten Vorteil.

Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk schafft den Ausgleich zwischen der Liberalisierung des Warenverkehrs und der des Dienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft. Zeitungen, Zeitschriften, Bücher, Schallplatten und Tonbandkassetten sowie Bildplatte und Videokassetten unterliegen als körperlich fixierte Produktionen den Regeln über den freien Warenverkehr in der Gemeinschaft. Sobald sie ordnungsgemäß in einem Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht worden sind, nehmen sie am freien Warenverkehr in der Gemeinschaft teil. So sind audiovisuelle Produktionen, die auf Videokassette vertrieben werden, allen Medienbenutzern in der Gemeinschaft gleichermaßen zugänglich.

Die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Waren und Dienstleistungen tritt im Informations- und Kommunikationsbereich immer mehr zurück. Erweiterte Zugriffsmöglichkeiten des einzelnen auf ein schnell wachsendes Angebot gespeicherter Informationsinhalte ersetzen in vielen Bereichen den körperlichen Informationsfluß. In Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Gemeinschaft ist die im Bereich des Warenverkehrs mit Printmedien und audiovisuellen Medien bereits verwirklichte Liberalisierung auch in dem funktionell vergleichbaren Dienstleistungsbereich anzustreben. Die dazu notwendigen Richtlinien müssen den Besonderheiten dieses Bereichs und den berechtigten Interessen der Anwender und Nutzer angemessen Rechnung tragen.

Die gemeinschaftsweite Verbreitung von Rundfunkprogrammen trägt ferner zur Förderung einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens und zu einer Wirtschaftsausweitung in der Gemeinschaft bei. In den meisten der in der Gemeinschaft bestehenden Fernsehprogramme wird für Waren und Dienstleistungen geworben. Die Fernsehwerbung und Hörfunkwerbung ist ein unverzichtbares Instrument der Absatzpolitik der Unternehmen in der Gemeinschaft, insbesondere zur Unterstützung der Markteinführung innovativer Produkte.

Durch die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunkwerbung wird die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes auf zweierlei Weise gefördert. Die Zielansprache der Werbung wird statt national gemeinschaftsweit oder doch grenzübergreifend. Die Werbung treibende Wirtschaft erhält die Chance, mit einem einzigen Werbespot Zuschauer und Zuhörer in der gesamten Gemeinschaft oder doch in mehreren Mitgliedstaaten anzusprechen. Dies schafft eine Voraussetzung für einheitliche und internationale Werbestrategien und ermöglicht Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen (1).

Darüber hinaus erhöhen sich mit der Zahl der verbreiteten Programme die Möglichkeiten der Werbung treibenden Wirtschaft zur Nutzung dieses Mediums als Werbeträger (2). Die Unternehmen können in größerem Maße entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen zwischen verschiedenen Programmen als Träger der Werbebotschaft auswählen. Dadurch wird eine bisher nicht gekannte Differenzierung des Werbeangebots erreicht, die zu einer Erhöhung der Absatzchancen der Wirtschaft in der Gemeinschaft beiträgt. Die tatsächliche Nutzung dieser Chancen setzt allerdings die Angleichung der wichtigsten Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten voraus, denen die Rundfunkwerbung unterliegt (siehe unten Sechster Teil A).

- (1) Saatchi & Saatchi Compton, eine der führenden Werbeagenturen im Vereinigten Königreich, betont in ihrem Geschäftsbericht 1982, 10 ff. die wachsenden Möglichkeiten international einheitlicher Werbekampagnen, die durch fortschreitende Konvergenz der europäischen Lebensgewohnheiten und Märkte gegeben seien.
- (2) In den meisten Mitgliedstaaten ist die Fernsehwerbezeit beschränkt. In mehreren Mitgliedstaaten gibt es deshalb einen Nachfrageüberhang nach Fernsehwerbezeit.

E. ZUSAMMENWIRKEN VERSCHIEDENER MASSEN MEDIEN

Wenn dieses Grünbuch sich zum Ziel gesetzt hat, die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Rundfunkstätigkeit in einer Zeit neuer Übertragungstechniken zu untersuchen und Antworten der Gemeinschaft vorzubereiten, so kann dies nicht ohne Berücksichtigung des Zusammenwirkens des Rundfunks mit den anderen Medien geschehen. Rundfunk, Zeitungen, Zeitschriften, Bücher, Schallplatten, Videokassetten, Bildplatten, Filme sowie zukünftige neue Dienste müssen als Teile eines Massenkommunikationssystems zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Die meisten Menschen greifen auf mehrere dieser Medien zurück. Grad und Vielfalt ihrer Nutzung hängen von der verfügbaren Zeit, vor allem jedoch vom Alter und der sozialen Stellung der Benutzer ab. Im Übrigen stellt sich der einzelne jeweils sein eigenes Programm unter Berücksichtigung seiner Vorlieben und der Eigenarten der verschiedenen Medien zusammen. Auf dem Gebiet der aktuellen Unterrichtung und Bildung von Meinungen herrschen Zeitung und Fernsehen vor, während in anderen Informationsbereichen - z. B. Naturwissenschaften, Technik, Geschichte, Philosophie und Psychologie - das Buch oder die Zeitschrift bevorzugt wird. Unterhaltungsbedürfnisse werden neben dem Buch in erster Linie durch Fernsehen, Film und Illustrierte befriedigt. Durch ihre unterschiedlichen Eigenarten ergänzen sich die einzelnen Medien bis zu einem gewissen Grad. Im Übrigen stehen sie jedoch ebenso wie die Medienanbieter miteinander im Wettbewerb. Selbst in Zeiten technischer Neuerungen dürfte der Wettlauf um die Gunst der Benutzer auf dem sich ständig ausweitenden Kommunikationsmarkt nicht dazu führen, daß bestehende Medien wesentlich zurückgehen oder gar aussterben. Technische Neuerungen werden aber Anpassungsprozesse auslösen.

Die unterschiedlichen Anforderungen, welche die Benutzer an die einzelnen Medien stellen, haben zu grundsätzlichen Unterschieden des Inhalts der übermittelten Informationen geführt. Zeitschriften, Fachzeitschriften, Bücher liefern aufbereitete Information, Zusammenhänge, Hintergründe. Die Stärke des Bildschirms (einschließlich der neuen Dienste) ist die Tagesaktualität, der rasche Zugriff und die Dialogfähigkeit. Es wird aber praktisch vorausgesetzt, daß der Benutzer in laufender Folge klare Entscheidungen darüber trifft, was er eigentlich sucht, während der Leser beim Durchblättern von Zeitschriften quasi per Zufall auf Interessantes stoßen kann (Browsing-Effekt). Gegenüber technischen Medien hat das gedruckte Wort den Vorteil, daß es jederzeit und an jedem Ort unmittelbar zur Verfügung stehen kann. Tageszeitungen bieten jederzeit verfügbare Informationen über das Tagesgeschehen, unter denen der Benutzer aus der Vollständigkeit des Angebots nach seinen persönlichen Prioritäten auswählt. Demgegenüber bietet das Buch in der Regel Informationen und Inhalte von bleibendem Wert und dauerndem Interesse. Gestaltung und Ausstattung des Buchs bewirken seine längere Lebensdauer.

Den traditionellen Medien eröffnen sich durch Anpassung an die neuen elektronischen Medien zusätzliche Marktchancen. Man denke an Programmzeitschriften, das Buch zum Fernsehfilm, das Begleitbuch für bestimmte Fernsehsendungen, z. B. zu Bildungszwecken oder für spezielle Interessengebiete. Die neuen Textübermittlungssysteme durch den Bildschirm können die Verlagsarbeit ergänzen. Aktualitätsorientierte Bücher werden durch Bildschirmtext schneller ergänzt. Der Benutzer kann einen entsprechenden Dienst abonnieren und über den Rückkanal eventuell umfangreicheres Material (Gesetzestexte, Tabellen usw.) anfordern. Das erste elektronische Fremdsprachenwörterbuch im Taschenrechnerformat wurde von einem Verlag in Zusammenarbeit mit einer Elektronikfirma entwickelt und der Öffentlichkeit vorgestellt. Weitere Ausweitungen des traditionellen Tätigkeitsbereichs der Verlage auf das Kabel- und Satellitenfernsehen sowie den Videobereich sind nach der eigenen Einschätzung der Verleger möglich. Grenzen ergeben sich freilich aus den erwähnten Verschiedenheiten der Medien und den Benutzungsgewohnheiten, vor allem aber auch aus den höheren Kosten, die mit den elektronischen Medien angesichts des höheren technischen Aufwands verbunden sind. Das Buch wird demgegenüber auf absehbare Zeit billiger bleiben.

Trotz stärkeren Wettbewerbs durch Hörfunk und Fernsehen verzeichnen die anderen Medien einen Zuwachs. Das Fernsehen ist zwar in Funktionsbereiche anderer Medien eingedrungen und beeinflusst damit die Richtung ihrer Entwicklung, konnte jedoch keines der traditionellen Medien ersetzen. So ist die Auflagenhöhe der Zeitungen in den letzten zehn Jahren weiter gestiegen, während allerdings die Zahl der Verlage leicht rückläufig war. Ebenfalls gestiegen ist - insgesamt gesehen - die Zeitschriftenauflage sowie Produktion und Absatz von Büchern. Die Tonträgerindustrie hat eindrucksvolle Absatzzuwächse verzeichnen können. Auch die Zahl der genehmigten Hörfunkgeräte hat noch zugenommen, obwohl sich unter dem Einfluß des Fernsehens der Schwerpunkt der Hörfunknutzung vom Abend auf den Tag verlagert hat. Zahlenmäßige Belege für diese Entwicklung beispielsweise in Deutschland enthält Anlage 13 am Ende dieses Grünbuchs.

Im Bereich des Films ist die Entwicklung differenziert. Während sich die Filmproduktion - nicht zuletzt aufgrund der Nachfrage des Fernsehens (1) - weiterentwickelt, ging die Zahl der Filmtheaterbesucher zurück (Anlage 13). Anpassungsmaßnahmen wurden notwendig. So haben sich viele Kinos dieser Entwicklung dadurch angepaßt, daß sie in drastisch verkleinerten Sälen ihr Angebot differenzieren. Die Filmindustrie reagierte auf zweierlei Weise. Im künstlerischen Bereich greift sie Inhalte auf, die für das Fernsehen tabu sind. Wirtschaftlich verwertet sie den Film besser, indem sie den Absatz über Fernsehen und Video zunehmend ausweitet (2). Inzwischen werden aus den USA, wo die Entwicklung des Satelliten- und Kabelfernsehens wesentlich

(1) Die größere Programmvielfalt wird zu weiteren Steigerungen der Nachfrage führen. Welche - wenn überhaupt - Maßnahmen zu ergreifen sind, damit die Nachfragesteigerung nicht lediglich zu einer Zunahme von aus dritten Ländern importierten Produktionen führt, ist hier nicht zu erörtern.

(2) Der hohe Anteil der Filmtheaterverwertung von bis zu 90 % an der Finanzierung geht zunehmend zugunsten der Fernsehverwertung und der Verwertung durch Vertrieb von Videokassetten zurück. Vor allem letztere wird mittel- und langfristig als wirtschaftlich interessanteste Möglichkeit gesehen.

weiter gediehen ist, wieder Besucherrekorde in den Kinos gemeldet (1). Zusätzliche Medienangebote hätten Absatzchancen, wenn die wirtschaftliche Entwicklung dem einzelnen mehr Freizeit einräumt und die privaten Haushalte mehr Geld für Freizeit und Information auszugeben bereit und in der Lage sind. Untersuchungen halten unter diesen Voraussetzungen Änderungen der Verbrauchergewohnheiten für wahrscheinlich, falls die Medienangebote attraktiv sind.

Wettbewerb und Anpassungen finden nicht nur hinsichtlich der publizistischen Inhalte und Darstellungsformen statt, sondern betreffen auch die Medien als Werbeträger. Die meisten Rundfunkanstalten in der Gemeinschaft werden vollständig oder teilweise aus Werbeeinnahmen finanziert (Anlage 9). In vielen Mitgliedstaaten bestehen Werbegesellschaften des privaten Rechts, die Rundfunkwerbung anbieten (siehe Vierter Teil) und dabei im Wettbewerb stehen mit Zeitungen, Zeitschriften, Plakatwerbung, Werbung in Filmtheatern, Büchern und sonstigen Werbeträgern.

Der Anteil der Rundfunkwerbung an den gesamten Werbeumsätzen in Europa ist bisher mit 15 % eher klein, gemessen an den Anteilen der Printmedien von 55 % (1979) (2). In den Vereinigten Staaten betrug der Anteil der Rundfunkwerbung an den gesamten Werbeumsätzen im Jahre 1981 41,7 % (Anlage 11, Seite 10) in Belgien (via RTL) 10 %, Dänemark 0 %, Deutschland 16,8 %, Frankreich 13,5 % (1980), Griechenland 56 % (1980), Italien 36,5 %, in den Niederlanden 8,9 %, im Vereinigten Königreich 30,8 % (Anlage 11, Seiten 1-9).

Natürlich ändert die Einführung eines neuen Werbemedium den Hundertsatz der Werbeausgaben, die für die bestehenden Media getätigt werden. Dies sollte bei Statistiken über die Verteilung der Werbeausgaben auf die Medien berücksichtigt werden (Anlage 11). Die Statistiken über das Einkommen der Presse aus der Werbung zeigen jedoch, dass die Einführung der Fernsehwerbung in den fünfziger Jahren die Gesamtausgaben für die Werbung in der Presse nicht vermindert haben (3). Anlage 14 vermittelt die Zahlen für Grossbritannien. Auch unter Berücksichtigung der Inflation hat das Einkommen der Presse aus der Werbung fortlaufend zugenommen (4), siehe Anlagen 12, 14, 15 und 16. Grossbritannien ist insofern besonders interessant, als 1976 die Werbung im lokalen Hörfunk in direktem Wettbewerb mit der regionalen Presse eingeführt wurde - ohne negative Wirkungen (5) (Anlage 14).

(1) 1982 stieg die Zahl der Kinogänger auf 1,1 Mrd. Zuschauer - das sind über 9 % mehr als im Vorjahreszeitraum, Zentrallausschuß der Werbewirtschaft, Service Nr. 109, Februar 1983, 33.

(2) International Advertising Association a.a.O. 16, 17.

(3) The European Association of Advertising Agencies (EAAA), New Communications Developments, A manual, Brussels, November 1983, 21 mit Tafeln 1 und 3 für Finnland und Grossbritannien, letztere als Anlage 14 zu diesem Grünbuch übernommen.

(4) EAAA manual a.a.O. 21.

(5) EAAA manual a.a.O. 21.

Die Statistiken zeigen außerdem, daß die Einführung neuer Werbemöglichkeiten zu einer Ausweitung des gesamten Marktes führt und damit einen Impuls auch für die bereits am Markt eingeführten Werbeträger gibt. Beispielsweise stiegen die gesamten Werbeumsätze im Vereinigten Königreich am stärksten in den späten 50er Jahren, als die Fernsehwerbung neu eingeführt wurde. Obwohl 1960 nach nur fünf Jahren schon 22 % des Gesamtwerbeumsatzes auf das neue Werbemedium entfielen und der Anteil der Presse von 87,7 % auf 70,9 % sank, hatten sich die Einnahmen der Presse absolut und in realen Preisen erhöht (1). In Deutschland war mit der Ausweitung der täglichen Werbezeit um die Hälfte im Fernsehen im Jahre 1969 und kürzlich wieder bei der Aufnahme der Werbung im Hörfunk des Norddeutschen Rundfunks im Jahre 1981 dieselbe Entwicklung festzustellen (2). Entsprechendes gilt für Italien (Anlage 16, Tabelle 1).

Der immer wieder befürchtete wesentliche Rückgang der Werbeeinnahmen der Presse aufgrund der Zulassung von Werbung im Rundfunk oder des Abbaus zeitlicher Beschränkungen der Rundfunkwerbung ist demnach nicht eingetreten. Wird dies so bleiben? In einem Fragebogen an die European Advertising Tripartite (EAT) (3) über die Einführung des Satellitenfernsehens fragte der Europarat, ob die EAT der Meinung sei, dass die Ausstrahlung von Werbemitteilungen über Satellit das Gleichgewicht der Medien in Europa berühren würde. Aus den verfügbaren Statistiken folgerte die EAT in ihrer Antwort vom März 1982, dass andere Medien zwar anfänglich eine gewisse Einbusse an Einkommen erfahren könnten, es aber unwahrscheinlich sei, dass die Presse irgendeinen dauerhaften Rückgang an Werbeeinnahmen erleiden würde. Tatsächlich könnte das Gegenteil wahrscheinlich sein (4).

Als ein wichtiger Grund für diese Annahme und für die Erfahrungen der Vergangenheit mit den Werbeeinnahmen der Presse wird die Komplementarität der Medien auch als Werbeträger angesehen.

(1) Report of the Inquiry into Cable Expansion and Broadcasting Policy, "Hunt-Report", London 1982, 13 Ziff. 39.

(2) Arbeitskreis Werbefernsehen der deutschen Wirtschaft, Markenartikel 1983, 84; Markenverband, Werbefernsehen und Tageszeitungen, Wiesbaden, November 1978, 5 - 6.

(3) In der EAT sind vertreten die International Union of Advertisers Associations (IUAA), die European Association of Advertising Agencies (EAAA), die Communauté des associations des Editeurs des Journaux de la CEE (CAEJ), die Federation of Associations of Periodical Publishers in the EEC (FAEP), die European Group of Television Advertising (EGTA) und die Advertising Information Group (AIG).

(4) Entnommen EAAA manual a.a.O. 21, siehe auch 10.

Tatsächlich unterscheiden sich die Werbemedien nach Reichweite, Genauigkeit der Zielgruppenansprache, Höhe der Streuverluste, Wirkungsweise und Informationsinhalt.

Für das Satellitendirektfernsehen ist kennzeichnend, daß es einen geographisch weit ausgedehnten Empfängerkreis erreichen kann. Dies setzt mindestens nationale, meistens aber grenzüberschreitende europäische Werbekonzeptionen voraus.

Die Charakteristika des Kabelfernsehens als Werbeträger sind nicht so eindeutig zu bestimmen. Handelt es sich um die grenzüberschreitende, simultane Verbreitung der nationalen Programme in den Mitgliedstaaten, so bekommt das Kabelfernsehen eine ähnliche Qualität wie das Satellitenfernsehen.

Lokale und spezielle Sachprogramme für Minderheitsinteressen eröffnen neue Möglichkeiten zur Verfeinerung der Zielgruppenansprache in geographischer und inhaltlicher Hinsicht. Stets besteht der wesentliche Unterschied zwischen Werbung im Fernsehen und durch Gedrucktes darin, daß im Fernsehen der Nutzen eines Produktes im bewegten Bild, Ton und Zeitablauf demonstriert werden kann. Demgegenüber stützt sich die Anzeigenwerbung auf Text- und Bildaussage. Während die Fernsehwerbung den Zuschauer in seiner häuslichen Umgebung zu einem vorher genau bestimmbareren Zeitpunkt erreicht, ist Print ortsungebunden und damit flexibler.

Aus diesen Gründen ist es unwahrscheinlich, daß das grenzüberschreitende Satelliten- und Kabelfernsehen der Presse, ja selbst den traditionellen Fernsehprogrammen die wirtschaftliche Grundlage entziehen wird.

Die bisher bekanntgewordenen Schätzungen der möglichen Werbeeinnahmen eines Satellitendirektfernsehprogramms liegen nicht über dem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs des Werbemarktes. Die Studie des britischen Home Office hat zwar eine Bezifferung vermieden, aber Zweifel geäußert, ob das Interesse der Wirtschaft an Werbung in einem Satellitendirektfernsehprogramm groß genug ist, um dessen Finanzierung zumindest in einer Anfangsphase sicherzustellen (1). Für ein Programm von 50 Stunden pro Woche werden je nach Inhalt 10 bis 100 Mio. UKL jährlich oder mehr für erforderlich gehalten (2).

(1) Home Office, Direct Broadcasting by Satellite a.a.O. 74 Ziff. 13.36.

(2) A.a.O. 68 Ziff. 13.10.

Verlässliche Aussagen über Anzahl, Inhalt und Einschaltung der Satellitendirektfernsehprogramme in der Gemeinschaft sind nicht möglich. Sicher ist dagegen, daß nicht alle Programme ganz oder auch nur teilweise aus Werbung finanziert werden. Welche Rolle die Werbung bei der Finanzierung von Satellitendirektfernsehprogrammen überhaupt spielen soll, ist in den Mitgliedstaaten noch nicht entschieden. Mindestens in der Anfangsphase sollen in Deutschland und Frankreich lediglich die herkömmlichen Programme zusätzlich über die Direktsatellitenkanäle ausgestrahlt werden. Obwohl nicht ausgeschlossen ist, daß damit auch die in diesen Programmen enthaltene Werbung über den Direktsatelliten ausgestrahlt wird, ist doch nicht an eine zusätzliche Vergütung dieser Ausstrahlung gedacht. Die Kosten für den Betrieb des Direktsatelliten werden manchmal durch die Rundfunkgebühr finanziert, was in einigen Fällen wohl deren Erhöhung verlangt. Schließlich sind auch weitere Finanzierungsinstrumente vorgesehen, z. B. von der BBC das Pay-tv (1).

Die Lage bei der grenzüberschreitenden Kabelverbreitung von Fernsehprogrammen ist differenzierter. Ob und inwieweit die zeitgleiche, ungekürzte Verbreitung von Programmen aus anderen Mitgliedstaaten einschließlich der in ihnen enthaltenen Werbung zu einer Erhöhung der Tarife der Rundfunkwerbung führt, hängt von der Reichweite ab, die die Werbung auf diese Weise erzielt. So z. B. reflektieren die Tarife von RTL für die Rundfunkwerbung, daß die Programme durch das Kabelfernsehen in Belgien verbreitet werden. Demgegenüber berücksichtigen die Tarife der französischen und deutschen Rundfunkanstalten nicht, daß diese Programme durch die Kabelübertragung auch in Teilen Belgiens empfangen werden. Das Beispiel Belgien, wo den Rundfunkanstalten bislang die Aufnahme von wirtschaftlicher Werbung untersagt ist, zeigt, daß es durchaus zu gewissen Verlagerungen von Werbeaufträgen von einem Mitgliedstaat in den anderen kommen kann. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß das Programm bei den Zuschauern in dem betreffenden Land auf Interesse stößt, das heißt signifikante Einschaltquoten erzielt.

Soweit die Ursache von Verlagerungen unterschiedliche rechtliche Beschränkungen der Fernsehwerbung sind, erscheint die Harmonisierung dieser Vorschriften notwendig. Derartige künstliche Anreize für Geschäftsverlagerungen in andere Mitgliedstaaten sowie für Verzerrungen des Wettbewerbs im Werbe- und im Rundfunksektor verhindern die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für die Rundfunkwerbung und die Rundfunkunternehmen. Um binnenmarktähnliche Verhältnisse in der Gemeinschaft zu schaffen, ist es außerdem erforderlich, daß die Werbung treibende Wirtschaft die Möglichkeit hat, auch im eigenen Land ein Rundfunkprogramm auszuwählen, das nach Meinung des jeweiligen Unternehmens den geeignetsten Rahmen für die jeweilige Werbebotschaft bietet.

Im Hinblick auf die dargelegten verschiedenartigen Rollen der Medien als Werbeträger erscheint das Werbeaufkommen als ökonomische Grundlage der Presse weder durch die zeitgleiche, ungekürzte Kabelverbreitung ausländischer Rundfunkprogramme noch durch das Satellitendirektfernsehen gefährdet.

(1) ITAP-Report a.a.O. 22 Ziff. 4.1.

Hingegen könnte innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten ein lokales Kabelfernsehen zu einem Wettbewerber für die örtliche Tagespresse in bezug auf Werbeeinnahmen heranwachsen, weil sich ihre Einzugsgebiete weitgehend decken. Allerdings ist auch hier eine Existenzgefährdung dann nicht zu befürchten, wenn die Verbreitung lokaler Werbung an die Verbreitung lokaler Programme geknüpft wird. Denn der mögliche Umfang derartiger Berichterstattung aus dem lokalen Raum erscheint eher begrenzt. Außerdem könnte eine zeitliche Beschränkung der Werbung dafür sorgen, daß kein ruinöser Wettbewerb zwischen lokaler Presse und lokalem Fernsehen entsteht. Ferner bestehen auch hier die bereits erwähnten Unterschiede zwischen den elektronischen und den Printmedien. Anpassungsprozesse können schließlich auch zu einer Beteiligung der Verleger am Lokalfernsehen führen. Denn bisher oblag den Zeitungen die redaktionelle Aufarbeitung lokaler Informationen, die jedoch in gleicher Weise im Lokalfernsehen erfolgen muß. Es stellt sich hier wie bei der verlegerischen Beteiligung an regionalen und überregionalen Rundfunkveranstaltungen die monopolrechtliche und die wettbewerbspolitische Frage nach den Grenzen der Konzentration wirtschaftlicher Macht in dem besonders sensiblen Bereich der Freiheit und der Vielfalt der Äußerung.

VIERTER TEIL:DER RECHTLICHE SACHVERHALT

Nachfolgend werden die für die Anwendbarkeit und die Anwendung des EWG-Vertrags erheblichen innerstaatlichen Regelungen zusammengefaßt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Fernsehen. Gleichzeitig wird versucht, das jeweilige rechtliche System transparent zu machen, um einen Überblick über die zehn Rundfunkordnungen in der Gemeinschaft zu erhalten und eine Vergleichung der Rechte zu ermöglichen, die Voraussetzung für ihre (im Sechsten Teil behandelte) Angleichung ist. Eine einführende Übersicht hat die Kommission bereits in ihrem Zwischenbericht veröffentlicht (1).

A. LUXEMBURG

In Luxemburg wird der Rundfunk durch eine Handelsgesellschaft in der Form einer Aktiengesellschaft mit Erwerbszweck betrieben: der Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT), die geschäftlich unter der Bezeichnung Radio-Télé-Luxembourg (RTL) auftritt. Das Stammkapital von 1,2 Mrd. LFR ist überwiegend in französischen (teilweise öffentlichen) und belgischen (privaten) Händen, zum kleineren Teil in Streubesitz.

Die Tätigkeit von RTL beruht auf einer nach dem Gesetz vom 19. Dezember 1929 für Privatpersonen erforderlichen Ermächtigung (2). In Ausführung dieses Gesetzes hat RTL seit 1930 neun Konzessionsverträge mit der Regierung geschlossen (bei jeder Erweiterung ihrer Tätigkeit einen). Die Bedingungen, unter denen die Verleihungen vorgenommen wurden, sind jeweils in einem Lastenheft niedergelegt (Art. 2 Abs. 2), das Bestandteil des betreffenden Vertrags ist. Darin wird der konzessionierten Gesellschaft unter anderem das Monopol der Ausstrahlung von Rundfunk auf dem Gebiet des Großherzogtums garantiert. RTL gehören auch die hierfür erforderlichen technischen Anlagen. Ein Kommissar der Regierung überwacht die Beachtung der Lastenhefte und die Wahrung der Interessen des Staates.

(1) Zwischenbericht a.a.O. 161 - 191.

(2) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die im Großherzogtum bestehenden oder zu errichtenden Rundfunksendestationen, Memorial Nr. 66 vom 24.12.1929, S. 1110 (1111).

Das Lastenheft legt fest, daß dem Konzessionär die Werbung in den von der Regierung festzulegenden Grenzen erlaubt ist. Die Regierung hat bisher keine solchen Grenzen festgelegt. Ungefähr 95 % der Einnahmen von RTL stammen aus der Vermietung von Sendezeit an Werbungtreibende unter Einschaltung von Regiegesellschaften. Der Rest kommt aus Vermögens- und sonstigen Erträgen. Die früher von den Empfängern an den Staat zu zahlenden Gebühren - sie wurden nicht an RTL weitergeleitet - sind seit 1973 abgeschafft. RTL zahlt für ihre Konzessionen und ihr Monopol zwei steuerähnliche Abgaben an den Staat.

Hörfunkprogramme sendet RTL in deutscher, englischer, französischer, niederländischer und italienischer Sprache aus sowie auf UKW-Kanal 18 täglich ein Hörfunkprogramm in luxemburgischer Sprache (letzeburgesch). Fernsehprogramme einschliesslich Nachrichten werden in luxemburgisch nur ca. 75 Minuten am frühen Nachmittag ausgestrahlt. Je ein volles Programm strahlt RTL in französisch und - unter der Bezeichnung RTL-Plus - seit 2. Januar 1984 in deutsch aus. Der deutsche Medienkonzern Bertelsmann AG hat eine Absichtserklärung unterschrieben, sich mit 40 % an der Finanzierung von RTL-Plus zu beteiligen.

Am 2. Mai 1984 haben sich die zuständigen Minister Luxemburgs und Frankreichs im Grundsatz darauf verständigt, der CLT über die zukünftigen französischen Direktrundfunksatelliten TDF1 und 2 die Ausstrahlung von 2 Fernsehprogrammen zu ermöglichen. Der Preis soll bei ca. 75 - 100 Mio. FF pro Kanal und Jahr liegen. Die Einzelheiten des Konzessionsvertrages und das Lastenheft für die CLT sind noch festzulegen, bis der beabsichtigte Staatsvertrag von den jeweiligen Parlamenten ratifiziert werden kann. Die CLT will ab 1986 je ein französischsprachiges und ein deutschsprachiges Programm ausstrahlen. Das letztere soll zusammen mit dem deutschen Verlagshaus Bertelsmann AG betrieben werden. Für das erstere ist die Mitwirkung eines französischen Partners in Aussicht genommen. Es soll den französischen Werberegeln sowie Filmschutzvorschriften unterliegen, die für die französischen Rundfunkunternehmen gelten.

Im übrigen erwägt die Regierung, mit der Société luxembourgeoise des satellites (SLS) einen Konzessionsvertrag abzuschliessen. Darin soll der konzessionierten Gesellschaft das ausschliessliche Recht eingeräumt werden, sechzehn Frequenzen über luxemburgische Fernmelde-satelliten (also nicht einen für den Direktempfang durch die Öffentlichkeit bestimmten Rundfunksatelliten) für die Zwecke des Fernsehens zu nutzen.

Für das Auffangen von Rundfunksendungen aus dem Äther und ihre Weiterverbreitung durch Kabel ("passiver" Kabelrundfunk) gibt es keine besonderen Vorschriften. Das gleiche gilt für die direkte Übertragung eigener Programme durch Kabel ("aktiver" Kabelrundfunk). Letzteren gibt es bisher in Luxemburg nicht. Seit 1958 haben die Gemeinden begonnen, privaten inländischen und ausländischen Unternehmen mit Erwerbszweck (z. B. der belgischen S.A. Coditel) Konzessionen für den passiven Kabelrundfunk zu gewähren. In den Lastenheften ist unter anderem vorgeschrieben, daß die Programme von RTL weiterverbreitet werden müssen. Im übrigen werden belgische, deutsche und französische Programme eingespeist. Konzessionsgebühren sind regelmäßig nicht zu zahlen.

B. ITALIEN

In Italien hat der Gesetzgeber dem Staat ein zweifaches Monopol vorbehalten: erstens die Errichtung und das Betreiben von Anlagen zur Übertragung von Hörfunk und Fernsehen - sei es drahtlos, sei es durch Kabel - sowie zweitens die Übertragung von Programmen jeglicher Art mittels jener Anlagen (1).

Von diesem Anlagen- und Übertragungsmonopol des Staates hat der Gesetzgeber jedoch zwei Bereiche ausgenommen und einem System der Zulassung (autorizzazione) unterstellt, das auch Privatpersonen offensteht (Art. 2, 45 des zitierten Gesetzes): Erstens die Errichtung und das Betreiben privater Anlagen zur drahtlosen Weiterübertragung ausländischer und nationaler Hör- und Fernsehprogramme; zweitens die Errichtung und den Betrieb von lokalen Anlagen zur Ton- und Fernsehübertragung eigener Programme durch Kabel. Einen dritten Bereich haben zwei Urteile des Verfassungsgerichts dem dargelegten Monopol des Staates entzogen und dem System der Zulassung unterstellt: die Errichtung und das Betreiben von lokalen Anlagen zur Ton- und Fernsehübertragung eigener Programme auf drahtlosem Wege (2).

Das so begrenzte gesetzliche Monopol des Staates begründet das Gesetz damit, daß es sich bei den eingangs bezeichneten Tätigkeiten auf nationaler Ebene um "einen wesentlichen öffentlichen Dienst und von vorrangigem allgemeinem Interesse" im Sinne des Art. 43 der Verfassung handele (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des zitierten Gesetzes). Indessen ermächtigt Art. 3 die Regierung, "den öffentlichen Dienst des Hörfunks und des Fernsehens mit jedem technischen Mittel durch Akt der Verleihung (atto di concessione) einer Aktiengesellschaft mit sämtlichen Anteilen in öffentlicher Hand zu übertragen". Die Verleihung umfaßt das Recht, sich als "Gesellschaft von nationalem Interesse" im Sinne von Art. 2461 des Codice civile zu bezeichnen (Art. 3 Abs. 2).

Konzessioniert nach dem Gesetz von 1975 wurde noch im gleichen Jahr erneut die Aktiengesellschaft Radiotelevisione Italiana (RAI), welche seit 1924 aufgrund früherer Gesetze immer wieder Konzessionen erhalten hat. Die 20 Millionen Aktien der RAI über je 2 000 LIT lauten zu 99,55 % auf den Namen des Instituts für den industriellen Wiederaufbau (Istituto per la Ricostruzione Industriale, IRI), einer Staatsholding (Art. 47). Die RAI ist also ein öffentliches Unternehmen. 0,45 % der Aktien gehören der Società Italiana degli Autori e Editori.

(1) Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 2 und 45 der Legge vom 14.4.1975 Nr. 103 über Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva (Gesetz über neue Vorschriften für die Hörfunk- und Fernsehverbreitung), Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 1975, S. 2539.

(2) Corte costituzionale, Urteil Nr. 202 vom 28.7.1976 und Urteil Nr. 148 vom 21.7.1981, Raccolta ufficiale 1976, S. 1267 und 1981, S. 1379.

Die Konzession wird für sechs Jahre erteilt und ist jeweils bis zu sechs Jahren verlängerbar (Art. 14 Abs. 1 Satz 1). Das jüngste Konzessionsabkommen vom 10. August 1981 räumt der RAI wiederum, das Anlage- und das Übertragungsmonopol für den Rundfunk und für Sendungen über Kabel auf nationaler und größerer regionaler Ebene ein - außer wie erwähnt für die drahtlose Weiterübertragung von ihren eigenen und von ausländischen Programmen (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 2). Das Gesetz kennt jedoch kein Monopol des Zugangs zum Rundfunk und der Herstellung von Programmen: Die Konzessionärin, also die RAI, ist vielmehr verpflichtet, den relevanten politischen, sozialen, kulturellen, religiösen und ethnischen Gruppierungen Sendezeit in ihren regionalen und nationalen Übertragungen zu reservieren, und zwar beim Fernsehen mindestens je 5 % der Gesamtseendezeit, beim Hörfunk mindestens je 3 % (Art. 6).

Das Gesetz enthält detaillierte Regelungen über die Organisation der konzessionierten Aktiengesellschaft und ihre Aufgaben (Art. 8 bis 13). Darin werden auch die wirtschaftlichen Ziele und Tätigkeiten umschrieben, zu denen die Konzession die RAI berechtigt und verpflichtet. Vorrang hat "die Produktion von Programmen und Informationen sowie eine ausgeglichene Entwicklung der Produktionskapazitäten der Betriebe" (Art. 13 Abs. 1). Effizienz und Wirtschaftlichkeit sollen durch Reorganisation und Dezentralisierung erreicht werden (Art. 13 Abs. 2 bis 13). Auch die Verbreitung ihrer Produktion sowie der Produktion der mit ihr in irgendeiner Weise verbundenen Gesellschaften durch besondere verlegerische und buchhändlerische Tätigkeiten, durch Schallplatten, audiovisuelle Mittel und ähnliches sowie allgemein die kommerziellen Tätigkeiten - insbesondere die Rundfunkwerbung - sind unmittelbar durch die konzessionierte Gesellschaft auszuüben oder mit Hilfe von verbundenen Gesellschaften, die ihr ganz oder überwiegend gehören (Art. 13 Abs. 14).

Die RAI darf also zahlreiche und umfangreiche Geschäftstätigkeiten selbst ausüben, Tochtergesellschaften gründen und ihnen Erwerbstätigkeiten überlassen. Schon in früheren Konzessionsabkommen zwischen dem Minister für Post- und Fernmitteilungen und der RAI war im Hinblick auf die Werbung festgelegt, sie habe entweder durch die RAI selbst oder unter Einschaltung einer anderen Gesellschaft zu erfolgen. Demgemäß besorgt die Fernsehwerbung aufgrund eines Vertrags seit 1972 die Aktiengesellschaft mit Erwerbszweck Società Italiana Pubblicità Radiofonica e Televisiva (Sipra), die von der RAI vollständig kontrolliert wird. Gewisse mit der Werbung verbundene technische Tätigkeiten werden auf vertraglicher Grundlage durch eine Aktiengesellschaft mit Erwerbszweck, die Società Anonima Commerciale Iniziative Spettacoli (SACIS) wahrgenommen, die ebenfalls von der RAI kontrolliert wird. Die Gesamtdauer der Werbeprogramme darf jeweils 5 % der Hörfunk- und der Fernsehübertragungen nicht überschreiten (Art. 21 Abs. 2).

Der öffentliche Rundfunkdienst - die RAI - wird finanziert aus den "Abonnementgebühren" für Hörfunk und Fernsehen, aus den Erträgen der Hörfunk- und Fernsehwerbung sowie aus sonstigen vom Gesetz zugelassenen Einnahmen (Art. 15 Abs. 1, 21 Abs. 1). Die Teilnehmergebühren müssen auch die Inhaber von Geräten zahlen, mit denen der Empfang von Übertragungen durch Kabel oder aus dem Ausland möglich ist (Art. 15 Abs. 2). Das Abonnement ist kündbar (Art. 17). Die RAI zieht die Teilnehmergebühren selbst ein (Art. 18). Der Anteil der Werbeerträge an den Einnahmen der RAI betrug 1981 21 %. Die RAI verfolgt zwar keinen Erwerbszweck im Sinne eines Strebens nach Gewinn, sie wird aber gegen Entgelt tätig.

Die Festlegung der allgemeinen Richtlinien für sowie die Ausübung der Aufsicht über die Rundfunkdienste obliegt einer Parlamentarischen Kommission (Art. 1 Abs. 3). Sie besteht aus 40 Parlamentariern beider Häuser und bildet Unterkommissionen wie die zur Prüfung und Bescheidung der Anträge auf Gewährung von Sendezeit (Art. 1 Abs. 5, 6). Sie hat wichtige Aufgaben und Befugnisse, namentlich in bezug auf den Zugang zum Rundfunk, die Programme (Richtlinien, Planung, Verteilung der Sendezeiten, Aufsicht), die Werbesendungen (Richtlinien und Festlegung der jährlichen Höchstgrenze der Einnahmen), hinsichtlich der Organe der konzessionierten Gesellschaft und ihren Haushalt (Art. 4, 8 Abs. 1 und 7, 10 Satz 2, 12 Abs. 3, 21 Abs. 3, 4).

Grundsätzlich jedem Staatsangehörigen und jeder Gesellschaft eines Mitgliedstaates (Art. 26 Abs. 2, 3) steht nach dem Gesetz von 1975 der lokale Kabelrundfunk offen, genauer: die Errichtung und das Betreiben von Netzen und von Anlagen zur Ton- und Fernsehübertragung durch Kabel sowie die Verbreitung von Programmen mit Hilfe dieser Mittel für das Gebiet einer einzigen Gemeinde oder mehrerer Gemeinden mit höchstens 150 000 Einwohnern (Art. 24 Abs. 1). Wer diese Tätigkeiten ausüben will, benötigt zwei Zulassungen, die zu erteilen sind, wenn die im Gesetz umschriebenen Voraussetzungen vorliegen: Eine Zulassung des Ministeriums für Post und Fernmitteilungen für das Netz und die Anlagen (Art. 25, 26) sowie eine Zulassung der für das Gebiet zuständigen Region für die Verbreitung von Programmen (Art. 25, 30). Bei der Erteilung der Zulassung muß die Region die Beachtung dreier Regeln sicherstellen: Die Gesamtdauer der Werbeanzeigen, die der lokalen Werbung vorbehalten sein müssen, darf 5 % der Gesamtsendezeit nicht überschreiten; jede Verbindung durch gleichzeitige Übertragung über andere, auch ausländische Netze ist verboten; der Anteil der fremden Programme darf nicht höher sein als derjenige der selbst hergestellten Programme (Art. 30 Abs. 5).

Die Höhe des von den Benutzern der lokalen Kabelnetze geschuldeten Entgelts wird vom Interministeriellen Ausschuß für Preise festgelegt (Art. 29). Für die Erteilung der Zulassung des Ministeriums für Post und Fernmitteilungen und für jedes Jahr zahlt der Inhaber Konzessionsabgaben (Art. 33). Im übrigen darf er zu Erwerbszwecken tätig werden.

Drahtlos auf lokaler Ebene ausstrahlende private Sender gab es im Mai 1981 nach Angaben des Postministers 972, darunter 562, die (auch) Fernsehprogramme ausstrahlten. Ende 1983 gehörten 158 dieser privaten Fernsehunternehmen vier Senderketten oder -netzen (networks) an, die jeweils als Konzern oder Interessengemeinschaft zusammengeschlossen sind: CANALE 5 - RETE 10 - ITALIA 1 (31 Sender), RETE QUATTRO (21 Sender), EURO TV - TV PORT (59 Sender), STP/RV (47 Sender) (1). Die Sender jeder dieser Ketten sind nicht durch Ringschaltung miteinander verbunden, sondern durch Ausstrahlung desselben Programms (namentlich derselben Videokassette), wenn auch teilweise zu verschiedenen Zeiten, was das Gesetz erlaubt. Auf diese Weise haben die Sendernetze auch erhebliche regionale und nationale Bedeutung erlangt.

(1) Die vorstehenden Angaben sind entnommen: Rauen, Platz für zwei Networks: Medienkonzentration in Italien, Media Perspektiven 1984, 161 (162 - 165).

Die drahtlose Weiterübertragung ausländischer Hör- und Fernsehprogramme steht grundsätzlich jedem Staatsangehörigen und jeder Gesellschaft eines Mitgliedstaates offen, deren hauptsächlicher Tätigkeitsort in Italien liegt; sie sind berechtigt und verpflichtet, eine vorherige Zulassung des Ministeriums für Post und Fernmitteilungen zu beantragen (Art. 38, 39 Abs. 1). Genauer gesagt geht es um die Errichtung und das Betreiben von Anlagen zum Empfang und zur gleichzeitigen und unveränderten Weiterübertragung durch den Äther im Gebiet Italiens von Hör- und Fernsehprogrammen, die von öffentlichen Rundfunkdiensten eines anderen Staates oder von nach seinem Recht zugelassenen privaten Einrichtungen ausgestrahlt werden (Art. 38 Abs. 1). Die Zulassung "verpflichtet den Inhaber, aus den ausländischen Programmen alle Teile zu eliminieren, die, in welcher Form auch immer, werbenden Charakter haben" (Art. 40 Abs. 1). Die für fünf Jahre erteilten, erneuerbaren Zulassungen unterliegen Konzessionsabgaben an den Staat (Art. 41 Abs. 2 bis 4).

Schließlich steht es Privatpersonen auch frei, beim Minister für Post und Fernmitteilungen eine Zulassung für die Errichtung und das Betreiben von Anlagen zum Empfang und zur gleichzeitigen und unveränderten Weiterübertragung durch den Äther von Fernsehprogrammen der RAI zu beantragen (Art. 43).

C. NIEDERLANDE

In den Niederlanden bedarf die Ausstrahlung von Rundfunk einer staatlichen Ermächtigung, die durch Verteilung und Zuweisung von Sendezeit nach dem Rundfunkgesetz (1) gegeben wird (Art. 62 Abs. 1). Danach hat der Minister für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialordnung Sendezeit zuzuweisen an Rundfunkorganisationen (omroeporganisaties, Art. 13 Abs. 1) und an Anwärter-Rundfunkorganisationen (aspirant-omroeporganisaties, Art. 14 Abs. 1), welche die im Gesetz festgelegten Bedingungen erfüllen, an die Niederländische Rundfunk-Stiftung (Nederlandse Omroep Stichting, NOS, Art. 15, 2 Buchstabe i, 39 Abs. 1), an politische Parteien und Gruppierungen, die bei den letzten Wahlen mindestens einen Sitz in der Zweiten Kammer der Generalstaaten erworben haben (Art. 18), sowie an die Werbestiftung (Art. 20).

Außerdem kann der Minister Sendezeit zuteilen an Kirchengemeinschaften (kerkgenootschappen) für kirchliche Sendungen (Art. 16), an Gemeinschaften (genootschappen) auf geistiger Grundlage für Ausstrahlungen auf geistigem Gebiet (Art. 17), an andere Errichtungen (instellingen, der vom Gesetz verwendete Oberbegriff) als alle bisher genannten, welche die im Gesetz festgelegten Bedingungen erfüllen - insbesondere ein bisher nicht ausreichend berücksichtigtes kulturelles Bedürfnis von allgemeinem Nutzen befriedigen - (Art. 19), sowie an regionale Rundfunkerrichtungen (omroepinstellingen), welche die gesetzlichen Bedingungen erfüllen (Art. 47).

Die beiden zuletzt und die beiden zuerst genannten Arten von Rundfunkerrichtungen müssen juristische Personen mit uneingeschränkter Rechtsfähigkeit sein (Art. 13 Abs. 2 Nr. 1 e, 14 Abs. 2, 19 Nr. 1 e, 47 Abs. 3 Nr. 1 e). Sie müssen nachweisen, daß sie nicht bezwecken, Gewinn zu machen, "soweit dieser nicht zur Erfüllung der Rundfunkaufgabe bestimmt ist", oder Dritten beim Machen von Gewinn behilflich zu sein (Art. 13 Abs. 2 Nr. 5 e, 14 Abs. 2, 19 Nr. 2 e, 47 Abs. 3 Nr. 5 e). Die beiden erstgenannten Arten von Rundfunkerrichtungen müssen ein vollständiges Programm machen und anbieten (Art. 13 Abs. 2 Nr. 3 e, 14 Abs. 2, 35 Abs. 2). Sie müssen repräsentativ sein für eine bestimmte gesellschaftliche, kulturelle, konfessionelle oder geistige Richtung in der Bevölkerung und der Erfüllung solcher Bedürfnisse in einem Ausmaß dienen, daß ihre Sendungen als von allgemeinem Nutzen angesehen werden können (Art. 13 Abs. 2 Nr. 4 e). Diese Rundfunkorganisationen und Anwärter-Organisationen müssen Beiträge erheben von ihren Mitgliedern, zu denen auch die Abonnenten ihrer jeweiligen Programmzeitschrift kraft gesetzlicher Fiktion gerechnet werden; die Minimumbeiträge werden von der Regierung festgelegt (Art. 13 Abs. 2 Nr. 7 e, 14 Abs. 2). Die Rundfunkorganisationen müssen mindestens 150 000 Mitglieder haben (Art. 13 Abs. 2 Nr. 8 e), die Anwärter-Organisationen mindestens 60 000 (Art. 14 Abs. 2).

Die Aufteilung der Sendezeit zwischen den Organisationen richtet sich nach der Zahl ihrer Mitglieder. Solche mit mindestens 450 000 zahlenden Mitgliedern (Kategorie A) erhalten das Fünffache, solche mit 300 000 bis 449 999 (Kategorie B) das Dreifache der Sendezeit, welche Organisationen mit 150 000 bis 299 999 Mitgliedern (Kategorie C) erhalten (Art. 27 Abs. 2 und 3).

(1) Omroepwet vom 1.3.1967, Staatsblad 1967, Nr. 176, S. 591, wie seitdem geändert.

Vorab werden die den übrigen Errichtungen zugewiesenen Sendezeiten abgezogen (Art. 27 Abs. 1): Anwärter-Organisationen (1 Stunde Fernsehen wöchentlich), Stiftung (mindestens 15 Stunden Fernsehen, höchstens 40 % der vom Minister festgelegten Gesamtsendezeit), Werbestiftung (höchstens 7 Stunden Hörfunk und 3 Stunden Fernsehen wöchentlich), Parteien und andere Errichtungen (zusammen höchstens 10 % der vom Minister festgelegten Gesamtsendezeit), Art. 28 bis 32.

Gegenwärtig gibt es in den Niederlanden acht Rundfunkorganisationen. Davon gehören fünf der Kategorie A an (AVRO, TROS, KRO, NCRV, VARA), eine der Kategorie B (VOO) und zwei der Kategorie C (VPRO, EO). In der Mehrzahl sind sie Vereine, im übrigen Stiftungen des privaten Rechts. Daneben gibt es ungefähr 30 sendeberechtigte Errichtungen (Gruppierungen) mit zweckbestimmten Programmen und stark begrenzter Sendezeit.

Die Fernsehsendungen der Rundfunkorganisationen werden auf den beiden in den Niederlanden bestehenden Kanälen ausgestrahlt: Niederlande 1 und Niederlande 2. Die Schaffung eines dritten Kanals wird diskutiert. Die Vereine und Stiftungen haben feste und wechselnde Sendeabende. Auf Kanal 1 wechseln sich die A-Vereine ab. Auf Kanal 2 hat jeder A-Verein einen festen Abend, der jährlich wechselt. Die B- und C-Vereine senden auf einem der beiden Kanäle zu bestimmten Zeiten. Die Errichtung und Bewirtschaftung der Sender obliegt der Aktiengesellschaft N.V. Nederlandse Omroepzender Maatschappij (NOZEMA). 60 % ihrer Aktien gehören dem Staat (der Post- und Fernmeldeverwaltung), 40 % der Nederlandse Omroepstichting (NOS).

Diese macht ein neuntes Fernsehprogramm, das sie auf beiden Kanälen täglich (insbesondere Nachrichten) und an bestimmten Abenden bzw. Tagen sendet. Die NOS ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts, geschaffen durch das Rundfunkgesetz (Art. 39 Abs. 1). Die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrats (bestuur), dem die Leitung der Stiftung obliegt, werden von den privaten Rundfunkorganisationen ernannt, ein Viertel von repräsentativen kulturellen und sozialen Organisationen und ein Viertel vom Minister für Kultur (Art. 41). Außerdem gibt es einen Vorstand (raad van beheer) zur täglichen Leitung der Tätigkeiten der Stiftung und zur Ausführung der Beschlüsse des Verwaltungsrats (Art. 43), einen Fernseh-Programmrat (ein Drittel der Mitglieder wird benannt von den Rundfunkorganisationen, ein Drittel von repräsentativen kulturellen Organisationen, ein Drittel vom Minister für Kultur, Art. 44) sowie einen Fernseh-Programmkoordinationausschuß (Art. 45). Die Satzung der Stiftung bedarf der Genehmigung des Ministers für Kultur (Art. 40 Abs. 1).

Die NOS ist erstens Organ für die Zusammenarbeit der Rundfunkorganisationen (Art. 39 Abs. 1). Sie ist darüber hinaus zuständig für die Wahrnehmung der gemeinsamen Belange aller Errichtungen und für die Koordinierung von deren Programmen (Art. 39 Abs. 2 Buchstabe a, c). Sie hat weiter die Aufgabe, selbst ein allen Errichtungen gemeinsames Programm herzustellen und zu senden (Art. 36, 39 Abs. 2 Buchstabe b). Sie hat außerdem zu errichten und zu unterhalten Studios, Einrichtungen (z. B. Orchester), Dienste und Hilfsmittel zur Herstellung von Programmen durch alle Errichtungen (Art. 39 Abs. 2 Buchstabe e, f). Die Rundfunkorganisationen sind verpflichtet, von diesen Einrichtungen Gebrauch zu machen (Art. 25). Die NOS hat auch die Aufgabe, dem Ausland Programme zur Verfügung zu stellen (Art. 39 Abs. 2 Buchstabe j).

Die Herstellung und Ausstrahlung von Werbebotschaften Dritter obliegt ausschließlich der Stichting Ether Reclame (STER). Sie ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts, geschaffen durch das Rundfunkgesetz (Art. 50 Abs. 1).

Die sechs Mitglieder des Verwaltungsrats (bestuur) werden vom Minister für Kultur ernannt und entlassen (Art. 50 Abs. 5, 6). Er und der Minister für Wirtschaft können Vertreter mit beratender Stimme in den Vorstand entsenden (Art. 50 Abs. 7). Die Satzung der Stiftung legt der Minister für Kultur fest (Art. 50 Abs. 8). Ein durch das Gesetz geschaffener Werberat (Reclameraad) erläßt Vorschriften über den Inhalt der Werbesendungen der Stiftung, beaufsichtigt die Ausführung dieser Vorschriften und berät in anderen Fragen im Bereich der Werbesendungen (Art. 49 Abs. 1), namentlich hinsichtlich der Tarife. Diese legt der Verwaltungsrat der Stiftung jährlich mindestens sechs Monate im voraus fest (Art. 50 a Abs. 1, 2). Der Minister für Kultur kann den Beschluß ganz oder teilweise aufheben und selbst Tarife festsetzen (Art. 50 a Abs. 4).

Das niederländische Hör- und Fernsehfunksystem wird zu etwa 25 % aus Werbeeinnahmen finanziert und zu ungefähr 75 % aus unmittelbar vom Staat erhobenen Rundfunkgebühren sowie aus Beiträgen der Mitglieder der privaten Vereine und Stiftungen bzw. der Abonnenten von deren Programmzeitschriften.

Es besteht eine gesetzliche Kopplung zwischen der Mitgliedschaft in einer Rundfunkorganisation und der Verpflichtung zur Beitragszahlung (Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 e). Wer Abonnent einer Programmzeitschrift ist, wird automatisch als Mitglied derjenigen Rundfunkorganisation angesehen, die sie herausgibt und ein besonderes Urheberrecht daran hat (Art. 22), es sei denn, er erklärt ausdrücklich das Gegenteil. Auf diese Weise erklären sich die hohen Mitgliederzahlen verschiedener Organisationen.

Die Dienstleistungen dieser privaten Vereine und Stiftungen werden also gegen Entgelt erbracht. Dies gilt auch für die Ausstrahlungen der NOS, der STER und der übrigen Errichtungen mit zugeteilter Sendezeit, die zusammen mit den Organisationen an der Gebühr (und den Erträgen aus der Werbung) partizipieren. Die Aufteilung dieser Gelder erfolgt durch den Minister für Kultur (Art. 58 bis 60 a). Darüber hinaus dürfen die privatrechtlichen Vereine und Stiftungen Gewinn machen, soweit er zur Erfüllung der Rundfunkaufgabe bestimmt ist. Auch durch die Herstellung und den Vertrieb von Programmen und Programmzeitschriften beteiligen sie sich aktiv am Wirtschaftsleben. Die NOS mit ihren Studios, Orchestern usw., die sie für sich und die übrigen Errichtungen unterhält, ist ein bedeutsames Dienstleistungsunternehmen.

Das Rundfunkgesetz erfaßt grundsätzlich auch den Hörfunk und das Fernsehen durch Kabel. Es regelt erstens die Weiterverbreitung (doorgifte) der vom inländischen Rundfunk ausgestrahlten Programme durch Drahtfunkeinrichtungen. Sie muß grundsätzlich vollständig, gleichzeitig und ohne Unterbrechung erfolgen (Art. 48 Abs. 1). Zu den vom Gesetz erfaßten Drahtfunkeinrichtungen gehören die Auffang- und Kabelanlagen, die mehr als das Gebiet einer Gemeinde erfassen (1). Nicht unter das Rundfunkgesetz fallen deshalb die zahlreichen zentralen und gemeinschaftlichen Antennenanlagen. Sie bedürfen lediglich einer Erlaubnis (machtiging) des

(1) Art. 2 Abs. 1 Buchst. k des Rundfunkgesetzes i.V.m. der dort zitierten Vorschrift des Telegraphen- und Telefongesetzes von 1904, Staatsblad Nr. 7, und Art. 3 Abs. 2 der Beschikking (Verfügung) des Ministers für Verkehr und Wasserstraßen vom 27.7.1970, Staatscourant (Stcrt) 144, in der Fassung der Beschikking vom 6.3.1974, Stcrt. 48.

Generaldirektors für Post, Telegraphie und Telefon (1), während erstere eine Konzession des Postministers nach dem Telegraphen- und Telefongesetz benötigen. Auch die über 200 großen Hausrundfunkkabelanlagen (huisomroepen, vor allem in Krankenhäusern) fallen nicht unter das Rundfunkgesetz.

Zweitens regelt das Gesetz die Weiterverbreitung (doorgifte) der von ausländischen Sendern ausgestrahlten Programme durch die bezeichneten Auffanganlagen und Kabelnetze. Der Minister für Kultur kann im Einvernehmen mit dem Minister für Post, Telegraphie und Telefon die ausländischen Sender bestimmen, deren Sendungen ganz oder teilweise durch eine oder mehrere Kabelanlagen weiterverbreitet (doorgegeven) werden sollen (Art. 48 Abs. 2 Buchstabe a).

Das Gesetz ermächtigt drittens den Minister für Kultur, den sendezeitberechtigten Errichtungen - das sind nach Art. 13, 19, 47 die nationalen, kleinen und regionalen Errichtungen - Gelegenheit zu verschaffen, ihre Programme durch Kabelanlagen zu übertragen (over te bringen, Art. 48 Abs. 2 Buchstabe b).

Örtliche Errichtungen erfaßt diese Vorschrift nicht. Indessen ermächtigt viertens ihr Abs. 5 den Minister für Kultur, im Hinblick auf die Nutzung von Kabelanlagen für andere Zwecke als die Weiterverbreitung der in Abs. 1 und 2 bezeichneten Programme Regeln aufzustellen. Abs. 5 ist vom Minister dahin ausgelegt worden, daß er zur Regelung der originären Übertragung (overbrengen) eigener Programme örtlicher Errichtungen durch Kabel ermächtige. Er hat deshalb eine Verfügung erlassen (2), die solchen "aktiven" Kabelrundfunk nur versuchsweise gestattet und nur von ihm bestimmten Errichtungen vorbehalten. Sie müssen Rechtspersönlichkeit haben, kultureller Natur sein, repräsentativ für das Gebiet, dürfen keine Gewinne anstreben und nicht Werbezwecke verfolgen.

Gestützt auf Art. 48 Abs. 5 hat der Minister für Kultur kürzlich eine Verfügung erlassen (3), nach der die Übertragung (overbrengen) von Fernsehprogrammen durch Kabel im Inland, die vom Ausland aus mittels eines Fernmeldesatelliten (also nicht eines für den Direktempfang durch die Öffentlichkeit bestimmten Rundfunksatelliten) angeboten werden, nur dann erlaubt ist, wenn die Programme keine Werbemitteilungen enthalten, die insbesondere an das niederländische Publikum gerichtet sind; wenn die Verteilung über Satellit von einer Errichtung oder in ihrem Auftrag erfolgt, welche die Programme im Lande ihrer Niederlassung durch einen Rundfunksender oder eine Kabelanlage verbreitet; und wenn die Übertragung zeitgleich, ohne Unterbrechung und soweit möglich unverkürzt geschieht.

(1) Art. 4 Beschikking.

(2) Beschikking vom 24.12.1971, Stcrt. Nr. 251.

(3) Beschikking vom 15.9.1983, Stcrt. Nr. 190 vom 30.9.1983, S. 8, in Kraft getreten am 2.10.1983, Art. II.

Die inländische Weiterverbreitung von ausländischen Programmen, die über Direktsatelliten ausgestrahlt werden, ist und bleibt frei (1), auch wenn sie Werbemittelungen enthalten, die insbesondere an das niederländische Publikum gerichtet sind.

Ob letzteres der Fall ist, soll vor allem von folgenden Kriterien abhängen (2): ob die Anzeige in niederländisch erfolgt, obwohl sie von einem im Ausland ansässigen Verteiler stammt; ob die Preise in niederländischer Währung ausgedrückt sind; ob Adressen von Verkaufsstätten in den Niederlanden genannt werden; ob für Produkte geworben wird, die allein in den Niederlanden erhältlich sind.

(1) So die Erläuternde Nota zu der Beschikking, a.a.O.

(2) So die Erläuternde Nota zu der Beschikking, a.a.O.

D. BELGIEN

In Belgien sind Hör- und Fernsehfunk Sache der flämischen, der französischen und der deutschen Kulturgemeinschaft; nationale Angelegenheit ist jedoch geblieben die Ausstrahlung von Mitteilungen der nationalen Regierung und von kommerzieller Werbung (1). Letztere ist untersagt (2); das Verbot wird jedoch in der Praxis hinsichtlich der Weiterbreitung durch Kabel von aus anderen Mitgliedstaaten eingestrahlteten Werbesendungen behördlich nicht durchgesetzt.

Der Rundfunk ist in Belgien als öffentlicher Dienst (service public, openbare dienst) organisiert, ohne daß die Verfassung privatrechtliche Lösungen ausschließt. Beauftragt mit diesem Dienst sind drei durch Gesetz geschaffene Institute: Die Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle française (RTBF) (3), die Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen (BRT) (4) und das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum für deutschsprachige Sendungen (BRF) (5).

Das Gesetz räumt den drei Instituten jedoch kein Monopol ein. BRT und - sobald entsprechende Bestimmungen erlassen wurden - auch RTBF und BRF sind ferner verpflichtet, denjenigen privaten Vereinen und Stiftungen Sendezeit einzuräumen und sie bei ihren Programmen personell und technisch zu unterstützen, welche die im Gesetz festgelegten Voraussetzungen erfüllen und deshalb vom König in gesetzlich begrenzter Zahl zuzulassen sind (6). Dabei muß es sich um Vereine des privaten Rechts ohne Erwerbszweck oder um gemeinnützige Stiftungen handeln, welche ausschließlich bezwecken, Programme mit Kommentaren und Meinungen zu senden, welche auf repräsentativen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, ideologischen oder philosophischen Strömungen beruhen.

RTBF und BRT strahlen auf je zwei Kanälen insgesamt vier Fernsehprogramme aus: RTBF 1 und 2 (Télé 2) sowie BRT 1 und 2. BRF strahlt ein Hörfunkprogramm aus.

-
- (1) Art. 59 bis und 59ter der Verfassung; Art. 4 Nr. 6 der Loi spéciale de réformes institutionnelles vom 8.8.1980, Moniteur belge vom 15.8.1980, S. 9434.
 - (2) Art. 28 Abs. 3 der Loi organique des instituts de la Radiodiffusion Télévision belge vom 18.5.1960, Moniteur belge vom 21.5.1960, S. 3836.
 - (3) Décret (Verordnung) mit Gesetzescharakter des Rats der französischen Kulturgemeinschaft vom 12.12.1977, Moniteur belge vom 14.1.1978, S. 365, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1.
 - (4) Decreet (Verordnung) mit Gesetzescharakter des Kulturrats der niederländischen Kulturgemeinschaft vom 28.12.1979, Belgisch Staatsblad vom 25.1.1980, S. 1171, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1.
 - (5) Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes vom 18.2.1977 zur Festlegung gewisser Bestimmungen über den öffentlichen Dienst des Rundfunks und Fernsehens, Moniteur belge vom 2.3.1977, S. 2491.
 - (6) Art. 24 bis 30 des zitierten flämischen Dekrets, Art. 26 des zitierten wallonischen Dekrets, Art. 9 des zitierten Gesetzes vom 18.2.1977 (bezüglich BRF).

BRT, RTBF und BRF sind öffentliche Anstalten (openbare instellingen, établissements publics) mit Rechtspersönlichkeit (1). Jedes Institut legt sein Programm fest (2). Die drei Anstalten des öffentlichen Rechts verwalten sich jeweils selbst durch einen vom Rat der jeweiligen Kulturgemeinschaft auf Zeit gewählten Verwaltungsrat, dessen Ständigen Ausschuß und einen Generalverwalter bzw. Direktor. Das BRF untersteht der Aufsicht der für Kultur zuständigen Minister (3). Die BRT ist "beim Minister" für die niederländische Kultur errichtet (4). Der Minister für die betreffende Kultur kann an den Sitzungen des Verwaltungsrats mit beratender Stimme teilnehmen (5). Er bzw. der König ernennt auf Vorschlag des Verwaltungsrats den Generalverwalter (6). Im übrigen unterliegen BRT, RTBF und BRF der finanziellen Aufsicht des Staates (7).

Die Einnahmen der Anstalten bestehen aus den Mitteln, die der Rat der jeweiligen Kulturgemeinschaft seiner Anstalt zur Verfügung stellt, den Anleihen, welche die Anstalt nach Genehmigung durch Erlaß aufnehmen darf, den Erlösen aus dem Verkauf von Veröffentlichungen sowie von eigenen Ton- und Bildaufnahmen, den Erlösen aus dem Verkauf und der Vermietung ihrer Produktionen sowie den Entgelten für geleistete Dienste aller Art (8). Die Anstalten dürfen also zur Finanzierung ihrer Aufgabe als öffentliche Unternehmen am Wirtschaftsleben teilnehmen und Überschüsse erzielen. BRT und RTBF dürfen je einen Reservefonds bis zu 500 Mio. BFR unterhalten, RTBF außerdem einen Erneuerungs- und Amortisierungsfonds (9). Die zuerst genannten Mittel aus dem Haushalt des jeweiligen Kulturrats werden aus den Gebühren (redevances, steuerähnlichen Abgaben) finanziert, welche der Staat bei den Eigentümern von Radios und Fernsehgeräten jährlich durch die Régie des téléphones et des télégraphes erhebt. Die Anstalten werden also gegen Entgelt tätig. Der Anteil der Einnahmen von RTBF aus dem Haushalt betrug 1981 89,1 %.

(1) Art. 1 Abs. 1 der Dekrete, Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes von 1977.

(2) Art. 2 Abs. 2 der Dekrete bzw. Art. 1 Abs. 2 des Erlasses mit Verordnungskarakter des Rats der deutschen Kulturgemeinschaft vom 4.7.1977, Moniteur belge vom 17.11.1977, S. 13630.

(3) Art. 7 Abs. 4 des zitierten Gesetzes vom 18.2.1977.

(4) Art. 1 Abs. 1 des zitierten flämischen Dekrets.

(5) Art. 12 des zitierten flämischen Dekrets, Art. 11 des zitierten wallonischen Dekrets, Art. 13 des zitierten deutschen Erlasses.

(6) Art. 13 Abs. 2 des zitierten flämischen Dekrets, Art. 17 Abs. 1 des zitierten wallonischen Dekrets.

(7) Art. 18 des flämischen Dekrets, Art. 21 des wallonischen Dekrets, Art. 7 Abs. 5 des Gesetzes vom 18.2.1977, die jeweils verweisen auf die Loi vom 16.3.1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (Gesetz über die Kontrolle gewisser Einrichtungen öffentlichen Interesses) in der Fassung des Königlichen Erlasses vom 18.12.1957, Moniteur belge vom 25.12.1957.

(8) Art. 22 des flämischen Dekrets, Art. 20 des wallonischen Dekrets, Art. 41 des deutschen Erlasses, Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes vom 18.2.1977.

(9) Art. 22 des wallonischen Dekrets, Art. 22 des flämischen Dekrets.

Die Anstalten können alle Tätigkeiten ausüben, die im Zusammenhang mit ihrer Aufgabe stehen oder durch die deren Verwirklichung gesichert oder erleichtert werden kann (1). Dazu gehören die Produktion, die Ausstrahlung und der Vertrieb von Programmen, die Errichtung, Unterhaltung und Nutzung der für die Ausstrahlung der Fernsehprogramme erforderlichen technischen Anlagen (bzw. ihre entgeltliche Zurverfügungstellung an die BRF) (2), die Verbreitung von Programmen durch Kabel oder mit Hilfe von Satelliten (3), der Abschluß von Abkommen mit Personen des öffentlichen oder privaten Rechts des In- und Auslands - namentlich über Koproduktionen - (4), die Nutzung von außerhalb Belgiens gelegenen Sendestationen (5), der Kauf, Verkauf und die Belastung mit dinglichen Rechten von Immobilien und technischen Ausrüstungen im In- und Ausland (6), die Enteignung von Grundstücken im öffentlichen Interesse (7). Die Anstalt RTBF kann regionale Produktionszentren und dazugehörige Stationen errichten und unterhalten (8). Alle diese Vorschriften verdeutlichen, daß es sich bei den drei Anstalten um bedeutsame Dienstleistungsunternehmen handelt, die eng mit dem Wirtschaftsleben verflochten sind und auch ihre Programme gegen Entgelt ausstrahlen.

(1) Art. 4 Abs. 1 des wallonischen Dekrets, Art. 6 Abs. 1 des deutschen Erlasses, Art. 4 Abs. 1 des flämischen Dekrets.

(2) Art. 5 des flämischen Dekrets, Art. 4 Abs. 1 des deutschen Erlasses, Art. 8 des zitierten Gesetzes vom 18.2.1977.

(3) Art. 3 Abs. 4, 4 Abs. 3 des wallonischen Dekrets, Art. 5 des deutschen Erlasses.

(4) Art. 4 Abs. 2 des flämischen Dekrets, Art. 4 Abs. 2 des wallonischen Dekrets, Art. 6 Abs. 2 des deutschen Erlasses.

(5) Art. 3 Abs. 3 des wallonischen Dekrets, Art. 3 Abs. 2 des flämischen Dekrets.

(6) Art. 3 Abs. 1 des wallonischen Dekrets, Art. 3 Abs. 1 und 3 des flämischen Dekrets, Art. 4 des deutschen Erlasses.

(7) Art. 3 Abs. 2 des wallonischen Dekrets, Art. 3 Abs. 4 des flämischen Dekrets, Art. 3 des deutschen Erlasses.

(8) Art. 12 des wallonischen Dekrets.

Die Regelung des Auffangens von Hör- und Fernsehsendungen und ihrer Übermittlung in Wohnungen Dritter durch Kabel ist Sache des nationalen Gesetzgebers. Er hat diese Tätigkeiten nicht einem öffentlichen Dienst zugewiesen oder vorbehalten, sondern lediglich von einer Erlaubnis abhängig gemacht (1). Antragsberechtigt sind die in Belgien niedergelassenen Personen, welche Angehörige der Mitgliedstaaten sind (2). Die vom für Telegraphen und Telefone zuständigen Minister erteilte Erlaubnis ist 18 Jahre gültig und kann jeweils um neun Jahre verlängert werden (3). Sie kann für einen Teil einer Gemeinde, eine ganze Gemeinde oder eine Gruppe von Gemeinden erteilt werden; jedoch kann die Errichtung der Auffanganlagen auch an einem Ort außerhalb dieses Gebiets autorisiert werden (4).

Jedes Kabelnetz für die Übermittlung von Fernsehsendungen muß alle Sendungen der belgischen Anstalten gleichzeitig und vollständig übertragen (5). Außerdem kann der Verteiler Fernsehsendungen aus dem Ausland, die dort erlaubt sind, übertragen (6); verboten ist dabei jedoch die Übertragung von Sendungen, die einen Charakter kommerzieller Werbung tragen (7). Denn die Rundfunkwerbung ist in Belgien generell untersagt (siehe den Anfang dieses Abschnitts). Art. 21 wird jedoch von den Kabelverteilern nicht befolgt und von den Behörden nicht durchgesetzt. Die Kabelunternehmen verbreiten daher die empfangbaren Programme aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und den Niederlanden einschließlich der Werbemitteilungen.

Der für Telegraphen und Telefone zuständige Minister setzt die Höchsttarife für den Anschluss an das Kabelnetz und das Abonnement fest (8). Die Verteilerunternehmen werden also gegen Entgelt tätig. Art und Erhebung der bei den Haltern der angeschlossenen Endempfangsgeräte erhobenen Gebühr entsprechen der bereits dargelegten Gebührenregelung für die drahtlose Ausstrahlung von Hör- und Fernsehfunk (9).

(1) Art. 2 des Arrêté royal relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion aux habitations de tiers (Königlicher Erlaß über Verteilernetze von Sendungen des Rundfunks in Wohnungen Dritter) vom 12.12.1966, Moniteur belge vom 24.1.1967, S. 609.

(2) Dies ergibt sich aus Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 am Ende des zitierten Königlichen Erlasses i.V.m. dem EWG-Vertrag, namentlich dessen Art. 7, 52 und 58.

(3) Art. 6 des Königlichen Erlasses.

(4) Art. 7 des Königlichen Erlasses.

(5) Art. 20 des Königlichen Erlasses.

(6) Art. 21 Abs. 1 des Königlichen Erlasses.

(7) Art. 21 Abs. 2 Nr. 1 des Königlichen Erlasses.

(8) Art. 16 Abs. 1 des Königlichen Erlasses.

(9) Art. 32 des Königlichen Erlasses.

Ungefähr die Hälfte der Verteiler durch Kabel sind Gesellschaften des Privatrechts mit Erwerbszweck. Die andere Hälfte sind öffentliche Unternehmen, namentlich in der Form der Interkommunale. Das sind vom Staat genehmigte privatrechtliche Vereinigungen von Gemeinden (und/oder Gesellschaften) mit einem gemeinnützigen Zweck, die in einer der Rechtsformen des Gesellschaftsrechts organisiert sind (1).

"Aktives" Kabelfernsehen ist bisher nur versuchsweise im französischen Sprachraum für soziakulturelle Programme von lokalem Interesse genehmigungsfähig (2).

(1) Loi relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique vom 1.3.1922, Moniteur belge vom 16.3.1922, in der durch spätere Königliche Erlasse von 1933 und 1936 geänderten Fassung.

(2) Arrêté Royal vom 4.5.1976 zur Änderung des oben zitierten Königlichen Erlasses vom 24.12.1966, Moniteur belge vom 18.6.1976, S. 8275.

E. VEREINIGTES KÖNIGREICH

Im Vereinigten Königreich darf Rundfunk nur aufgrund einer Lizenz des Innenministers veranstaltet werden (1). Eine solche bis 1996 befristete Zulassung und Konzessionsvereinbarung mit dem Innenminister besitzen heute die British Broadcasting Corporation (BBC) (2) und die Independent Broadcasting Authority (IBA) (3). Die BBC wurde 1926 durch Königliche Charter auf Zeit geschaffen und immer wieder fortgesetzt (4), die IBA 1954 durch Gesetz (5) (sogenannte statutory corporation (6)). Beide sind also Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Beide sind in der Rechtsform der Körperschaft (corporation) mit Rechtspersönlichkeit (body corporate) organisiert (7). Beide haben ihre Rundfunkdienste zu erbringen "als einen öffentlichen Dienst zur Verbreitung von Informationen, Bildung und Unterhaltung" (8).

Als Körperschaften bestehen BBC und IBA aus Mitgliedern (9), die bei der BBC Gouverneure (Governors) heißen (10). Sie werden als die Treuhänder des öffentlichen Interesses angesehen und sind für die jeweilige Körperschaft verantwortlich. Sie bilden sie. Die Mitglieder, ihr Vorsitzender und ihr stellvertretender Vorsitzender werden bei der BBC von der Königin im Rat (Queen in Council) (11), bei der IBA vom Innenminister (12) aufgrund ihrer Erfahrung, Qualifikation und persönlicher Qualitäten auf Zeit ernannt. Die gegenwärtig je zwölf Mitglieder der Körperschaften (13) werden auch als ihr Verwaltungsrat (board of governors) bezeichnet.

Neben und unabhängig von der IBA gibt es eine weitere öffentlichrechtliche Körperschaft, die Rundfunk-Beschwerden-Kommission (Broadcasting Complaints Commission), deren Aufgabe sich aus ihrer Bezeichnung ergibt (14).

(1) § 1 Wireless Telegraphy Act 1949, 12, 13 und 14 Geo. 6 c. 54; § 3 Abs. 7 Broadcasting Act 1981, 1981 c. 68.

(2) Klausel 3 Licence and Agreement vom 2.4.1981 (Cmnd. 8233).

(3) Klausel 1 IBA Licence vom 22.12.1981 (Cmnd. 8467).

(4) Die gegenwärtige Charter läuft 1996 aus, Klausel 21.

(5) Die IBA erfüllt ihre Aufgabe bis 1996 bzw. 2001, §§ 2 Abs. 1 und 5 Broadcasting Act 1981.

(6) § 4 Abs. 1 des Anhangs (Schedule) 1 zum Broadcasting Act 1981.

(7) Klausel 1 Satz 1 der gegenwärtig geltenden Royal Charter der BBC vom 7.7.1981, Cmnd. 8313; § 1 Abs. 1 Broadcasting Act 1981.

(8) § 2 Abs. 2 Buchst. a Broadcasting Act 1981. Auch Klausel 3 Buchst. a der BBC Charter 1981 spricht von "public services".

(9) Klausel 1 Satz 2 BBC Charter 1981; § 1 Abs. 2 Broadcasting Act 1981.

(10) Klausel 1 Satz 2 BBC Charter 1981.

(11) Klausel 5 Abs. 1 und 2 BBC Charter 1981.

(12) § 1 Abs. 2 i.V.m. § 1 des Anhangs 1 zum Broadcasting Act 1981.

(13) Klausel 5 Abs. 1 Satz 2 BBC Charter 1981; § 1 Abs. 2 und 3 Broadcasting Act 1981.

(14) §§ 53 bis 60 Broadcasting Act 1981.

BBC und IBA verwalten sich durch ihre Mitglieder selbst. Die Körperschaften lassen sich dabei durch zahlreiche teils gesetzlich vorgeschriebene, teils von ihnen geschaffene Räte (councils), Ausschüsse und Panels beraten - bei der BBC mehr als 50, bei der IBA 1982 49 -, namentlich bezüglich ihrer Politik und ihrer Programme im allgemeinen sowie für die einzelnen Regionen und Sachgebiete im besonderen (1). Die Körperschaften sind ermächtigt, das Personal zu beschäftigen, das sie "für die Erfüllung ihrer Aufgaben und die Durchführung ihrer Geschäfte für notwendig erachten" (2). Sie setzen die Löhne und Arbeitsbedingungen fest, verhandeln darüber mit den Gewerkschaften und schließen Tarifverträge (3). Das Personal der Körperschaft leitet jeweils ein von ihr ernannter Generaldirektor.

Beide Körperschaften haben die Befugnis, alle solche Dinge zu tun, die ihnen erforderlich oder dienlich erscheinen, um ihre Zwecke zu erreichen bzw. ihre Aufgabe ordnungsgemäß zu erfüllen (4). Im Rahmen ihrer Rundfunkaufgabe haben sie insbesondere folgende Befugnisse (und zum Teil Pflichten): Stationen für drahtlose Telegraphie zu errichten, einzurichten und zu nutzen (5), die BBC auch im Weltraum (6) (Satellitenrundfunk); die BBC: Anlagen zu errichten, zu erwerben und zu nutzen für die Übermittlung und den Empfang von Signalen über Draht oder Kabel (7); die IBA: für die Verteilung der von ihr gesendeten Programme durch die Kabelgesellschaften zu sorgen (8); Eigentum aller Art (Land, Gebäude, Servituten, Apparate, Maschinen, Werksanlagen, Waren) zu erwerben, zu nutzen und zu verkaufen (9); Konzerte und andere Unterhaltungen zu veranstalten und zu unterstützen (10); Nachrichten und Informationen in jeder geeigneten Weise zu sammeln, Nachrichtenagenturen zu errichten und bei solchen zu abonnieren (11); Urheberrechte, Warenzeichen und Handelsnamen zu erwerben sowie Lizenzen zu erwerben und zu vergeben (12); Filme, Platten, Bänder, Kassetten usw. sowie dazugehöriges Material und Apparate herzustellen, zu erwerben, zu mieten, zu verkaufen (13); Patente und Lizenzen an Erfindungen zu erwerben (14); Gesellschaften zu gründen oder Anteile an Gesellschaften zu erwerben und letztere auch finanziell zu unterstützen (15); die eigenen Gelder zu

(1) Klauseln 8 bis 11 BBC Charter 1981; §§ 16 bis 18 Broadcasting Act 1981.

(2) Klausel 12 Abs. 1 BBC Charter 1981; ähnlich § 12 Abs. 1 Broadcasting Act 1981.

(3) Klausel 12 Abs. 2 und Klausel 13 BBC Charter 1981; § 44 Broadcasting Act 1981.

(4) Klausel 1 Satz 1 und Klausel 3 Buchst. z BBC Charter 1981; §§ 3 Abs. 1, 12 Abs. 1 Broadcasting Act 1981, § 4 Abs. 1 des Anhangs 1 zum Broadcasting Act 1981.

(5) Klausel 3 Buchst. c BBC Charter 1981; § 3 Abs. 1 Buchst. a Broadcasting Act 1981.

(6) Klausel 3 Buchst. h BBC Charter 1981.

(7) Klausel 3 Buchst. d BBC Charter 1981.

(8) § 3 Abs. 1 Buchst. c Broadcasting Act 1981.

(9) Klauseln 3 Buchst. g, t und x BBC Charter 1981; § 12 Abs. 2 am Ende Broadcasting Act 1981.

(10) Klausel 3 Buchst. m BBC Charter 1981.

(11) Klausel 3 Buchst. n BBC Charter 1981.

(12) Klausel 3 Buchst. o BBC Charter 1981.

(13) Klausel 3 Buchst. p BBC Charter 1981.

(14) Klausel 3 Buchst. q BBC Charter 1981.

(15) Klausel 3 Buchst. u BBC Charter 1981; § 12 Abs. 2 Broadcasting Act 1981.

investieren und damit zu handeln (1); Anleihen und Hypotheken aufzunehmen (2); (sonstige) Verträge abzuschließen (3) bzw. sonst geschäftstätig zu werden (4).

Die Hauptpflicht der BBC ist die Herstellung und Ausstrahlung von Hör- und Fernsehprogrammen (5). Die Hauptpflicht der IBA ist die Erbringung von Rundfunkdiensten hoher Qualität zusätzlich zu denen der BBC (6), und zwar erstens durch Überwachung und Ausstrahlung von Hör- und Fernsehprogrammen, die von privaten Gesellschaften hergestellt werden (7), sowie zweitens durch Ausstrahlung eines von ihr selbst hergestellten zusätzlichen Fernsehprogramms (8).

Die BBC und die IBA strahlen ihre Fernsehprogramme über ihre Anlagen auf je zwei Kanälen aus: BBC 1, BBC 2, ITV (Independent Television) und Fourth Channel (9). Sie sorgen ferner durch Vereinbarungen für die Weiterverbreitung ihrer Sendungen durch die privaten Kabelgesellschaften. Die BBC stellt außerdem ihre Programme selbst her. Sie übt als Arbeitgeber, als Produzent, Abnehmer und Verbreiter von Programmen, als Errichter, Unterhalter und Benutzer ihrer Sendeanlagen, als Eigentümer, Investor und Kreditnehmer vielfältige wirtschaftliche und wirtschaftlich relevante Tätigkeiten aus. Sie bildet nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine wirtschaftliche Einheit. Sie ist daher ein Unternehmen, das als Anbieter und Nachfrager von Dienstleistungen in erheblichem Umfang am Wirtschaftsleben teilnimmt. Da es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt, ist die BBC ein öffentliches Unternehmen.

Die IBA übt entsprechende Tätigkeiten aus, hinsichtlich der Herstellung von Programmen jedoch nur bezüglich des Vierten Kanals. Für bestimmte Produktionstätigkeiten muß sie sich, für die übrigen kann sie sich dabei einer Tochtergesellschaft bedienen (10). Dementsprechend wurde Ende 1980 eine 100%ige Tochter in der Rechtsform der Aktiengesellschaft gegründet, die Channel Four Television Company Limited. Sie wird von der IBA aus Subskriptionen der Programmkontrahenten der IBA (siehe unten) finanziert. Dafür haben diese das Recht, Werbezeit in dem neuen Programm Channel Four zu verkaufen.

(1) Klausel 3 Buchst. v BBC Charter 1981.

(2) Klausel 3 Buchst. w BBC Charter 1981; § 4 Abs. 1 des Anhangs 1 zum Broadcasting Act 1981.

(3) Klausel 3 Buchst. y BBC Charter 1981; §§ 2 Abs. 3, 3 Abs. 2 am Ende und 12 Abs. 1 Broadcasting Act 1981.

(4) § 3 Abs. 3 Broadcasting Act 1981.

(5) Klausel 3 Buchst. a BBC Charter 1981 sowie Klausel 13 Abs. 1, 2, 5 BBC Licence and Agreement 1981.

(6) § 2 Abs. 1 Broadcasting Act 1981.

(7) § 2 Abs. 3 Broadcasting Act 1981.

(8) § 10 Abs. 1 Broadcasting Act 1981.

(9) In Wales nimmt einen Teil der Aufgaben der IBA die Welsh Fourth Channel Authority wahr, §§ 46 - 52 Broadcasting Act 1981.

(10) § 12 Abs. 1 und 2 Broadcasting Act 1981.

Für ihren ITV-Kanal darf die IBA Programme grundsätzlich (1) nicht selbst herstellen. Vielmehr muß sie diese sich liefern lassen von sogenannten Programmkontrahenten (programme contractors) (2). Das sind natürliche oder juristische Personen, die aufgrund von Verträgen mit der IBA gegen Zahlungen für die von der IBA erbrachten Dienstleistungen das Recht und die Pflicht haben, von der IBA zu verbreitende Programme oder Teile davon zu liefern, welche Werbeanzeigen einschließen dürfen (3). Die IBA erbringt also ihre Dienstleistungen - insbesondere die Ausstrahlung der für sie hergestellten Programme - gegen Entgelt.

Die IBA hat alles zu tun, um sicherzustellen, daß "angemessener Wettbewerb hinsichtlich des Angebots von Programmen besteht zwischen einer Anzahl von Programmlieferanten" (4). Dementsprechend hat die IBA zuletzt ab 1982 befristete Verträge mit gegenwärtig 15 voneinander unabhängigen Herstellern von Fernsehprogrammen geschlossen, darunter zwei neuen, an die Stelle früherer Kontrahenten getretenen Firmen. Es handelt sich durchweg um Aktiengesellschaften in privater Hand mit Erwerbzweck. Fünf dieser Handelsgesellschaften sind größer und produzieren national ausgestrahlte Programme (central companies), daneben regionale Programme für das Gebiet, in dem sie ihren Sitz haben (davon zwei Gesellschaften für London). Die zehn übrigen Gesellschaften sind wesentlich kleiner und stellen Programme für ihre jeweilige Region her (regional companies).

Als Vertragspartner der IBA kommen nach dem Gesetz ausdrücklich auch Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten in Betracht sowie die nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaates gegründeten juristischen Personen, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben (5).

Nachrichtensendungen werden der IBA nicht von jeder der 15 Programmgesellschaften geliefert, sondern von einer ihnen gemeinsam gehörenden Tochtergesellschaft, der Independent Television News (ITN). Dies ist eine Aktiengesellschaft, in deren Verwaltungsrat (board of directors) jeder ihrer 15 Aktionäre vertreten ist (6).

Das neue nationale Frühstücks-Programm der IBA - Breakfast Television - wurde einer weiteren Programmaktiengesellschaft, der TV-AM Limited, anvertraut.

Neben der Errichtung und Betreuung der Übermittlungsanlagen hat die IBA selbst drei Hauptaufgaben: Die Auswahl der Programmhersteller, die

(1) Ausnahme: § 3 Abs. 2 Broadcasting Act 1981.

(2) § 2 Abs. 3 Broadcasting Act 1981.

(3) § 2 Abs. 3 Broadcasting Act 1981.

(4) § 20 Abs. 2 Buchst. b Broadcasting Act 1981.

(5) § 20 Abs. 2 Buchst. a i.V.m. Abs. 6 Buchst. a (i) und b (i) Broadcasting Act 1981, die Art. 58 EWG-Vertrag entsprechen.

(6) Dieses System ist eine der nach § 22 Broadcasting Act 1981 zulässigen Lösungen.

Überwachung der Programme von der Planung (1) bis zur Ausführung (2) - namentlich hinsichtlich Zusammensetzung, Inhalt und Qualität, Ausgewogenheit und Vielfältigkeit, Tag und Zeit der Ausstrahlung (3), Respekt der guten Sitten und der öffentlichen Ordnung (4), Unparteilichkeit bei politisch oder zwischen den Sozialpartnern umstrittenen Fragen (5) - sowie drittens die Überwachung der Werbeanzeigen (6).

Wie die BBC ist auch die IBA nach außen für die ausgestrahlten Programme verantwortlich. Nur wenn sie das in ihren Lizenzen, in der Charter bzw. im Gesetz festgelegte Recht verletzen, unterliegen sie einer staatlich-gerichtlichen Aufsicht (7). Die Befugnisse der Regierung beschränken sich darauf, die Sendezeiten festzulegen (8), die Verbreitung von Mitteilungen der Regierung zu verlangen (9), die Ergreifung technischer Maßnahmen oder die Errichtung zusätzlicher Stationen zu verlangen (10), Ausschließlichkeitsvereinbarungen für die Verbreitung von Ereignissen nationalen Interesses zugunsten der BBC oder der IBA zu verhindern (11) sowie eine Zusammenarbeit der IBA mit der BBC bei der Nutzung von Sendeanlagen zu verlangen (12).

Die Finanzierung der beiden Körperschaften folgt verschiedenen Wegen: Die IBA finanziert sich durch private Einnahmen aus der Werbung (commercial television), die BBC aus einer öffentlichen Abgabe auf Fernsehgeräte.

Der BBC ist die Verbreitung von Werbeanzeigen gegen Entgelt ohne Erlaubnis des Innenministers verboten (13). Ihre Inlandsdienste werden deshalb hauptsächlich durch Bewilligungen (grants) des Parlaments aus dem Haushalt des Innenministers finanziert (14). Diese entsprechen den Einnahmen aus dem Netto-Ertrag der Gebühren, welche die Inhaber von Fernsehgeräten für ihre

(1) § 6 Broadcasting Act 1981.

(2) § 5 Broadcasting Act 1981.

(3) § 2 Abs. 1 und 2 Broadcasting Act 1981.

(4) § 4 Abs. 1 Buchst. a Broadcasting Act 1981.

(5) § 4 Abs. 1 Buchst. f Broadcasting Act 1981.

(6) § 8 Abs. 3 i.V.m. Anhang 2 sowie § 9 Broadcasting Act 1981.

(7) Attorney General (ex relator McWhirter) v. IBA (1973) Q.B. 629 (652).

(8) § 28 Broadcasting Act 1981; Klausel 14 BBC Licence and Agreement 1981.

(9) § 29 Abs. 1 bis 4 Broadcasting Act 1981; Klausel 14 BBC Charter 1981.

(10) § 29 Abs. 5 Broadcasting Act 1981; Klausel 3 Buchst. i BBC Charter 1981, Klauseln 4, 5, 9 BBC Licence and Agreement 1981.

(11) § 30 Broadcasting Act 1981.

(12) § 31 Broadcasting Act 1981; Klausel 3 Buchst. j BBC Charter 1981, Klausel 6 BBC Licence and Agreement 1981.

(13) Klausel 12 BBC Licence and Agreement 1981; Klausel 16 Abs. 1 Buchst. b BBC Charter 1981.

(14) Klausel 16 Abs. 1 Buchst. a BBC Charter 1981.

Lizenz (Zulassung) zu deren Nutzung zu zahlen haben (1). Der Innenminister ist ermächtigt, die Höhe dieser Gebühr festzusetzen. Das Post Office zieht sie für den Innenminister ein. Der nach Abzug der Einzugskosten im Haushalt des Innenministers verbuchte Betrag wird der BBC zugewiesen. Diese erbringt also ihre Leistungen - namentlich die Ausstrahlung ihrer Programme - gegen Entgelt. Ergänzende Einnahmen (1 - 2 %) hat die BBC aus dem Verkauf von Veröffentlichungen sowie von Filmen und Programmen im Ausland. Die Auslandsdienste der BBC werden durch staatliche Beihilfen (grants in aid) aus dem Haushalt finanziert (2). Die BBC ist verpflichtet, alle ihre Einnahmen allein zur Förderung ihrer Zwecke zu verwenden (3). Keine ihrer Gelder dürfen als Gewinne unter ihre Mitglieder verteilt werden (4).

Die IBA finanziert ihre Ausgaben und Reservefonds aus den vertraglich vereinbarten Zahlungen der Programmlieferanten (5). Deren Erträge stammen aus dem Verkauf von Sendezeit für die Fernsehwerbung. Über etwaige Überschüsse der IBA bestimmt der Innenminister (6). Die Körperschaft verfolgt also wie ihre Schwester BBC keinen Erwerbszweck, erbringt jedoch ihre Dienstleistungen - insbesondere die Ausstrahlung von Programmen - gegen Entgelt. Die von der IBA verbreiteten Programme dürfen wie erwähnt Werbeinhalte enthalten (7). Mit ihren Erlösen aus dem Verkauf der zur Verfügung stehenden Sendezeit an Werbungtreibende und Werbemittler finanzieren die Programmgesellschaften sich selbst, die IBA und eine ihnen auferlegte Steuer ("Exchequer Levy") auf ihre Gewinne aus dem Verkauf von Werbezeit. Diese Abgabe beträgt jeweils bei Fernsehprogrammen zwei Drittel und bei Hörfunkprogrammen 40 % ihrer Gewinne, soweit die Gewinne 250 000 UKL oder 2 % dieser Werbeeinnahmen übersteigen (8). Auf diese Weise erhielt die öffentliche Hand im Rechnungsjahr 1981/82 Einnahmen von 52 512 767 UKL. Der Innenminister kann mit Zustimmung des Parlaments die Sätze dieser Steuer auf Werbegewinne und ihre Berechnungsgrundlagen erhöhen oder herabsetzen (9).

Die Verbreitung von Rundfunksendungen durch Kabel bedarf wie die drahtlose Ausstrahlung einer Lizenz des Innenministers. Zu den Bedingungen der Lizenzen gehört, daß die jeweils weiterverbreiteten Fernsehprogramme (wie die Hörfunksendungen) in ihrer Gesamtheit übernommen und daß grundsätzlich so viele Programme wie technisch möglich verbreitet werden.

Ausländische Fernsehsendungen dürfen nur mit Erlaubnis des Innenministers weiterverbreitet werden. Die IBA hat die Befugnis, durch zweckdienliche Vereinbarungen mit der öffentlichen Körperschaft British Telecommunications

(1) Klausel 16 BBC Licence and Agreement 1981.

(2) Klausel 17 BBC Licence and Agreement 1981.

(3) Klausel 1 Satz 1 am Ende BBC Charter 1981.

(4) Klausel 16 Abs. 3 BBC Charter 1981.

(5) §§ 32 Abs. 1 und 2, 36 Broadcasting Act 1981.

(6) § 37 Broadcasting Act 1981.

(7) §§ 2 Abs. 3, 13 Broadcasting Act 1981.

(8) § 32 Abs. 3 und 4 Broadcasting Act 1981.

(9) § 32 Abs. 8 und 9 Broadcasting Act 1981.

und mit privaten und öffentlichen Personen, die Stationen für die Weiterübertragung von Rundfunksendungen (broadcast relay stations) unterhalten, für die Weiterverbreitung der von ihr gesendeten Programme zu sorgen (1).

"Aktives", mit der Sendung eigener Programme der Kabelgesellschaft verbundenes Kabelfernsehen gab es bis 1983 nur vereinzelt. Für diese Pilotprojekte wurde eine entgeltliche Versuchslizenz (experimental licence) erteilt. In diesen Programmen wurden Werbeanzeigen erlaubt.

Am 1. Dezember 1983 wurde ein Gesetzentwurf veröffentlicht (2). Er sieht Rahmenregeln für die Entwicklung neuer Kabeldienste und die Schaffung einer "Cable Authority" mit Befugnissen zur Zulassung und Regelung von Kabeldiensten vor. Im gleichen Monat erteilte die Regierung unter 37 Bewerbern elf privat finanzierten Konsortien die vorläufige Genehmigung, neue Kabelsysteme mit jeweils rund 30 Kanälen zu errichten und zu betreiben, über die außer den Programmen von BBC und ITV auch eigene Programme zu verbreiten sind.

(1) § 3 Abs. 1 Buchst. c Broadcasting Act 1981.

(2) Cable and Broadcasting (H.L.), A Bill, (83) A 49/1, London 30.11.1983.

F. IRLAND

In Irland darf Rundfunk nur aufgrund einer Lizenz des Ministers für Post und Telegraphen veranstaltet werden (1). Eine solche Zulassung besitzt allein die (Broadcasting) Authority, bekannt als Radio Telefís Éireann (RTE) (2). Sie wurde durch Gesetz geschaffen (3), ist also eine Einrichtung des öffentlichen Rechts. Die Authority ist in der Rechtsform der Körperschaft (corporation) mit Rechtspersönlichkeit (body corporate) organisiert (4). Ihre Aufgabe ist es, "einen nationalen Fernseh- und Hörfunkdienst zu errichten und zu unterhalten" (5).

Als Körperschaft besteht die RTE aus Mitgliedern, und zwar sieben bis neun, welche die Regierung auf Zeit ernannt (6). Sie sind für die Körperschaft verantwortlich. Aus den Mitgliedern ernannt die Regierung einen Vorsitzenden (7).

Die Authority verwaltet sich selbst. Ihre Dienste leitet ein Generaldirektor, der ebenso wie das Personal von der Körperschaft ernannt wird (8). Die Ernennung und Abberufung des Generaldirektors bedarf der Zustimmung des Postministers (9). Mit seiner Zustimmung kann die RTE Beratende Ausschüsse (advisory committees) und Berater ernennen (10). Außerdem gibt es eine von der RTE unabhängige Rundfunk-Beschwerden-Kommission (11).

(1) §§ 3, 5 Wireless Telegraphy Act 1926, 1926, No. 45.

(2) § 3 Broadcasting Authority (Amendment) Act 1966, 1966, No. 7.

(3) § 3 Abs. 1 Broadcasting Authority Act 1960, 1960, No. 10.

(4) § 3 Abs. 2 Broadcasting Authority Act 1960.

(5) § 16 Broadcasting Authority Act 1960.

(6) § 4 Abs. 1 Broadcasting Authority Act 1960.

(7) § 7 Abs. 1 Broadcasting Authority Act 1960.

(8) §§ 11, 12 Abs. 1 Broadcasting Authority Act 1960.

(9) § 13 Abs. 4 Broadcasting Authority Act 1960.

(10) § 5 Broadcasting Authority (Amendment) Act 1976, 1976, No. 37.

(11) § 4 Broadcasting Authority (Amendment) Act 1976.

Die RTE hat alle Befugnisse, welche erforderlich oder verbunden sind mit ihrer bereits bezeichneten Aufgabe (1). Sie kann insbesondere Sendestationen errichten, unterhalten und nutzen; für die Verteilung von Programmen durch Drahtfunk-Relais-Stationen sorgen; Programme herstellen, von anderen beschaffen und mit sonstigen Rundfunkanstalten austauschen; Verträge im Rahmen ihrer Zwecke schließen; Urheberrechte, Patente, Lizenzen erwerben und nutzen; Nachrichten und Informationen sammeln und über fremde Dienste beschaffen; Konzerte und sonstige Unterhaltungen im Zusammenhang mit dem Rundfunk veranstalten und unterstützen; mit Zustimmung des Ministers Veröffentlichungen im Rahmen ihrer Zwecke vorbereiten und vertreiben sowie aufgenommenes Hör- und Fernsehmaterial veröffentlichen und vertreiben (2). Die RTE kann Land erwerben (auch durch Enteignung) und veräußern (3), mit Zustimmung des Postministers Kredite aufnehmen (4) sowie Kapital anlegen (5).

Nicht zuletzt darf die RTE Werbeanzeigen senden und zurückweisen sowie die Preise und Bedingungen für Werbesendungen festsetzen (6). Die Körperschaft setzt außerdem mit Genehmigung des Postministers die täglichen Gesamtzeiten für Werbesendungen und die Maximalperiode für Werbeanzeigen für jede Stunde fest (7).

Die RTE strahlt zwei Fernsehprogramme über ihre Anlagen aus: RTE 1 und RTE 2. Sie übt wie dargelegt vielfältige wirtschaftliche und wirtschaftlich relevante Tätigkeiten aus. Sie bildet nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine wirtschaftliche Einheit. Sie ist daher ein Unternehmen, das als Anbieter und Nachfrager von Dienstleistungen am Wirtschaftsleben teilnimmt. Da es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt, ist die RTE ein öffentliches Unternehmen.

Die RTE finanzierte sich 1981 zu 48 % aus Werbeerlösen und zu 42 % aus Bewilligungen des Parlaments aus dem Haushalt des Postministers. Letztere entsprechen den Einnahmen des Postministers aus dem Netto-Ertrag der Gebühren, welche die Inhaber von Rundfunkgeräten für ihre Lizenz (Zulassung) zu deren Nutzung zu zahlen haben (broadcasting licence fee) (8). Die RTE kann vom Postminister beauftragt werden, diese Lizenzen zu bewilligen und die Gebühren für ihn einzuziehen (9). Die RTE verfolgt also keinen Erwerbzweck, erbringt aber ihre Leistungen - namentlich die Ausstrahlung ihrer Programme einschließlich der Werbeanzeigen - gegen Entgelt.

(1) § 16 Abs. 1 Broadcasting Authority Act 1960.

(2) § 16 Abs. 2 Broadcasting Authority Act 1960, § 5 Broadcasting Authority (Amendment) Act 1966, § 12 Broadcasting Authority (Amendment) Act 1976.

(3) §§ 3 Abs. 2, 30 Broadcasting Authority Act 1960.

(4) § 27 Broadcasting Authority Act 1960, §§ 10, 15 Broadcasting Authority (Amendment) Act 1976.

(5) § 29 Broadcasting Authority Act 1960.

(6) § 20 Abs. 1 und 2 Broadcasting Authority Act 1960.

(7) § 14 Abs. 2 Broadcasting Authority (Amendment) Act 1976.

(8) § 8 Broadcasting Authority (Amendment) Act 1976.

(9) § 34 Buchst. d i.V.m. Dritter Anhang (Schedule) Teil I des Broadcasting Authority Act 1960.

Das Auffangen von Hör- und Fernsehfunkprogrammen durch drahtlose Anlagen und ihre Übermittlung in Wohnungen Dritter durch Kabel ist nicht bestimmten Einrichtungen zugewiesen oder vorbehalten, sondern lediglich von einer Erlaubnis (Licence) abhängig gemacht (1). Antragsberechtigt zur Errichtung, Unterhaltung und Nutzung eines solchen Kabeldienstes ist jedermann (2). Der für die Erlaubnis zuständige Minister für Post und Telegraphen hat volle Ermessensfreiheit, die Erlaubnis zu erteilen oder zu verweigern (3). Sie bleibt in Kraft, solange sie nicht widerrufen wird (4). Der Minister legt die zu bedienende Gegend und den Ort der Auffanganlage fest (5). Dieselbe Person kann auch mehrere Lizenzen erhalten (6).

Jeder Lizenznehmer hat die nationalen Fernsehprogramme von RTE zeitgleich mit ihrer Ausstrahlung zu übertragen (7). Außerdem kann er die in der Erlaubnis bezeichneten sonstigen (ausländischen) Programme übertragen (8). Die Lizenz ermächtigt ihn nicht, Urheberrechte an übertragenen Programmen zu verletzen (9).

Die Lizenznehmer sind berechtigt, eine Gebühr für ihre Dienstleistung zu berechnen (10). Um die RTE für ihren Verlust an Einnahmen aus der Werbung zu entschädigen, haben die Lizenznehmer eine Gebühr zu zahlen, welche 15 % ihrer Einnahmen entspricht (es sei denn, sie übertragen nur Programme der RTE) (11). Die Lizenzgebühr ist an das Ministerium für Post und Telegraphen zu entrichten (12). Eine dem Netto-Ertrag dieser Gebühr entsprechende Beihilfe aus dem Staatshaushalt wird jährlich vom Parlament bewilligt und der RTE gezahlt.

Kabellizenzen sind einer Reihe privater Kabelgesellschaften sowie der RTE erteilt worden. 1982 gab es 21 Kabelnetze, davon die drei größten in Dublin. Sie befinden sich im Osten und Norden der Republik, wo die britischen Fernsehprogramme aufgefangen werden können.

"Aktives" Kabelfernsehen ist bisher nur versuchsweise und auf lokaler Ebene erlaubt worden.

(1) Wireless Telegraphy (Wired Broadcast Relay Licence) Regulations 1974, Statutory Instruments No. 67 von 1974 (PrL. 3754).

(2) § 4 Regulations 1974.

(3) § 5 Regulations 1974.

(4) §§ 7, 8 Regulations 1974.

(5) § 6 Abs. 1 Regulations i.V.m. § 1 des Anhangs (Schedule) dazu.

(6) Dies ergibt sich aus § 9 Abs. 3 Regulations 1974.

(7) § 3 Buchst. a des Anhangs zu den Regulations 1974.

(8) § 3 Buchst. b des Anhangs.

(9) § 17 Regulations 1974.

(10) § 10 Buchst. a Regulations 1974.

(11) § 9 Abs. 1 und 2 Regulations 1974.

(12) § 9 Abs. 5 Regulations 1974.

G. FRANKREICH

Das Gesetz von 1982 (1) bestimmt: "Die audiovisuelle Kommunikation ist frei." (Art. 1 Abs. 1). Zur Hör- und Sehverbindung gehören Töne, Bilder, Dokumente, Daten oder Botschaften jeder Art, welche der Öffentlichkeit durch die Luft (auf Hertzischem Wege) oder durch Kabel zur Verfügung gestellt werden (Art. 1 Abs. 2), einschließlich aller Abrufdienste (Art. 77). "Die Bürger haben das Recht auf eine freie und pluralistische audiovisuelle Kommunikation" (Art. 2).

Um diese Rechte zu gewährleisten, hat das neue Gesetz die durch frühere Gesetze geschaffenen drei öffentlichen Monopole der Verbreitung von Rundfunk (Nutzung der Frequenzen), der Errichtung von Sende- und Empfangsanlagen sowie des Angebots von Programmen beseitigt. An ihre Stelle ist ein System staatlicher Erlaubnis (autorisation) der interessierten öffentlichen und privaten Personen getreten (Art. 4, 7, 8, 9, 77 bis 87). Grundsätzlich dürfen sie sich bis zu 80 % aus dem Erlös von kommerzieller Werbung finanzieren (Art. 84; ausgenommen ist der lokale private Hörfunk, Art. 81).

Der seit langem existierende "öffentliche Dienst für den Hör- und Fernsehrundfunk" besteht fort (Art. 5), jedoch in wesentlich veränderter, aufgelockerter und dezentralisierter Form. Neben ihm können nunmehr in den drei genannten Bereichen andere öffentliche sowie private Erbringer von Rundfunkdiensten treten. Für Fernsehdienste auf Hertzischem Wege, die für die gesamte Öffentlichkeit (und nicht nur Teile davon) bestimmt sind, tritt an die Stelle der Erlaubnis ein mit dem Staat (der Regierung) zu schließender Konzessionsvertrag (Art. 79, contrat de concession de service public, Vertrag über die Verleihung (Wahrnehmung) eines öffentlichen Dienstes).

Von diesen Bestimmungen können die Erlaubnisse für Rundfunkdienste von Personen abweichen, welche Stationen aufgrund einer internationalen Vereinbarung betreiben, bei der Frankreich Vertragspartei ist (Art. 85).

Diese Vorschrift legalisiert erstens die Situation von Radio Monaco (RMC), soweit es von Anlagen auf französischem Gebiet ausstrahlt. Radio Monte Carlo gehört zu 83,34 % der französischen Staatsholding Société financière de radiodiffusion (Sofirad).

Zweitens ermöglicht sie, anderen ausländischen Rundfunkveranstaltern, die Empfangs- und Sendeanlagen auf französischem Boden nutzen wollen, Erlaubnisse zu erteilen, die von den Bestimmungen der Art. 79 bis 84 des französischen Gesetzes abweichen (z. B. RTL, Europe 1 - Images et Son (die Sofirad besitzt 34,19 % = 45,79 % der Stimmrechte), Sud Radio (99,99 % gehören der Sofirad), den sogenannten "Umkreis-Stationen").

Drittens ermächtigt die Öffnungsklausel des Art. 85 dazu, die Weiterverbreitung von im Ausland ausgestrahlten, im Inland (direkt oder über Satellit) empfangenen Programmen über Kabelnetze zu autorisieren, ohne den inländischen Kabelgesellschaften Bedingungen auferlegen zu müssen, welche sie wegen der ausländischen Herkunft der Programme nicht erfüllen können (etwa wegen abweichender ausländischer Regeln über die Werbung) oder welche die Weiterübertragung wesentlich verteuern oder unmöglich machen würden (etwa das Herausblenden bestimmter Programmteile oder Anzeigen).

(1) Loi n° 82-652 sur la communication audiovisuelle vom 29.7.1982, Journal officiel de la République française vom 30.7.1982, S. 2431.

Hingegen findet das im französischen Gesetz vorgesehene System der Erlaubnis keine Anwendung auf im Ausland gelegene Stationen, die ausländischem Recht unterliegen und von dort aus Frequenzen nutzen im Rahmen des internationalen Frequenzplans und demzufolge mit Billigung der französischen Regierung (1).

Der bereits erwähnte "öffentliche Dienst für den Hör- und Fernseh Rundfunk" muß nicht notwendig und allein durch öffentliche Einrichtungen wahrgenommen werden. Vielmehr wird er "insbesondere" durch zwei öffentliche Anstalten und zahlreiche Gesellschaften ausgeübt (Art. 5). Er kann also auch durch andere juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts im Rahmen von Konzessionsverträgen wahrgenommen werden (Art. 79).

Der öffentliche Rundfunkdienst hat die Aufgabe, dem allgemeinen Interesse zu dienen durch eine Reihe informatorischer, kultureller und gesellschaftlicher Tätigkeiten, aber auch durch Beiträge zur Produktion und zur Verbreitung von Werken des Geistes sowie zur Entwicklung der Hör- und Fernsehverbindung (communication audiovisuelle) unter Berücksichtigung der Nachfrage der Benutzer und der Veränderungen durch neue Techniken (Art. 5). Gegenstand, Dauer und Modalitäten der Werbesendungen sowie die Höhe der Werbeeinnahmen werden in den Pflichten-, Auflagen- bzw. Lastenheften (cahiers de charges) der Gesellschaften von Jahr zu Jahr festgelegt (Art. 66); die Werbung ist also grundsätzlich erlaubt.

Die Ausstrahlung der Hör- und Fernsehfunkprogramme und die damit zusammenhängenden Fragen der Planung, Errichtung, Nutzung und Unterhaltung aller Netze für die Verbreitung der audiovisuellen Kommunikation obliegen einer öffentlichen Anstalt mit industriellem und kommerziellem Charakter (établissement public à caractère industriel et commercial), welche verwaltungsmäßige und finanzielle Selbständigkeit besitzt (Art. 34): Télédiffusion de France (TDF). Es handelt sich um eine durch das Gesetz geschaffene Anstalt des öffentlichen Rechts. Ihr 16köpfiger Verwaltungsrat besteht aus zwei Parlamentariern, einem Vertreter der Hohen Behörde für audiovisuelle Kommunikation (siehe unten), sechs Vertretern des Staates, vier Vertretern der nationalen Programmgesellschaften und drei Vertretern des Personals der Anstalt (Art. 35).

Die Anstalt finanziert sich insbesondere aus der Bezahlung der von ihr für die Programmgesellschaften erbrachten Dienstleistungen durch diese sowie aus der Zuweisung eines kleinen Teils der Erträge aus einer bei den Inhabern von Fernsehempfangsgeräten vom Staat erhobenen steuerähnlichen Abgabe (taxe parafiscale), genannt Gebühr für das Recht der Benutzung von Fernsehempfangsgeräten (redevance pour droit d'usage, assise sur les appareils récepteur de télévision, Art. 36, 62). Die Anstalt strebt also nicht Gewinne an, betätigt sich aber gegenüber ihren Lieferanten und Abnehmern entgeltlich und nimmt auch durch ihre technischen sowie die Normung und Forschung betreffenden Tätigkeiten am Wirtschaftsleben teil.

Zu den aufgrund des Gesetzes durch Dekrete der Regierung errichteten oder noch zu errichtenden Gesellschaften gehören im Bereich des Fernsehens vor allem die drei nationalen Fernsehprogrammgesellschaften (Art. 38, 40): Télévision française 1 (TF 1), Antenne 2 (A 2), France-Régions 3 (FR 3), die

(1) So der französische Minister für Kommunikation bei der Beratung des Gesetzes im Parlament, abgedruckt in: TF 1, Loi sur la communication audiovisuelle, Paris 1982, S. 24. Siehe auch S. 137.

zwölf regionalen Fernsehgesellschaften (Art. 51), die Fernsehproduktionsgesellschaft (Art. 45) und die Kommerzialisierungsgesellschaft (société de commercialisation, Art. 58). Die Akquisition und Produktion von Werbung ist drei Tochtergesellschaften der Régie française de publicité (RFP) übertragen (RFP-TF 1, RFP-A 2, RFP-FR 3). 51% des Kapitals der RFP gehören dem Staat, in die restlichen 49% teilen sich die Sofirad (13,5%) sowie Vertreter der Werbung, der Presse und der Verbraucher.

Alle diese Gesellschaften sind Aktiengesellschaften. Sie unterliegen dem Aktienrecht mit Ausnahme derjenigen seiner Bestimmungen, die unvereinbar sind mit der besonderen Struktur dieser Gesellschaften und den Erfordernissen ihrer Aufgabe als öffentlicher Dienst (Art. 75). Diese - auch wirtschaftliche - Aufgabe wurde bereits erwähnt. Was die Struktur betrifft, so ist bei den Programmgesellschaften der Staat einziger Aktionär (Art. 44). Bei den regionalen Fernsehgesellschaften - bisher sind drei gegründet - sind die nationalen Programmgesellschaften Mehrheitsaktionär (Art. 53). Erstere sind also Tochtergesellschaften letzterer. Bei der Produktionsgesellschaft ist der Staat Mehrheitsaktionär (Art. 45). Er besitzt 51,68 % der Namensaktien, TF 1 und A 2 je 22 %, FR 3 4%. Bei der Kommerzialisierungsgesellschaft können Aktionär nur sein der Staat (er hält 23,33 % der Anteile), Gesellschaften des privaten Rechts, in denen dem Staat die Mehrheit des Kapitals gehört (die Sofirad hält 33,33 %) sowie die im vorliegenden Gesetz vorgesehenen nationalen Gesellschaften und Anstalten (Art. 59).

Alle genannten Aktiengesellschaften sind also öffentliche Unternehmen. Dies ergibt sich auch aus den Dekreten zur Errichtung dieser Gesellschaften (1), welche die Vorschriften der Dekrete hinsichtlich der Kontrolle des Staates über die öffentlichen Unternehmen für anwendbar erklären. Der 12köpfige Verwaltungsrat der nationalen Programmgesellschaften setzt sich jeweils zusammen aus zwei (bzw. bei FR 3 aus drei) Vertretern des Staates als Aktionär, vier (bzw. einem) Vertretern der Hohen Behörde, zwei (bzw. einem) Vertretern des Institut national de la communication audiovisuelle (INCA) - der neben TDF vom Gesetz geschaffenen zweiten öffentlichen Anstalt mit kommerziellem und industriellem Charakter (Art. 47) -, zwei Parlamentariern, zwei Vertretern des Personals (außerdem bei FR 3 aus drei Vertretern des Planungsrats), Art. 39 bzw. 41.

Alle genannten Gesellschaften finanzieren sich aus der jährlichen Zuweisung eines Teils der Erträge aus der bereits erwähnten Gebühr und aus der Werbung durch die Regierung mit Zustimmung des Parlaments sowie aus Einnahmen aller Art aus ihren jeweiligen Tätigkeiten (Art. 61 bis 64). Das Finanzgesetz für 1983 sieht für die bisher geschaffenen Rundfunkanstalten und -gesellschaften einen Haushalt von 11 718 Mrd. FF vor. An Einnahmen aus Gebühren sind 5,8 Mrd. oder 49,5 % vorgesehen, aus der Werbung und kleinen sonstigen Einkünften 5,9 Mrd. oder 50,5 %. TF 1 soll zu 61 %, A 2 zu 53 % und FR 3 zu 13 % aus Werbeeinnahmen finanziert werden.

Die erwähnten Gesellschaften verfolgen keinen Erwerbszweck im Sinne des Aktienrechts (Erzielung von Gewinnen für die Gesellschafter), wohl aber (neben anderen Zielen) wirtschaftliche Zwecke (Art. 5 und oben) und wirtschaftliche Tätigkeiten. So haben die Programmgesellschaften und die Regionalgesellschaften nach Art. 38 Abs. 2, 40 Abs. 2, 51 Abs. 3

(1) Journal officiel de la RF vom 18.9.1982, S. 2811 - 2812 und vom 26.4.1983, S. 1286.

ausdrücklich auch die Aufgabe, Werke und Dokumente des Hörfunks und Fernsehens herzustellen, an Vereinbarungen über Koproduktionen teilzunehmen und Kommerzialisierungsvereinbarungen (accords de commercialisation) zu schließen, etwa über den Verkauf ihrer Programme. Sie nehmen also unmittelbar am Wirtschaftsleben teil. Dabei ist die Entgeltlichkeit der von ihnen erbrachten Leistungen nur ein wirtschaftlicher Aspekt unter mehreren. Dies gilt verstärkt für die Produktions- und die Kommerzialisierungsgesellschaft, wie sich bereits aus ihren Bezeichnungen ergibt (Art. 45, 58).

Um eine größere Unabhängigkeit des zuvor beschriebenen öffentlichen Dienstes von der Exekutive zu gewährleisten, um zu überwachen, daß seine Einrichtungen ihre gesetzlichen Aufgaben - namentlich in bezug auf die Programme - erfüllen, und um Regeln für die Werbung aufzustellen, hat das Gesetz eine Hohe Behörde für Hör- und Fernsehverkehr geschaffen und ihr entsprechende Befugnisse zugewiesen (Art. 12 bis 22, 26). Die Hohe Behörde erteilt auch die Erlaubnis für den lokalen Hörfunk auf Hertzischem Wege und den lokalen Hör- und Fernsehdienst durch Kabel, die beide nicht zu dem öffentlichen Rundfunkdienst gehören (Art. 17). Die Hohe Behörde besteht aus neun Mitgliedern, die der Präsident der Republik auf neun Jahre ernennt, darunter je drei, welche die Präsidenten der Nationalversammlung und des Senats benennen. Sie sind unabsetzbar und nicht wiederernennbar (Art. 23).

Seit 2. Januar 1984 bieten TF 1, A 2 und FR 3 zusammen mit der belgischen RTBF und der schweizerischen SSR (Suisse romande) den Kabelunternehmen in Europa und Nordafrika von 19 - 22 Uhr ein Fernsehprogramm über den Fernmeldesatelliten ECS (EUTELSAT I - F 1) an. Das Programm heisst nach der Zahl seiner Veranstalter TV 5. Es wird auch "chaîne européenne francophone" oder "télévision francophone par satellite" genannt. Die Sendeunternehmen haben sich zu einem Groupement d'intérêt économique (Vereinigung von wirtschaftlichem Interesse) französischen Rechts mit Namen Satellimages zusammengeschlossen. Dies ist nicht eine Form des Gesellschaftsrechts, sondern vertraglicher Zusammenarbeit.

Es handelt sich nicht um ein gemeinsames Programm, sondern um Wiederholungen bereits früher ausgestrahlter Sendungen der einzelnen Veranstalter aus den Bereichen Film, Theater, Ballett, Konzert, Reportage (ausser Informationen). Jeweils unter eigener Verantwortung verbreitet TF 1 am Mittwoch und Sonntag, A 2 am Montag und Donnerstag, FR 3 am Freitag, RTBF am Samstag und SSR am Dienstag. Empfänger sind vor allem die an die zahlreichen Kabelnetze in Belgien (rund 1 Mio. frankophone Fernseher), in der Schweiz (rund 100 000 frankophone Fernseher) und in Luxemburg Angeschlossenen, aber mehr und mehr auch die frankophilen Fernseher in den Niederlanden, Deutschland, Italien und anderen Ländern, in denen Kabelnetze bestehen bzw. entstehen, darunter in den skandinavischen Staaten.

Während einer Versuchsphase von zunächst einem Jahr verlangt TV 5 von den Kabelunternehmen (und diese von ihren Fernsehern) keine Bezahlung. Satellimages finanziert sich auch nicht aus Werbemitteilungen, sondern aus staatlichen Mitteln. 5/7 der Ausgaben werden von Frankreich aufgebracht (für 1984 sind 17 Mio. FF im Haushalt des Ministeriums für auswärtige Beziehungen vorgesehen), 1/7 von Belgien (Ministerium der Communauté culturelle française) und 1/7 von der Schweiz.

Den Fernsehern in ganz Frankreich soll noch 1984 ein viertes Programm ("quatrième chaîne") angeboten werden - im Abonnement. Es soll der Unterhaltung dienen und vor allem aus Filmen bestehen. Anfang 1984 wurde zwischen dem Staatssekretariat für Fernmelde-technik (secrétariat d'Etat chargé des techniques de communication) und der Aktiengesellschaft Agence Havas, deren Anteile der französische Staat zu etwa 52 % hält, ein Konzessionsvertrag geschlossen. Dieser besteht aus einem Abkommen (convention) und einem Lastenheft. Das Abkommen sieht die Errichtung einer Aktiengesellschaft des Privatrechts als Träger der Konzession vor. Sie tritt unter dem Namen Canal Plus auf. Die Agence Havas AG ist verpflichtet, sich am Kapital von Canal Plus mit mindestens 35 % zu beteiligen. Es handelt sich um eine Beleihung mit einem öffentlichen Dienst (concession de service public) nach Art. 79 des Gesetzes von 1982. Die Konzession wurde für zwölf Jahre erteilt. Sie ist erneuerbar. Nach fünf Jahren wird das Funktionieren der Konzession überprüft; der Staat kann sie dann zurückkaufen.

Canal Plus wird nicht aus Gebühren oder Entgelten für Werbeteilungen (ausser als Pate bzw. Sponsor) finanziert, sondern von seinen Abonnenten (télévision payante) sowie aus den Entgelten für die Übernahme von Patenschaften für Sendungen (parrainage d'émissions). Als Gegenleistung für den Verzicht auf Gebühren und Werbeeinnahmen ist Canal Plus in dem Abkommen die sogenannte Klausel des meistbegünstigten Medium (clause de media le plus favorisé) eingeräumt worden. Canal Plus erhält also immer die günstigste Stellung, die einer seiner künftigen Konkurrenten innehat hinsichtlich der Bedingungen für die Nutzung der Konzession, für die Planung, den Erhalt und die Verwertung der Programme (programmation, vor allem was die Beziehungen zum Sektor Film angeht) und für die Verbreitung der Sendungen (auf allen Wegen, z.B. über Kabelnetze). Ein Viertel seiner Einnahmen muss Canal Plus für die Versorgung seiner Programme mit Filmen verwenden.

H. DEUTSCHLAND

In Deutschland ist der Rundfunk nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine öffentliche Aufgabe in dem Sinne, daß seine Ausübung gesetzlich geregelt sein und die Regelungen bestimmten Anforderungen genügen müssen, welche das Gericht aus seinem Verständnis der vom Grundgesetz geschützten Freiheit des Rundfunks abgeleitet hat.

Diese Regelung der Veranstaltung von Rundfunk für das Inland ist Sache der Länder. Jedes der elf Länder oder mehrere Länder gemeinsam haben den Rundfunk durch Gesetz bzw. Staatsvertrag jeweils einer gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts für ihr Gebiet zugewiesen. Diese Zuweisung hat teils ausschließlichen Charakter (1), teils nicht (2), meist wird die Monopolfrage nicht behandelt (3).

Die Mehrzahl der Länder beabsichtigt jedoch, die rechtliche oder faktische Monopolstellung dieser Anstalten abzubauen und zusätzlich zu der jeweils bestehenden regionalen öffentlichen Anstalt private Rundfunkveranstalter (bzw. Anbieter von Programmen) zuzulassen. Entsprechende Gesetzentwürfe liegen bisher vor in Baden-Württemberg (1982), Bayern (1984), Niedersachsen (1982), im Saarland (1984) und in Schleswig-Holstein (1983). Von 1964 bis 1981 gab es diese Möglichkeit bereits einmal im Saarland (4).

Was die Übertragung durch Kabelnetze betrifft, so beziehen diese Technik nur einige der Gesetze bzw. Staatsverträge ausdrücklich in den Tätigkeitsbereich der Anstalten ein (5). Direktfunksatelliten als Mittel der Übertragung werden ausdrücklich in einem Fall eingeschlossen (6).

(1) § 4 des Staatsvertrags über den Südwestfunk vom 27.8.1951, geändert durch Staatsvertrag vom 29.2.1952, Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) Rheinland-Pfalz S. 71, gültig zwischen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz; Art. 2 Abs. 2 der Satzung des Südwestfunks, Bundesanzeiger 1975 Nr. 24 S. 7; § 1 Abs. 3 des Gesetzes über Radio Bremen vom 18.6.1979, Gesetzblatt Bremen S. 245.

(2) § 37 des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland vom 2.12.1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.8.1968, Amtsblatt Saar S. 558; § 38 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) vom 20.8.1980 zwischen Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, Niedersächsisches GVBl. S. 482.

(3) Im einzelnen ist vieles streitig.

(4) §§ 38 - 46 des zitierten saarländischen Gesetzes, welche das Bundesverfassungsgericht am 16.6.1981 für verfassungswidrig erklärt hat und die deshalb nichtig sind, Entscheidungen des BVerfG 57, 295.

(5) § 3 Abs. 3 des zitierten Vertrags über den Südwestfunk, § 2 Abs. 2 der zitierten Satzung des Südwestfunks; § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk Köln vom 25.5.1954, Gesetze und Verordnungen Nordrhein-Westfalens S. 151; § 1 Abs. 2 des zitierten bremischen Gesetzes; § 38 Nr. 2 des zitierten Vertrags über den NDR.

(6) § 38 Nr. 2 des Vertrags über den NDR.

Insgesamt gibt es neun regionale Anstalten: Bayerischer Rundfunk (BR), Hessischer Rundfunk (HR), Norddeutscher Rundfunk (NDR), Radio Bremen (RB), Saarländischer Rundfunk (SR), Sender Freies Berlin (SFB), Süddeutscher Rundfunk (SDR), Südwestfunk (SWF), Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR). Alle elf Bundesländer zusammen haben durch Staatsvertrag eine zehnte, bundesweit sendende Anstalt errichtet: das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF).

Diese Rundfunkanstalten sind nicht Teil der staatlichen Verwaltung oder verselbständigte Behörden. Als Anstalten des öffentlichen Rechts sind sie vielmehr in einer Rechtsform organisiert, die ihnen rechtliche Autonomie, Unabhängigkeit in der Programmgestaltung und wirtschaftliche Selbständigkeit gewährleistet. Jede der Anstalten hat das Recht, sich selbst zu verwalten. Sie nehmen zwar eine öffentliche Aufgabe wahr, sind jedoch staatlichem Einfluß entzogen. Sie unterliegen lediglich einer beschränkten Rechtsaufsicht der Regierung des betreffenden Landes bzw. mehrerer Länder in bezug auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften. Die Produktionsmittel, die Einnahmen und Ausgaben werden unabhängig und gesondert von den Haushalten der Länder durch die Organe der Anstalt verwaltet und eingesetzt. Die kollegialen Organe der Anstalten (Rundfunkrat, Verwaltungsrat) setzen sich aus Vertretern aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammen.

Im Bereich des Fernsehens gibt es drei Programme. Das Erste Programm wird von den neun Rundfunkanstalten der Länder gemeinsam veranstaltet und bundesweit ausgestrahlt. Es setzt sich aus Beiträgen der einzelnen Anstalten zusammen. Sie werden koordiniert von der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD). Das Zweite Programm wird von dem bereits erwähnten Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) veranstaltet und ebenfalls bundesweit ausgestrahlt. Das Dritte, regional ausgestrahlte Programm besteht aus fünf verschiedenen Programmen, und zwar jeweils eines für eine von sechs Regionen. Drei dieser Regionen werden von je einer Landesanstalt, drei von mehreren Landesanstalten gemeinsam bedient. Außerdem werden über die Sender des Ersten Programms zwischen 18 und 20 Uhr von den jeweiligen Anstalten Länderprogramme (Regionalprogramme) ausgestrahlt, und zwar insgesamt zehn. Vormittags gibt es schließlich ein gemeinsames Fernsehprogramm von ARD und ZDF, das bundesweit über beide Senderketten ausgestrahlt wird.

Die Errichtung und der Betrieb der für die Ausstrahlung der Rundfunkprogramme erforderlichen Anlagen gehören zum Fernmeldewesen, das in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Es ist der Deutschen Bundespost als Monopol übertragen (1). Sie ist befugt, die Errichtung und den Betrieb von Funkanlagen anderen zu überlassen (2). Demgemäß wird das Erste Fernsehprogramm von Sendern der Rundfunkanstalten ausgestrahlt, das Zweite und das Dritte von Sendern der Post. Da die Bundespost hierbei gegen Entgelt tätig wird, nimmt sie am Wirtschaftsleben teil.

Da die Anstalten gemeinnützig sind, verfolgen sie keinen Erwerbszweck im Sinne des Gesellschaftsrechts. Wohl aber obliegt ihnen eine kaufmännische bzw. wirtschaftliche Betriebsführung bzw. die Erwirtschaftung von Überschüssen oder Erträgen (die für eigene Aufgaben oder für kulturelle Zwecke zu verwenden sind) (3) bzw. die Förderung der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung des Rundfunks (4). Die Landesrundfunkanstalten finanzieren sich in erster Linie durch Gebühren für Hörfunk und Fernsehen (1981 zwischen 31,6 % und 75,2 %), in zweiter Linie durch die Werbung (1981 zwischen 15,9 % und 29,5 %) und in dritter Linie aus sonstigen Erträgen (z. B. aus dem Finanzausgleich unter den Anstalten, aus Programmverwertungen, aus der Vermietung von betrieblichen Räumen und Anlagen, aus Kapitalanlagen). Das ZDF erhält einen Anteil von 30 % der Fernsehgebühr; es finanzierte sich 1981 zu 53,5 % daraus, zu 36 % aus der Werbung, zu 4,4 % aus sonstigen Erträgen und zu 6,1 % aus Rücklagen. 1982 betrug der Anteil der Werbung beim ZDF etwa 40 %, bei der ARD über 30 %.

Die Rundfunkgebühren werden durch eine Gebühreneinzugszentrale eingezogen, einer nicht rechtsfähigen Verwaltungsgemeinschaft des öffentlichen Rechts, die von den Landesanstalten und dem ZDF aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung gemeinsam betrieben wird. Indem somit die Anstalten alle ihre Ausstrahlungen gegen Entgelt erbringen, betätigen sie sich auch wirtschaftlich, zu wirtschaftlichen Zwecken (ihrer Finanzierung) und nehmen in erheblichem Ausmaß am Wirtschaftsleben teil.

Zu diesen entgeltlichen und teilweise kaufmännischen Tätigkeiten treten bedeutende gewerbliche und weitere kaufmännische Tätigkeiten. Die Anstalten sind berechtigt, alle Geschäfte zu betreiben, die ihrer Zweckbestimmung und

(1) § 1 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen vom 24.1.1928, Reichsgesetzblatt I S. 8.

(2) § 2 desselben Gesetzes.

(3) Siehe z. B. Art. 15 des Gesetzes über den Bayerischen Rundfunk vom 10.8.1948 in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.9.1973, GVBl. Bayern S. 563; § 16 Abs. 3 des bremischen Gesetzes; § 30 Abs. 1, 31 Abs. 1 des Vertrags über den NDR; Art. 40 Abs. 2 der Satzung des Südwestfunks; § 23 des WDR-Gesetzes; §§ 23 Abs. 3, 24 des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" (ZDF) vom 6.6.1961 zwischen allen Ländern, GVBl. Rheinland-Pfalz S. 179.

(4) Siehe z. B. Art. 10 Abs. 1 des bayerischen Gesetzes.

ihrem Aufgabengebiet entsprechen (1). Die Anstalten sind insbesondere befugt, ihre Programme aller Art in eigenen Produktionsbetrieben selbst herzustellen, sie von Dritten (insbesondere Gesellschaften des privaten Rechts) produzieren zu lassen, sie zu erwerben, sie mit anderen (in- und ausländischen) Rundfunkanstalten auszutauschen und Programme für andere Anstalten zu produzieren (2). Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben sind sie außerdem befugt, juristische Personen des Privatrechts mit Erwerbsszweck zu gründen, zu erwerben oder sich daran zu beteiligen (3). Von dieser Möglichkeit haben sie vielfach für die Produktion, den Ankauf und die Verwertung von Programmen Gebrauch gemacht. Auch für die Vermittlung und Produktion ihrer Werbesendungen und für die dazugehörigen Rahmenprogramme haben sie rechtsfähige Gesellschaften des Privatrechts (Gesellschaften mit beschränkter Haftung) gegründet. Sowohl die von diesen satzungsgemäß erzielten Gewinne als auch deren Verluste fallen wirtschaftlich den Rundfunkanstalten zu.

Noch am Anfang steht die Übertragung von solchen Fernseh- und Hörfunkprogrammen durch Kabel, welche nur mit einer leistungsstarken Einzelantenne empfangbar wären oder über Richtfunk oder optische Breitbandverbindungen an die Kabelzentrale herangeführt werden könnten. 1982 hat die Bundespost begonnen, Breitbandkabelnetze im Großraum Ludwigshafen und in München zu verlegen. Sie sollen zwei Versuchen mit "aktivem" und "passivem" Kabelfernsehen und -fern hören dienen: den Kabelpilotprojekten Ludwigshafen (4) und München. Die zum Zweck der Koordinierung und Kontrolle des Versuchs in Rheinland-Pfalz durch Gesetz errichtete rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen "Anstalt für Kabelkommunikation" hat die Übertragungen am 1. Januar 1984 aufgenommen. Zu den Programmanbietern gehören auch private Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Entsprechendes gilt für die seit 1. April 1984 sendende

"Münchner Pilot-Gesellschaft für Kabel-Kommunikation mit beschränkter Haftung". Zu ihren Gesellschaftern gehören je ein Zusammenschluß von Zeitschriftenverlagen, von Zeitungsverlagen, von Filmunternehmen, der Bayerische Rundfunk, das ZDF, die Stadt München, der Freistaat Bayern. Zwei weitere Kabelversuchsvorhaben in Berlin und in Dortmund (5) befinden sich im Stadium der Vorbereitung.

- (1) So ausdrücklich § 1 Abs. 2 der Satzung des Süddeutschen Rundfunks in Stuttgart, Anlage zum Rundfunkgesetz Baden-Württemberg vom 21.11.1950, Regierungsblatt Württemberg-Baden S. 1.
- (2) So ausdrücklich § 22 Abs. 2 des Vertrags über das ZDF; § 18 Abs. 3 Nr. 6 des Vertrags über den NDR.
- (3) So ausdrücklich § 22 a des WDR-Gesetzes; § 13 Abs. 2 Buchst. a des bremischen Gesetzes; § 29 Nr. 7, § 34 des Vertrags über den NDR.
- (4) Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4.12.1980, GVBl. Rheinland-Pfalz S. 229.
- (5) Nordrhein-westfälisches Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel vom 14.12.1983, Media Perspektiven 1983, 886.

I. DÄNEMARK

In Dänemark hat das Parlament Danmarks Radio durch Gesetz ein Monopol zugewiesen: "Danmarks Radio hat das alleinige Recht, mit Hilfe von Rundfunkanlagen Laut- und Bildprogramme zu verbreiten, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind." (1)

"Danmarks Radio hat die Aufgabe, Hörfunk- und Fernsehprogramme auszusenden, welche die Vermittlung von Nachrichten, Informationen, Unterhaltung und Kunst umfassen, und die zum Empfang durch die Allgemeinheit im Inland bestimmt sind." (§ 7). Werbeanzeigen sind nicht ausdrücklich verboten; es findet jedoch keine Werbung statt.

Die Errichtung und der Betrieb der für die Ausstrahlung der Programme von Danmarks Radio erforderlichen Rundfunkstationen obliegt hingegen der Generaldirektion für Post- und Fernmeldewesen (§ 4).

Danmarks Radio - DR - wurde durch ein früheres Gesetz geschaffen, ist also eine Einrichtung des öffentlichen Rechts. Sie "ist eine selbständige öffentliche Anstalt" (institution, § 6) und deshalb juristische Person (2).

Die Leitung der Anstalt obliegt dem Rundfunkrat (radiatoråd, § 6). Er besteht aus ungefähr 24 Mitgliedern: Zwei ernennt der Minister für kulturelle Angelegenheiten, eines der Minister für öffentliche Arbeiten, zwei die ständigen Mitarbeiter von Danmarks Radio, zwölf Mitglieder, welche die Hörer und Fernseher repräsentieren, das Parlament, je eines die im Finanzausschuß des Parlaments vertretenen Parteien (§ 8 Abs. 1). Aus den Mitgliedern ernennt der Kulturminister den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter (§ 8 Abs. 4).

Der Rundfunkrat ist für Danmarks Radio verantwortlich und sorgt dafür, daß die Bestimmungen des Rundfunkgesetzes über die Tätigkeit der Einrichtung eingehalten werden (§ 9 Abs. 1 Satz 1). Er legt die allgemeinen Richtlinien für die Tätigkeit der Anstalt in dem vom Rundfunkgesetz gezogenen Rahmen fest (§ 9 Abs. 1 Satz 2). Der Rundfunkrat entscheidet endgültig in Programmangelegenheiten (§ 9 Abs. 2). Gegen seine Entscheidungen über Beschwerden von Personen gegen bestimmte Programme ist jedoch Berufung bei einer dreiköpfigen, vom Kulturminister ernannten Rundfunkkammer zulässig (§§ 16, 17). Diese kann Danmarks Radio zu Berichtigungen anweisen (§ 18). Der Rundfunkrat stellt ferner den Haushalt auf (§ 9 Abs. 3) und empfiehlt dem Kulturminister den Stellenplan (§ 9 Abs. 5). Er bildet einen Programmausschuß und einen Exekutivausschuß (§ 10). Den täglichen Betrieb von DR leitet ein Generaldirektor, den der Kulturminister auf Empfehlung des Rundfunkrats ernennt (§ 13).

(1) § 1 Lov nr 421 vom 15.6.1973 om radio- og fjernsynsvirksomhed (Gesetz über die Radio- und Fernsehtätigkeit), Karnov's Lovsamling S. 3143.

(2) Dies ergibt sich auch aus § 23 Abs. 1, wonach Danmarks Radio für bestimmte Schäden haftet.

Danmarks Radio übt alle Tätigkeiten aus, welche zur Erfüllung seiner Aufgabe erforderlich sind. Fernsehprogramme sendet es auf einem Kanal. Die Anstalt stellt insbesondere Programme aller Art her, sammelt Nachrichten und Informationen, schließt Verträge, unterhält Gebäude, Studios, Orchester und Chor, acht regionale Büros. Sie übt mithin eine Reihe wirtschaftlicher und wirtschaftlich relevanter Tätigkeiten aus. Sie bildet nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine wirtschaftliche Einheit. Danmarks Radio ist daher ein Unternehmen, das als Anbieter und Nachfrager von Dienstleistungen am Wirtschaftsleben teilnimmt. Da es sich um eine Anstalt des öffentlichen Rechts handelt, ist DR ein öffentliches Unternehmen.

Seine Tätigkeit wird zu 89 % finanziert aus einer Abgabe für die Nutzung von Hörfunk- und Fernsehgeräten (vergleiche § 6). Die Höhe dieser Abgaben setzt der Kulturminister auf Empfehlung des Rundfunkrats und mit Zustimmung des Finanzausschusses des Folketing fest (§ 14 Abs. 1). Die Abgaben werden von Danmarks Radio eingezogen und in einen besonderen Fond gezahlt, der Rundfunkfond heißt und vom Rundfunkrat verwaltet wird (§ 14 Abs. 2). Die Anstalt verfolgt also keinen Erwerbszweck, erbringt aber ihre Leistungen gegen Entgelt.

Danmarks Radio hat auch das Recht, Hör- und Fernsehprogramme durch Kabelanlagen zu verteilen (§ 2 Abs. 1). Das Rundfunkgesetz schließt jedoch andere Personen des öffentlichen und des privaten Rechts versuchsweise von diesen Tätigkeiten nicht aus (1). Es ermächtigt den Minister für öffentliche Arbeiten (Verkehr und Fernmeldewesen), Regeln zu erlassen über die Errichtung und den Betrieb von Gemeinschaftsantennen und anderen Kabelanlagen zur Verteilung von Laut- und Bildprogrammen in private Wohnungen, dafür eine Erlaubnis der Generaldirektion für Post- und Fernmeldewesen vorzuschreiben sowie Gebühren festzusetzen für die Erlaubnis zur Errichtung solcher Anlagen und für die Billigung ihrer technischen Ausführung (2).

Über 10 000 private Vereinigungen (namentlich von Hausbesitzern) und öffentliche Personen (insbesondere Gemeinden) besitzen die Erlaubnis, Gemeinschaftsantennenanlagen und andere lokale Kabelanlagen zu errichten und zu betreiben. Die Kabelvereinigungen dürfen grundsätzlich nur Programme von Danmarks Radio und von ausländischen Anstalten übernehmen (3). Deren Programme müssen unverändert - also einschließlich der Werbeanzeigen in ausländischen Programmen - sowie zeitgleich mit ihrer Ausstrahlung durch die sendende Anstalt verteilt werden (4). Die Antennen-Vereinigungen finanzieren sich aus den Beiträgen der in ihnen Zusammengeschlossenen.

"Aktives" lokales Kabelfernsehen kann der Kulturminister versuchsweise erlauben (5). Er hat dies in einigen Fällen getan.

(1) § 2 Abs. 2 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Radio- und Fernsehtätigkeit vom 27.5.1981.

(2) § 5 in der geänderten Fassung des zitierten Gesetzes von 1981.

(3) § 3 Abs. 1; Abs. 3 sieht die Möglichkeit von Ausnahmeerlaubnissen vor, von der wiederholt Gebrauch gemacht wurde.

(4) § 3 Abs. 2.

(5) § 1 Abs. 2 in der geänderten Fassung des zitierten Gesetzes von 1981.

Am 7. Februar 1984 hat der Minister für kulturelle Angelegenheiten im Folketing eingebracht den Vorschlag für ein "Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Radio- und Fernsehtätigkeit. (Aufhebung des Monopols von Danmarks Radio zur Verbreitung von Fernsehprogrammen. Verteilung von Radio- und Fernsehprogrammen mit Hilfe von Gemeinschaftsantennenanlagen u. ä.)" (1).

In der Begründung des Entwurfs heißt es (2): "Hauptzweck des Gesetzesvorschlags ist es, die Rechtsgrundlage für eine Aufhebung von Danmarks Radios alleinigem Recht, Fernsehprogramme auszustrahlen, und gleichzeitig die Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, daß andere Unternehmen die Fernsehtätigkeit unabhängig von Danmarks Radio betreiben können. Der Gesetzesvorschlag enthält außerdem Bestimmungen, welche die Rechtsgrundlage schaffen für einen erweiterten Zugang zur Weiterverbreitung ausländischer Hörfunk- und Fernsehprogramme über dänische Gemeinschaftsantennenanlagen." Gemeint ist die zusätzliche Heranführung solcher ausländischer Programme, die aus geographischen Gründen nicht unmittelbar von den einzelnen Anlagen empfangen werden können, über Richtfunk oder Fernkabel. Dazu gehören auch solche ausländischen Programme, welche die Post über Nachrichtensatelliten empfängt (3).

(1) Lovforslag nr. L 42, Folketinget 1983 - 84 (2. samling) Blad nr. 43.

(2) A.a.O. S. 3.

(3) A.a.O. S. 8.

K. GRIECHENLAND

Im Gegensatz zu Art. 14 der griechischen Verfassung von 1975, der die Freiheit des Zugangs zu der Presse gewährleistet, unterstellt Art. 15 der Verfassung den Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen einschließlich der Übertragung durch Kabel) "der unmittelbaren Kontrolle des Staates". Seine Aufgabe ist "die objektive und gleichgewichtige Ausstrahlung von Informationen und von Nachrichten sowie von Werken der Literatur und der Kunst; die Qualität der Sendungen muß auf jeden Fall unter Berücksichtigung ihrer sozialen Aufgabe und der kulturellen Entwicklung des Landes gewährleistet sein" (Art. 15). Da dem Staat nicht der Rundfunk, sondern seine Kontrolle vorbehalten ist, ist es Sache des Gesetzgebers, zu bestimmen, auf welche Weise der Rundfunk ausgeübt wird, das heißt ob durch eine oder mehrere Einrichtungen des öffentlichen oder (und) des privaten Rechts.

Dementsprechend hat der Gesetzgeber zwei Einrichtungen geschaffen: 1975 den Elliniki Radiophonia Tileorassis (griechischer Hör- und Fernsehfunk, ERT) (1) und 1982 den Elliniki Radiophonia Tileorassis 2 (ERT 2) (2). Der ERT heißt seitdem ERT 1 (3). Jede der beiden Einrichtungen strahlt ein Fernsehprogramm auf einem Kanal aus. Der ERT 2 ist Gesamtnachfolger des YENED (Informationsdienst der griechischen Streitkräfte) (4).

Das Gesetz von 1975 bestimmt (Art. 4 Abs. 1): "Keine andere juristische oder natürliche Person außer ERT und YENED, solange YENED und ERT noch nicht vereinigt sind, hat das Recht, irgendeine Art von Tönen und Bildern durch Radio und Fernsehen zu verbreiten." Diese Vereinigung sollte durch Gesetz 1978 erfolgen, "sofern die erforderlichen wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen vorliegen" (Art. 4 Abs. 4). 1982 ist der YENED zunächst einmal in den ERT 2 umgewandelt worden (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 des zitierten Gesetzes von 1982).

Das ERT 1 und 2 vom Gesetz eingeräumte Monopol oder Duopol umfaßt die Verbreitung von Sendungen, sei es drahtlos, sei es durch Kabel. Andere Personen haben kein Recht auf Sendezeit oder auf Herstellung von Programmen. Letztere obliegt den beiden Einrichtungen selbst oder muß in ihrem Auftrag und unter ihrer Kontrolle erfolgen. Neuerdings gibt es solche Programme, die durch Gesellschaften des Privatrechts hergestellt werden.

(1) Nomos (Gesetz) Nr. 230/1975 vom 3.12.1975 über die Schaffung der Aktiengesellschaft "Griechischer Hör- und Fernsehfunk", Amtsblatt der Regierung der griechischen Demokratie 1975, Ausgabe A, S. 272.

(2) Kapitel C des Nomos Nr. 1288/1982 vom 1.10.1982 über die Regelung der Zuständigkeiten des Ministeriums der Präsidentschaft der Regierung und des YENED sowie andere Vorschriften, Amtsblatt der Regierung der griechischen Demokratie 1982, Ausgabe A, S. 120.

(3) Art. 15 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes Nr. 1288/1982.

(4) Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1288/1982.

Der ERT 1 ist ein "öffentliches Unternehmen" (Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes von 1975) mit dem Zweck der Organisation, des Betriebes und der Entwicklung des Rundfunks (Art. 1 Abs. 1). Er verfolgt daher keinen Erwerbszweck. Er hat die Rechtsform einer Aktiengesellschaft (Art. 2 Abs. 1). Sein Kapital gehört dem Staat; es wird durch eine einzige Namensaktie repräsentiert. Der ERT 1 genießt "vollständige wirtschaftliche sowie verwaltungsmäßige Unabhängigkeit und funktioniert im allgemeinen Interesse nach den Regeln des Sektors der Privatwirtschaft unter der Kontrolle des Staates" (Art. 2 Abs. 1). So unterliegt seine Rechnungslegung nicht der Kontrolle des Rechnungshofs. Vielmehr ist das Aktienrecht auf den ERT 1 anwendbar außer den Vorschriften, die mit seinem Charakter als öffentlichem Unternehmen unvereinbar sind (Art. 2 Abs. 2). Obwohl das Gesetz von 1975 die Schaffung einer Satzung der Aktiengesellschaft mit Zustimmung des Präsidenten der Republik durch Präsidialdekret vorsieht (Art. 2 Abs. 3), besitzt ERT 1 bisher keine Satzung.

Das Unternehmen darf alles tun, was zur Erreichung seines bereits bezeichneten Zwecks erforderlich oder dienlich ist, namentlich Personal beschäftigen, Sendeanlagen sowie Studios errichten und betreiben, Programme aller Art einschließlich von Fernsehfilmen herstellen und senden, Programme von anderen Unternehmen herstellen lassen und senden, sonstige Verträge (z. B. über die Ausstrahlung von Kinofilmen) schließen, Tochtergesellschaften gründen, Schutzrechte erwerben und veräußern, eine Rundfunkzeitschrift betreiben.

Das Unternehmen wird vom "Generalsekretariat der Presse" beaufsichtigt, einer Dienststelle des Ministeriums der Präsidentschaft der Regierung (Art. 2 Abs. 4). Der Minister kann in drei Fällen in die Tätigkeit des ERT 1 eingreifen: Er kann über eine Verordnung des Präsidenten der Republik eine Kontrolle seiner Geschäftsführung anordnen, wenn er es für notwendig hält (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe a). Er hat das Recht, jede Auskunft oder andere Angaben über das Funktionieren und die Handlungen des ERT 1 zu verlangen (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe b). Er ist berechtigt, unter ganz ausnahmsweisen Umständen schriftlich die teilweise oder vollständige Annullierung einer Sendung anzuordnen (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe c). Im Übrigen ist die Gesellschaft gesetzlich verpflichtet, auf Verlangen Mitteilungen der Regierung auszustrahlen (Art. 5 Abs. 2).

Der ERT 1 wird von einem Verwaltungsrat geleitet (Art. 10, 11). Er besteht aus sieben Mitgliedern, die für drei Jahre durch Beschluß des Ministerrats aus dem Kreise angesehener Persönlichkeiten bestellt werden, die geeignet sind, den Zielen des ERT 1 zu dienen. Soweit das Gesetz nicht etwas anderes vorschreibt, hat der Verwaltungsrat dieselben Aufgaben wie der einer sonstigen Aktiengesellschaft. Er entscheidet namentlich über die Produktion und die Planung der Programme, die zu gestalten sind "in einem demokratischen Geiste, in der Verpflichtung auf kulturelles Niveau, in Humanismus und in Objektivität in Übereinstimmung mit der gegenwärtigen Lage in Griechenland" (Art. 3 Abs. 1). Der Verwaltungsrat erstellt von Zeit zu Zeit das Entwicklungsprogramm der Arbeiten des ERT 1, unterbreitet es dem Minister der Präsidentschaft zur Zustimmung und unterrichtet die Generalversammlung darüber (Art. 11 Abs. 4). Ein Generaldirektor leitet die Arbeiten und nimmt die laufenden Geschäfte wahr (Art. 12 Abs. 3). Er wird für drei Jahre vom Verwaltungsrat bestellt; sein Vertrag wird vom Minister der Präsidentschaft der Regierung genehmigt (Art. 12 Abs. 4).

Die Generalversammlung besteht aus 20 Persönlichkeiten (Art. 13 Abs. 1): dem Direktor der Bank von Griechenland (Präsident); dem Präsidenten der Akademie von Athen; den Rektoren der Universitäten von Athen, Saloniki und der technischen Hochschule; dem Präsidenten des "Juristischen Rats des Staates"; sechs Persönlichkeiten - Abgeordnete sind ausgeschlossen -, die vom Parlamentspräsidenten auf Vorschlag des Premierministers und des Oppositionschefs - je drei - bestellt werden; den Generalsekretären der Ministerien für Wirtschaft, für die Präsidentschaft, für auswärtige Angelegenheiten, für Finanzen, für Kultur und Wissenschaft, für Erziehung und Religion und für Verkehr; dem Direktor der Kommunikationsdienste der Streitkräfte.

Die Befugnisse der Generalversammlung sind (Art. 14): die Genehmigung des Jahresabschlusses; die Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrats nach den Bestimmungen des Aktiengesetzes; die Bestellung der Abschlußprüfer und die Genehmigung ihres Jahresberichts; die Abgabe von Stellungnahmen über die Notwendigkeit, ein Verwaltungsratsmitglied abzuberufen, über die Zweckmäßigkeit, eine Anleihe aufzunehmen, die nicht von eigenen Einnahmen der Gesellschaft gedeckt ist; über jedes andere Thema, das ihr der Minister der Präsidentschaft der Regierung vorlegt. Die Generalversammlung äußert außerdem ihre Meinung über die Politik des Unternehmens, die Programme und die Ergebnisse der Tätigkeit von ERT 1 und unterbreitet sie in einem Bericht der Regierung.

Finanziert wird ERT 1 hauptsächlich aus zwei Quellen (Art. 8): erstens durch eine Gebühr und zweitens durch Einnahmen aus der Werbung. Die Gebühr ist von jeder natürlichen Person mit Wohnsitz in Griechenland und von jeder juristischen Person zu bezahlen, die im Inland eine Tätigkeit ausübt. Die Höhe dieser Gebühr wird vom Ministerrat festgelegt. Eingezogen wird sie von der "öffentlichen Behörde für Elektrizität". Die Gebühr besteht aus einem Pauschalbetrag, der nach der Höhe der Stromrechnung festgelegt wird, also unabhängig davon, ob der Betreffende ein Radio oder (und) einen Fernsehempfänger besitzt. Die andere Hauptquelle ist die Ausstrahlung von Werbeanzeigen. Erforderlichenfalls werden Kredite aus dem Staatshaushalt gewährt. Der ERT 1 erbringt also seine Dienstleistungen zwar nicht zu Erwerbszwecken, wohl aber gegen Entgelt.

Die Einnahmen aus der Gebühr zugunsten von ERT 1 betragen 1982 2 154 000 000 DR. Die Einnahmen aus der Werbung betragen 1982 617 706 000 DR oder 22,3 % sämtlicher Einnahmen aus der Gebühr und der Werbung. Aus dem Verkauf der von ERT 1 herausgegebenen Rundfunkzeitschrift wurden 97 000 000 DR erzielt.

Der griechische Hör- und Fernsehfunk 2 (ERT 2) "ist eine selbständige öffentliche Behörde des Ministeriums der Präsidentschaft der Regierung" (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes von 1982). Er wird von einem fünfköpfigen Rat verwaltet, den der Minister der Präsidentschaft auf Zeit ernennt (Art. 15 Abs. 2). Die Organisation und das Funktionieren des ERT 2, die Aufgaben und Zuständigkeiten seiner Organe sowie die Personalfragen werden durch den Minister der Präsidentschaft geregelt (Art. 15 Abs. 5).

Die Rechtsform des ERT 2 kann auf Vorschlag des Ministers der Präsidentschaft durch Verordnung des Präsidenten der Republik geändert werden, desgleichen sein Zweck, seine Aufgabe, sein Aufbau, die Zusammensetzung seines Personals und sein sonstiges Funktionieren (Art. 15 Abs. 6).

Außerdem kann die Schaffung einer Einheit zur Umwandlung und Herstellung von jeder Sache, jedem Gut oder jeder Dienstleistung im Zusammenhang mit dem Hör- und Fernsehverkehr durch Verordnung des Präsidenten der Republik auf Vorschlag des gleichen Ministers geregelt werden. Diese Produktionsaufgabe ist einem bereits bestehenden oder neu zu schaffenden Unternehmen des Privatrechts in öffentlicher Hand anzuvertrauen (Art. 20 Abs. 1).

Der ERT 2 wird ebenso finanziert wie bisher der YENED, das heißt aus dem Haushalt des Staates und aus Einnahmen für Werbeanzeigen. Letztere waren 1982 etwas höher als beim ERT 1. Auch ERT 2 wird mithin gegen Entgelt tätig.

Die Verbreitung von Hör- und Fernsehsendungen durch Kabel fällt unter das dargelegte gesetzliche Monopol von ERT 1 und 2; besondere Vorschriften bestehen nicht. Kabelnetze gibt es bisher in Griechenland nicht.

FÜNFTER TEIL:

DIENTSTLEISTUNGSFREIHEIT

A. FREIER VERKEHR FÜR RUNDFUNKSENDUNGEN

I. "Dienstleistungen" (Art. 60 Abs. 1, 2)

Der EWG-Vertrag erfaßt nicht nur Waren, sondern auch Dienstleistungen. Er widmet ihnen ein eigenes, mit "Dienstleistungen" überschriebenes Kapitel in den Art. 59 bis 66. Dieses Kapitel 3 gehört zum Zweiten Teil des Vertrags, den "Grundlagen der Gemeinschaft".

In Art. 60 Abs. 1 definiert der Vertrag den Begriff Dienstleistungen wie folgt: "Dienstleistungen im Sinne des Vertrages sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen."

Nach dieser Definition sind zwei Fragen zu beantworten: Ist die Rundfunksendung eine Ware oder eine Dienstleistung? Wenn letzteres, handelt es sich um eine Leistung gegen Entgelt?

1. Ware oder Dienstleistung?

In der Rechtssache Sacchi trug dieser vor (1), die Fernsehsendung sei Ware als Form von Energie (ähnlich der Elektrizität) und als Erzeugnis intellektueller Tätigkeit (Immaterialgut). Sie habe einen Geldwert und könne Gegenstand von Handelsgeschäften sein. Die Werbesendung sei außerdem Zubehör der propagierten Ware und Hilfsmittel ihres Absatzes.

Indessen ist die Rundfunksendung nicht ein materielles, tangibles Gut, sondern eine Gesamtheit von Tätigkeiten. Sie ist daher nicht eine Ware, sondern eine Leistung von Diensten. Sie schließt auch keine Transaktion von Waren und keinen Verkehr mit Waren ein.

Zum gleichen Ergebnis ist der Gerichtshof gekommen (2): "In Ermangelung ausdrücklicher entgegenstehender Vertragsbestimmungen sind Fernsehsendungen ihrer Natur nach als Dienstleistungen anzusehen." Er hat deshalb und nach Bejahung ihrer Entgeltlichkeit für Recht erkannt (3): "Die Ausstrahlung von Fernsehsendungen als solchen, einschließlich jener zu Werbezwecken, fällt unter die Vertragsvorschriften für Dienstleistungen. Jedoch unterliegt der Handel mit sämtlichen Materialien, Tonträgern, Filmen, Apparaten und

(1) EuGH 30.4.1974 - 155/73 - Slg. 1974, 409 (421, 425).

(2) EuGH Sacchi a.a.O. 428 Rn. 6.

(3) EuGH Sacchi a.a.O. 432 Ziff. 1 des Tenors.

sonstigen für die Ausstrahlung der Fernsehsendungen verwendeten Erzeugnissen den Bestimmungen über den freien Warenverkehr."

Im Falle Debauve hat der Gerichtshof seine Auffassung bestätigt und hinzugefügt (1): "Es gibt keinen Grund, die Übertragung derartiger Mitteilungen /ausgestrahlter Fernsehsendungen/ im Wege des Kabelfernsehens anders zu behandeln."

Das gleiche gilt für die Übertragung ausgestrahlter Fernsehsendungen im Wege des Satellitenfernsehens. Es kommt nicht auf das Mittel der Übertragung an, sondern auf deren Gegenstand: die Leistung eines Dienstes.

2. Leistung gegen Entgelt

"Dienstleistungen im Sinne des Vertrages sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden", definiert Art. 60 Abs. 1. Und Abs. 2 fügt verdeutlichend hinzu: "Als Dienstleistungen gelten insbesondere: a) gewerbliche Tätigkeiten, b) kaufmännische Tätigkeiten, c) handwerkliche Tätigkeiten, d) freiberufliche Tätigkeiten." Diese vier Arten von Tätigkeiten sind also Beispiele für Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden.

Aus dem Wort "insbesondere" folgt, daß es noch andere als gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten gibt, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, und daß der EWG-Vertrag auch sie erfassen will. Zusätzlich zu dem Wort "insbesondere" drücken dies die dänische, englische, französische, italienische und niederländische Fassung des Abs. 2 auch mit dem Verb "omfatter", "include", "comprennent", "comprendono", "omvatten" klar aus, während die deutsche Fassung "gelten" mehrdeutig ist. Der weitere oder Oberbegriff ist also "Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden". Der Vertrag will alle selbständig ausübenden Tätigkeiten gegen Entgelt unabhängig davon erfassen, ob sie nach dem Recht des einen oder anderen Mitgliedstaates und/oder nach Gemeinschaftsrecht als gewerblich, kaufmännisch, handwerklich oder freiberuflich angesehen werden oder nicht.

Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob und wieweit Rundfunksendungen als gewerbliche, kaufmännische und/oder freiberufliche Tätigkeiten anzusehen sind. Die ausdrückliche Einbeziehung letzterer zeigt jedoch zweierlei. Einmal, daß auch solche Tätigkeiten als gegen Entgelt erbrachte Leistungen anzusehen sind, bei denen es zwar um die Erzielung von Einnahmen, nicht aber von möglichst hohen Gewinnen geht. Entgelt schließt nicht notwendig auch Gewinn oder eine darauf gerichtete Absicht ein.

Zum anderen zeigt die Hervorhebung der freiberuflichen Tätigkeiten, daß der EWG-Vertrag nicht nur wirtschaftliche Tätigkeiten, sondern unabhängige berufliche Tätigkeiten aller Art erfassen will, das heißt auch diejenigen, welche es gibt namentlich in den Bereichen Gesundheit, Rechtspflege, Erziehung, Kunst und Wissenschaft, Presse und Rundfunk. Umfaßt werden damit auch die journalistischen und die kulturellen Tätigkeiten. Auch wer sie ausübt, soll in den Genuß der Freiheit des Verkehrs seiner Dienstleistungen (sowie des Rechts auf freie Niederlassung bzw. bei abhängiger Beschäftigung auf Freizügigkeit) kommen.

(1) EuGH 18.3.1980 - 52/79 - Slg. 1980, 833 (855 Rn. 8).

Nach Art. 60 Abs. 1 kommt es auch nicht auf den Bereich an, dem die erbrachten Leistungen angehören - sei es die Gesamtheit der Sendungen oder eine bestimmte Sendung -, oder auf den Zweck, dem sie dienen. Wie nach Art. 52 Abs. 2 ist es unerheblich, ob dieser Zweck oder dieser Bereich wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder sonstiger Natur ist oder alle diese Aspekte umfaßt, ob eine Sendung unterrichtenden, wertenden, bildenden, unterhaltenden oder werbenden Inhalt hat. Entscheidend ist allein, ob die Tätigkeit der Ausstrahlung von Rundfunk regelmäßig als Leistung gegen Entgelt erfolgt.

Gegen Entgelt wird eine Leistung erbracht, wenn sie bezahlt wird. Ob der Leistungsempfänger direkt an den Leistungserbringer zahlt oder mittelbar über einen Dritten, oder ob ein Dritter die Leistung bezahlt, der seinerseits dafür eine weitere Leistung empfängt, ist nach Art. 60 Abs. 1 ohne Bedeutung. Es muß kein Rechtsverhältnis zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger bestehen. Auch wirtschaftlich muß zwischen ihnen nicht ein Verhältnis von Leistung und Gegenleistung bestehen.

Nach Art. 60 Abs. 1 kommt es auch nicht darauf an, in welcher Form die Zahlung geleistet wird: zur Erfüllung eines Vertrags, als Mitgliedsbeitrag in einem Verein, als Gebühr, als steuerähnliche Abgabe, als Zuweisung aus öffentlichen Mitteln, welche den beim Leistungsempfänger erhobenen Abgaben oder Gebühren entspricht. Das Entgelt kann also öffentlichen, auf dem öffentlichen Recht beruhenden Charakter haben oder privaten, privatrechtlichen. Es kann für eine private, privatwirtschaftliche oder für eine öffentliche, auf dem öffentlichen Recht beruhende Leistung (Tätigkeit) erbracht werden.

Schließlich genügt es nach Art. 60 Abs. 1, daß die Leistung "in der Regel" entgeltlich ist. Ausnahmen ändern also nichts an der Einbeziehung der Dienstleistung in den freien Verkehr: etwa die Befreiung oder Nichterfassung bestimmter Kategorien von Leistungsempfängern oder die Pauschalierung des Entgelts.

Ob Rundfunksendungen gegen Entgelt im Sinne des Art. 60 Abs. 1 erbracht werden, kann nur anhand der innerstaatlichen Vorschriften festgestellt werden. Hieraus ergibt sich zusammengefaßt folgendes; nähere Angaben sind im Vierten Teil gemacht.

In Luxemburg und - hinsichtlich der IBA - im Vereinigten Königreich werden die Rundfunksendungen vor allem aus den Erlösen für die Vergabe von Sendezeit an die werbetreibende Wirtschaft bezahlt (Vierter Teil A und E). In den Niederlanden werden die Sendungen zu rund 75 % gegen vom Staat erhobene Rundfunkgebühren und gegen Beiträge der Mitglieder der privaten Vereine und Stiftungen erbracht sowie zu etwa 25 % aus den Erlösen für Werbesendungen finanziert (C). In Italien werden die Rundfunksendungen der RAI hauptsächlich gegen von dieser erhobene Abonnementgebühren erbracht und im übrigen aus Einnahmen aus der Vergabe von Werbezeit bezahlt. Der Kabelrundfunk ist ebenfalls entgeltlich (B). In Griechenland erbringt ERT 1 seine Sendungen vor allem gegen eine Gebühr; zu etwa 20 % finanziert sich die Gesellschaft aus den Erlösen für Werbesendungen (K). Die deutschen Landesrundfunkanstalten erheben in erster Linie bei ihren Teilnehmern Rundfunkgebühren; in zweiter Linie finanzieren sie ihre Sendetätigkeit über Werbesendungen (ARD zu mehr als 30 %, ZDF zu etwa 40 %, oben H).

In Dänemark werden die Sendungen von DR gegen eine von ihm eingezogene Abgabe für die Nutzung von Hörfunk- und Fernsehgeräten erbracht (I). Die Fernsehsendungen der britischen BBC werden aus Mitteln des Staatshaushalts abgegolten; diese entsprechen dem Gegenwert der Gebühr, welche das Post Office bei den Inhabern von Fernsehgeräten für die Lizenz zu deren Nutzung

einzieht (E). In Irland werden die Sendungen der RTE zu etwa 50 % ähnlich wie bei der BBC abgegolten und zu 50 % aus Werbeerlösen bezahlt. Auch das Kabelfernsehen ist entgeltlich (F). In Frankreich werden die Fernsehsendungen zu weniger als 50 % entgolten durch Zuweisung und Aufteilung der Erträge aus einer bei den Inhabern von Fernsehgeräten vom Staat erhobenen Abgabe für das Recht der Nutzung der Geräte sowie zu mehr als 50 % aus der Fernsehwerbung finanziert (G). In Belgien werden die Rundfunksendungen zu 90 % gegen Mittel aus den Haushalten der drei Kulturgemeinschaften erbracht, die aus durch eine staatliche Regie erhobenen Gebühren auf die Empfangsgeräte stammen. Die restlichen 10 % kommen aus verschiedenen kaufmännischen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten. Sendungen über Kabelrundfunk werden gegen Abonnementgebühren erbracht (D).

Nach alledem sind die Fernsehsendungen in keinem Mitgliedstaat unentgeltlich. Vielmehr werden sie entweder - unmittelbar oder mittelbar - gegen Geldleistungen der Bürger erbracht, welche das Angebot des oder der Fernsehveranstalter annehmen und sich am Empfang der Sendungen durch entsprechendes Gerät beteiligen, oder gegen Geldleistungen der werbenden Wirtschaft, oder gegen beide Arten von Entgelt. Nach Art. 60 Abs. 1 kommt es nicht darauf an, wer Entgelt zahlt: die Endempfänger (Rundfunkteilnehmer), die Programmgesellschaften, die Auftraggeber (z. B. eine werbende Firma) oder die Weiterverbreiter der Sendung (z. B. eine Kabelgesellschaft), oder mehrere von ihnen. Es kommt auch nicht darauf an, ob alle Empfänger oder nur die Empfänger im Land des Erbringers zahlen. Es macht also z. B. nichts aus, daß die Rundfunkteilnehmer nicht auf den Empfang der Sendungen beschränkt sind, für die sie Gebühren zahlen. Es genügt, daß die Leistung "in der Regel" entgeltlich ist.

Auch in den Mitgliedstaaten, wo die Rundfunkgebühr formell als Lizenzgebühr oder Abgabe für die Nutzung des Empfangsgerätes ausgestaltet ist, stellt sie materiell eine auf Gesetz beruhende Leistung der Rundfunkteilnehmer an die Rundfunkveranstalter dar, welche das Entgelt darstellt für die Rundfunksendungen. Der Begriff Entgelt im Sinne von Art. 60 Abs. 1 umfaßt jede Art von Einnahmen für Rundfunksendungen. Er schließt daher öffentliche Einnahmen aus Gebühren oder Abgaben der Rundfunkteilnehmer ebenso ein wie private Einkünfte aus Abonnements oder Einzelentgelten oder aus der Vergabe von Sendezeit für die Werbung. Ob die Sendung tatsächlich vom Empfänger gehört oder/und gesehen wird, ändert am Charakter der Gebühr oder Abgabe als Entgelt ebensowenig etwas wie bei einem privaten Abonnement. Auch die Tatsachen, daß die Gebühr oder Abgabe meist vom Staat und nicht ohne politische Rücksichten festgesetzt wird, und daß sie weitgehend pauschaliert wird, nehmen ihr nicht den Charakter als Entgelt für die erbrachten Rundfunksendungen.

Aus allen diesen Gründen sind Rundfunksendungen entgeltliche Leistungen (Tätigkeiten) und damit Dienstleistungen im Sinne des EWG-Vertrags. Zu diesem Ergebnis ist auch der Gerichtshof in der Rechtssache Sacchi gekommen (1): "In Ermangelung ausdrücklicher entgegenstehender Vertragsbestimmungen sind Fernsehsendungen ihrer Natur nach als Dienstleistungen anzusehen. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, daß Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, unter die Bestimmungen über den freien Warenverkehr fallen. Doch ist dies nach Art. 60 nur der Fall, soweit sie diesen Bestimmungen unterstellt sind. Demnach fällt die

(1) EuGH 30.4.1974 - 155/73 - Slg. 1974, 409 (428 Rn. 6 , Unterstreichung hinzugefügt).

Ausstrahlung von Fernsehsendungen als solche, einschließlich jener zu Werbezwecken, unter die Vertragsvorschriften über Dienstleistungen."

II. Ansässigkeit des Dienstleistungserbringers in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Empfängers (Art. 59 Abs. 1)

Art. 59 Abs. 1 gebietet die Aufhebung der Beschränkungen "des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind". Während die Definition der Dienstleistung in Art. 60 Abs. 1 und 2 kein grenzüberschreitendes Element enthält - weder hinsichtlich der Leistung bzw. Tätigkeit noch des Entgelts - und daher alle Dienstleistungen in der Gemeinschaft unabhängig davon erfaßt, ob sie in ein- und demselben Mitgliedstaat erbracht und empfangen werden oder in verschiedenen, verbietet Art. 59 Abs. 1 nur solche Beschränkungen der nach Art. 60 erfaßten innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die einen Erbringer treffen, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist als der Empfänger.

Beschränkungen von Rundfunksendungen, deren Erbringer und Empfänger sämtlich im gleichen Mitgliedstaat ansässig sind, fallen also nicht unter Art. 59. Zumindest ein kleiner Teil der potentiellen Empfänger der Sendungen muß in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sein. Die Sendungen müssen auch dort empfangbar sein.

Bei der Ausstrahlung von Sendungen über den Äther ist dies oft der Fall. Das gilt vor allem für die Gebiete entlang den innergemeinschaftlichen Grenzen zwischen Belgien und Luxemburg sowie den Niederlanden, zwischen diesen Staaten und Deutschland sowie Frankreich, zwischen Deutschland und Frankreich, Frankreich und Italien, Dänemark und Deutschland, Irland und dem Vereinigten Königreich. Die geplante Ausstrahlung von Sendungen durch Satelliten wird die grenzüberschreitenden Verbreitungszonen wesentlich erweitern (siehe Erster Teil unter B III).

Schwierigkeiten bereitet dagegen die Subsumierung von im Ausland ausgestrahlten Sendungen, die im Inland durch Kabel weiterübertragen werden, unter Art. 59 und 60. Der typische, in der Praxis verbreitete Fall besteht darin, daß die von einem Rundfunkveranstalter durch die Luft ausgestrahlten Sendungen in einem anderen Mitgliedstaat von einer Kabelgesellschaft mit Hilfe einer besonderen Antenne empfangen, verstärkt und gleichzeitig, vollständig und unverändert durch Kabel an die daran angeschlossenen Abonnenten der Kabelgesellschaft weitergeleitet werden. Die Frage ist, ob dieser Vorgang insgesamt betrachtet werden kann und deshalb von Art. 59 Abs. 1 und 60 Abs. 1 und 2 erfaßt wird oder ob er in mehrere Dienstleistungen aufzuspalten ist, von denen jede die Merkmale beider Vorschriften erfüllen muß, damit das Liberalisierungsgebot des Art. 59 auf den gesamten Sachverhalt anwendbar ist.

1. Übertragung durch Rundfunksender und Weiterverbreitung durch Kabel als zwei Dienstleistungen

Die zweite These wurde von mehreren an den Rechtssachen Debauve (1) und Coditel/Ciné Vog (2) Beteiligten vertreten. Die maßgebliche Dienstleistung der ausländischen Sendeanstalt bestehe in der Ausstrahlung der Sendung. Sie erschöpfe sich im natürlichen Empfangsgebiet des Senders. Diese Dienstleistung bleibe von etwaigen Beschränkungen der von der inländischen Kabelgesellschaft erbrachten weiteren Dienstleistung völlig unberührt. Denn die Dienstleistung der Sendeanstalt könne so erbracht werden, wie dies aufgrund ihrer technischen Eigenschaften möglich sei. Die Dienstleistung der Kabelgesellschaft bestehe darin, die Sendungen zu empfangen und an die inländischen Fernsehzuschauer weiterzuleiten. Soweit sich letztere außerhalb des natürlichen Sendegebiets des ausländischen Senders befänden, handele es sich wegen der nicht bis dorthin reichenden Leistung des ausländischen Senders um eine neue Dienstleistung.

Im Verhältnis inländische Kabelgesellschaft/inländische Kabelabonnenten liege zwar eine Leistung gegen Entgelt vor (Art. 60 Abs. 1). Erbringer und Empfänger der Leistung seien aber im gleichen Mitgliedstaat ansässig; Art. 59 Abs. 1 sei also nicht erfüllt.

Im Verhältnis ausländische Sendeanstalt/inländische Kabelgesellschaft liege zwar das Erfordernis der Ansässigkeit in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten vor (Art. 59 Abs. 1). Es fehle aber an einer rechtlichen oder geschäftlichen Beziehung zwischen Erbringer und Empfänger der Leistung. Zwar könnten auch einseitige Leistungen Dienstleistungen im Sinne des Art. 59 sein. Dann müsse aber ein zweckgerichtetes Handeln des Leistungserbringers vorliegen: Die Ausstrahlung müsse zu dem Zweck erfolgen, auch die Zuschauer jenseits der Grenze anzusprechen. Daran fehle es hier. Außerdem und vor allem fehle es zwischen Sendeanstalt und Kabelgesellschaft an einer Leistung gegen Entgelt; Art. 60 Abs. 1 sei also nicht erfüllt.

Soweit es sich um Sendungen mit Werbecharakter handele, lägen im Verhältnis ausländische Sendeanstalt (Leistungserbringer)/inländische Auftraggeber der Werbesendungen (Leistungsempfänger) Dienstleistungen im Sinne des Art. 59, 60 vor. Denn die Leistungen würden zwischen Personen in verschiedenen Mitgliedstaaten und gegen Entgelt erbracht.

2. Übertragung durch Rundfunksender und Weiterverbreitung durch Kabel als eine Dienstleistung

Die erste These, nach der im Verhältnis ausländische Sendeanstalt/inländische Kabelabonnenten eine Dienstleistung im Sinne des Vertrags vorliegt, wurde von anderen Beteiligten an den beiden Verfahren vertreten (3). Art. 59 beschränke sich nicht auf Dienstleistungen zwischen Personen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig seien. Art. 59 bezwecke den freien Verkehr der Dienstleistungen selbst über die innergemeinschaftlichen Grenzen hinweg, nicht nur die freie Betätigung der

(1) EuGH 18.3.1980 - 52/79 - Slg. 1980, 833 (838 - 848).

(2) EuGH 18.3.1980 - 62/79 - Slg. 1980, 881 (886 - 889).

(3) EuGH Debauve und Coditel/Ciné Vog a.a.O.

Erbringer von Dienstleistungen. Dies gelte erst recht, wenn die ausländischen Sendungen auch für die inländischen Zuschauer bestimmt seien. Jede inländische Beschränkung der Übertragungstätigkeit der ausländischen Sendeanstalt werde von Art. 59 erfaßt. Diese Vorschrift erfasse auch jede inländische Beschränkung der Tätigkeit der ausländischen Auftraggeber für die Werbesendungen der ausländischen Sendeanstalt. Im Übrigen brauche es sich nach dem Wortlaut von Art. 59 nicht notwendig um eine Beschränkung der Tätigkeit eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Leistungserbringers zu handeln. Vielmehr sei ausreichend, daß die Beschränkung sich "für" in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Angehörige der Mitgliedstaaten auswirke. Es genüge, daß die Substanz der Leistung - die ausländische Sendung - aus einem anderen Mitgliedstaat komme.

Der Gerichtshof begnügte sich damit (1), "darauf hinzuweisen, daß die Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr nicht auf Betätigungen anwendbar sind, deren wesentliche Elemente sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinausweisen. Ob dies der Fall ist, hängt von tatsächlichen Feststellungen ab, die das innerstaatliche Gericht zu treffen hat".

Die Kommission vertritt nach wie vor folgende Auffassung (2): "Die Ausstrahlung von Fernsehsendungen durch Einrichtungen, die eine entgeltliche wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, stellt eine Dienstleistung im Sinne von Art. 59 EWG-Vertrag dar, wenn diese Sendungen über die Grenzen des Senderlands hinweg ausgestrahlt und jenseits dieser Grenzen empfangen werden; dabei ist es nicht erforderlich, daß die jenseits dieser Grenzen ansässigen Empfänger (Kabelfernsehgesellschaften und Fernsehzuschauer) ein direktes Entgelt an den Erbringer der Dienstleistung zahlen."

a) Erbringer, Empfänger, Entgelt

Für diese Auffassung sprechen folgende Gründe (3). Seit dem Urteil in der Rechtssache Sacchi (4) unterliegt es keinem Zweifel, daß die Fernsehsendung eine Dienstleistung im Sinne der Art. 59 und 60 Abs. 1 ist. Beim vorliegenden Sachverhalt ist die maßgebliche Dienstleistung die von der Sendeanstalt erbrachte Fernsehmitteilung (Sendung). Ihre Empfänger sind erstens die im Land der Sendeanstalt, also im gleichen Land wie diese ansässigen Fernsehzuschauer. Insoweit ist Art. 59 Abs. 1 also nicht erfüllt. Diese zahlen jedoch Entgelt. Art. 60 Abs. 1 ist deshalb gegeben. Denn er verlangt nichts Grenzüberschreitendes. Es liegt also eine Leistung gegen Entgelt vor. Zweitens sind Empfänger die in dem anderen Mitgliedstaat ansässigen Kabelzuschauer. Insoweit ist also Art. 59 Genüge getan. Auch sie zahlen Entgelt, aber an die Kabelgesellschaft. Insoweit greift also Art. 60 Abs. 1 nicht ein. Indessen genügt es nach Art. 60 Abs. 1, wenn der Erbringer der Fernsehmitteilung - die ausländische Sendeanstalt - "in der Regel" Entgelt für seine Leistung erhält, das heißt von seinen dort ansässigen

(1) EuGH 18.3.1980 - Debauve, 52/79 - Slg. 1980, 833 (855 Rn. 9).

(2) EuGH 18.3.1980 - Coditel/Ciné Vog, 62/79 - Slg. 1980, 881 (890).

(3) Siehe z. T. schon den Vortrag der Kommission in EuGH Coditel/Ciné Vog a.a.O. 889.

(4) EuGH 30.4.1974 - 155/73 - Slg. 1974, 409 (428 Rn. 6).

Zuschauern. Drittens ist Empfänger der ausländischen Sendung die inländische Kabelgesellschaft. Insoweit liegt also ein Fall des Art. 59 vor. Indessen bezahlt die Kabelgesellschaft vielfach nichts an die ausstrahlende Rundfunkanstalt. Art. 60 Abs. 1 verlangt jedoch weder ein grenzüberschreitendes Entgelt noch überhaupt ein Entgelt von jedem der Empfänger. Ihm genügen die Zahlungen der Zuschauer im Land der ausstrahlenden Anstalt.

Mit den Worten von Generalanwalt Warner (1): "Zweck der in diesem Artikel enthaltenen Definition des Begriffs 'Dienstleistungen' ist es, die Arten von Dienstleistungen zu bestimmen, auf die der Vertrag anwendbar ist, und insbesondere diejenigen auszuschließen, die in der Regel unentgeltlich erbracht werden. Die Veranstaltung von Fernsehsendungen wird in unterschiedlicher Weise finanziert. ... aus Gebühren ... Werbeeinnahmen ... zum Teil aus der einen und zum Teil aus der anderen Quelle. Die Frage ist hier, ob die Veranstaltung von Fernsehsendungen als solche eine Art der Dienstleistung ist, auf die der Vertrag Anwendung findet. Die Methode der Finanzierung bestimmter Fernsehunternehmen oder bestimmter Sendungen kann für die Beantwortung dieser Frage nicht ausschlaggebend sein. Entscheidend ist, daß für die Veranstaltung von Fernsehsendungen in der Regel etwas gezahlt wird, das heißt, daß sie in der einen oder in der anderen Weise gegen Entgelt erfolgt. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß es sich dabei um eine Dienstleistung handelt, auf die der Vertrag Anwendung findet, und zwar unabhängig davon, durch wen die Zahlung im Einzelfall erfolgt." Es kommt also nicht darauf an, ob die Grenzüberschreitung der Leistung ein Entgelt auslöst, sondern darauf, ob der jeweilige Rundfunkveranstalter für seine Sendeleistung überhaupt ein Entgelt empfängt.

b) Natur der Rundfunksendung

Schließlich spricht die Natur der Fernsehsendung (wie der Hörfunksendung) dafür, die Beziehung ausländische Sendeanstalt/inländische Kabelzuschauer als Dienstleistung im Sinne der Art. 59, 60 anzusehen. Während die normale Dienstleistung an ein und demselben Ort erbracht und empfangen wird - der Erbringer begibt sich zum Empfänger oder umgekehrt - oder allenfalls an zwei bestimmten Orten - dem des Erbringers und dem des Empfängers (etwa bei der Korrespondenzversicherung oder bei der Beratung über Telefon) -, hat die Rundfunksendung ihrer Bezeichnung entsprechend nicht bilateralen und lokalen, sondern multilateralen und flächendeckenden, raumdurchmessenden Charakter.

Sie hat nicht einen, sondern viele Empfänger. Diese können die Sendung unabhängig davon empfangen, ob sie an sie gerichtet ist. Die Sendung ist unabhängig von den Absichten der Sendeanstalt empfangbar. Diese Rundum-Empfangbarkeit ist nicht unumgängliche Nebenwirkung, sondern naturgegebene und technisch unvermeidbare Entfaltung der Rundfunksendung, besonders bei Ausstrahlung durch Satellit.

Die über erd- oder luftgebundene Sender ausgestrahlte Sendung ist aus diesen Gründen als gegenüber allen Personen erbracht anzusehen, die sie empfangen können, sei es unmittelbar über Einzelantenne oder Gemeinschaftsantenne, sei es mittelbar über Zentralantenne und Kabel einer Kabelgesellschaft.

(1) Schlußanträge vom 13.12.1979, EuGH Debauve a.a.O. 860 (876).

Die Rundfunksendung hat außerdem nicht örtlichen, sondern regionalen Charakter. Sie besitzt ein durch die Technik ihrer Ausstrahlung vorgegebenes "natürliches" Empfangsgebiet. Bei der Ausstrahlung durch terrestrische Sender ist dieses Gebiet kleiner, bei der durch Satellit wesentlich größer. Weil die Sendung durch Rund-Funk über die Luft verbreitet wird, kann sie Landesgrenzen technisch und naturgesetzlich nicht respektieren. Die Signale strahlen über sie hinweg. Die Rundfunksendung hat also ihrer Natur nach grenzüberschreitenden Charakter.

Diese Internationalität ist als solche ein wichtiger Faktor zur Überwindung der Hindernisse für den freien Dienstleistungs- bzw. Sendeverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, einem Hauptziel der Gemeinschaft (Art. 3 Buchstabe c). Die Auslegung der Art. 59 und 60 darf diese Orientierung der Tätigkeit der Gemeinschaft nicht außer acht lassen: Der Empfang der Rundfunksendung jenseits der Grenze durch Antenne und ihre Weiterleitung durch Kabel können die internationale Natur der Dienstleistung als solcher weder ändern noch unterbrechen, wohl aber verstärken. Die Kabelanlage stellt eine Verlängerung der Empfangsantenne dar, bleibt also akzessorisch. Sie dient der Weiterverbreitung ein und derselben ursprünglichen Sendung, ohne sie anzutasten. Solange der Kabelnetzveranstalter nicht eigene Programme überträgt, sondern nur eine technische Dienstleistung erbringt, kann nicht diese maßgeblich sein. Dies gilt erst recht, soweit die Kabelübertragung nur ein Surrogat des normalen Empfangs mit Hausantennen darstellt.

Aus all diesen Gründen ist das gesamte Geschehen mit einer Sendung von der ausländischen Sendeanstalt bis zum inländischen Zuschauer nach Art. 59 und 60 zu würdigen und als zu liberalisierende Dienstleistung im Sinne des Vertrags anzusehen.

3. Übertragung durch Richtfunk, Fernkabel oder Fernmeldesatellit und Weiterverbreitung durch Kabel als eine Dienstleistung

Das im letzten Absatz Gesagte gilt ebenfalls, wenn der Kabelbetreiber die für die Allgemeinheit bestimmte drahtlose Sendung mit seiner Empfangseinrichtung nicht empfängt in Form von Signalen, die von einem erd- oder luftgebundenen Rundfunksender übertragen werden, sondern als Signale, die von einer terrestrischen Richtfunkstrecke, von einem Nachrichtensatellit oder durch ein Fernkabel übertragen werden.

Eines solchen technischen Mittels bedient sich der Kabelbetreiber vor allem dann, wenn er das Programm des Rundfunkveranstalters am Ort seiner Empfangseinrichtung nur auf diese Weise empfangen kann - sei es überhaupt, sei es in der erforderlichen Qualität -, wenn die Empfangseinrichtung sich also ausserhalb der Reichweite der von dem betreffenden Rundfunksender ausgestrahlten Signale befindet. Aus der Luft mit einer Antenne empfängt der Kabelbetreiber aber auch die Signale, die ihm durch Richtfunk oder Nachrichtensatellit zugeführt werden. Nur beim Fernkabel empfängt er sie nicht aus der Luft durch Antenne.

Hiervon zu unterscheiden, aber ebenfalls einzubeziehen sind die nicht seltenen Fälle, in denen die Antenne der Empfangseinrichtung des Kabelbetreibers von seinem Kabelnetz (weit) entfernt aufgestellt ist und die Signale von dort zum Kabelnetz durch Fernkabel oder drahtlos durch Richtfunk übertragen werden.

Aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts macht es keinen Unterschied, auf welche Weise der Kabelbetreiber die Sendung empfängt und an seine Abnehmer weiterleitet. Es kommt nicht auf Begriffe, Unterscheidungen und Wertungen des Rundfunk- und des Fernmelderechts an. Geschützt ist nach Art. 59 und 62 der freie grenzüberschreitende Verkehr der Sendung als solcher, sobald sie ausgestrahlt ist und ihr Empfang auf der anderen Seite der Binnengrenze technisch möglich wird. Entscheidend ist die Herkunft der Sendung aus einem Mitgliedstaat und ihr Empfang in einem anderen. Auf welchem Weg die Signale die Binnengrenzen der Gemeinschaft überschreiten oder im Empfangsland der Kabelanlage zugeführt werden, spielt keine Rolle.

Ob die Sendung vom Rundfunkveranstalter zum Kabelverteiler über Rundfunksender oder/und durch Fernkabel, Richtfunk oder Punkt zu Punkt Satellit herangeführt und über das Kabelnetz an die Empfänger verteilt wird: Es geht nicht jeweils um eine andere oder um eine unterwegs veränderte Sendung, sondern um ein- und dieselbe, lediglich auf verschiedene Weise transportierte Dienstleistung. Ihren freien Verkehr vom Erbringer zum Empfänger schützt das Gemeinschaftsrecht unabhängig von der Art ihrer Übermittlung.

Art. 59 und 62 gewährleisten den freien Dienstleistungsverkehr jeweils in dem Masse, in dem er aufgrund der Entwicklung der Technik möglich ist, in dem also hier Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten mit dem einen oder anderen oder mehreren Mitteln der Übertragung empfangbar geworden sind.

Aus diesen Gründen kommt es gemeinschaftsrechtlich auch nicht darauf an, ob die Endempfänger im Versorgungsgebiet des Rundfunkveranstalters wohnen oder zumindest in seinem "natürlichen" Empfangsgebiet, das heisst ob sie die Sendung auch direkt mit - schwacher oder starker - Einzelantenne empfangen können. Dies hiesse, die Kabelübertragung zum Ersatzinstrument für den Einzelpfänger herunterzustufen und sie ihrer wichtigen Funktion zu berauben, die Sendungen auch entfernt wohnenden, zusätzlichen Kreisen von Empfängern zugänglich zu machen. Art. 59 und 62 schützen indessen den freien grenzüberschreitenden Verkehr für Sendedienstleistungen territorial und personal so umfassend wie technisch möglich und dementsprechend auch das individuelle Recht des Erbringers der Sendedienstleistung, sie für alle mit Hilfe des jeweiligen Standes der Technik erreichbaren Empfänger zu erbringen.

4. Gewährung der urheberrechtlichen Erlaubnis, inländische Programme im Ausland durch Kabel weiterzuverbreiten, als weitere Dienstleistung

Die zur Zeit der Rechtssachen Debauve und Coditel/Ciné Vog bestehende Situation fehlender rechtlicher Beziehungen zwischen den nicht-belgischen Rundfunkveranstaltern einerseits und den belgischen Kabelunternehmen andererseits (oben 1 dritter Absatz) hat sich seit 1. Juli 1983 geändert. Nunmehr zahlen letztere acht deutschen, englischen, französischen, luxemburgischen und niederländischen Rundfunkunternehmen Entgelt für die urheberrechtliche Erlaubnis zur Weiterverbreitung der ausserhalb Belgiens ausgestrahlten, in Belgien aufgefangenen Programme. In diesem Verhältnis ausländischer Rundfunkveranstalter/inländisches Kabelunternehmen, in dieser Gewährung von Vorführungsrechten gegen Entgelt liegt eine weitere, zu der unter 2 behandelten Dienstleistung hinzutretende grenzüberschreitende Dienstleistung im Sinne der Art. 59 Abs. 1, 60 Abs. 1 (und Abs. 2 Buchst. b).

Die neuen Tatsachen sind folgende. Nachdem rechtskräftig feststand, dass die Weiterverteilung ausländischer Programme in Belgien durch Kabelnetze urheberrechtlich erheblich ist, haben die Union professionnelle de la Radio et de la Télédistribution (RTD, Verband der belgischen Kabelunternehmen) einerseits und die Inhaber der Urheber- und Leistungsschutzrechte (die SABAM (1); die Rundfunkunternehmen BRT, RTBF, NOS, TF 1, A 2, FR 3, ARD, ZDF, RTL, BBC; die BELFITEL (2) und die AGICOA (3)) andererseits am 29. September 1983 einen Vertrag geschlossen über ein pauschales Entgelt für die Rechte zur Weiterverbreitung durch Kabel von 14 ausländischen Programmen (Niederland 1 und 2, TF 1, A 2, FR 3, ARD (3 Programme), ZDF, RTL, BBC 1 und 2, ITCA (2 Programme) (4)) und den vier belgischen Programmen. Der Vertrag verpflichtet die belgischen Kabelunternehmen zur Zahlung eines Entgelts, das nach der Zahl der Abonnenten und der Höhe der Gebühr (vgl. Viertes Teil unter D am Ende) berechnet wird. Die Inhaber der Rechte bzw. die sie vertretenden Unternehmen räumen ihrerseits den Kabelunternehmen die ihnen jeweils zustehenden Rechte zur Weiterverbreitung durch Kabel ein. Soweit ihnen die hierfür erforderlichen Rechte nicht zustehen, verpflichten sie sich, die Kabelunternehmen von einer finanziellen Haftung zu entlasten.

-
- (1) Die belgische Verwertungsgenossenschaft Belgische Vereniging der Auteurs, Componisten en Uitgevers/Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs.
 - (2) BELFITEL ist der volle Name einer belgischen Gesellschaft, die eingetragen ist als Société civile à forme cooperative pour la gestion collective des droits de télédistribution.
 - (3) International Association for the Collective Management of Cable Distribution of Motion Pictures and Filmed Television Programmes.
 - (4) ITCA steht für Independent Television Companies Association, der Vereinigung der Programmgesellschaften der britischen IBA.

B. AUSLÄNDER DISKRIMINIERENDE BESCHRÄNKUNGEN (ART. 59 ABS. 1, 62)

Art. 62 bestimmt: "Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, unterwerfen die Mitgliedstaaten die bei seinem Inkrafttreten /1. Januar 1958 bzw. für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich 1. Januar 1973 bzw. für Griechenland 1. Januar 1980/ tatsächlich erreichte Freiheit des Dienstleistungsverkehrs keinen neuen Beschränkungen." Was sind Beschränkungen im Sinne dieser Stillhalteverpflichtung?

Hinsichtlich der vor dem Inkrafttreten des Vertrags bestehenden Beschränkungen schreibt Art. 59 Abs. 1 vor: "Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, werden während der Übergangszeit /bis 31. Dezember 1969/ nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben." Wiederum fragt man sich, was unter Beschränkungen zu verstehen ist.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs und unbestrittener Auffassung des Schrifttums umfaßt der Begriff "Beschränkungen" zunächst einmal alle Diskriminierungen "des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind" (Art. 59 Abs. 1). Die Dienstleistung des ausländischen Erbringers darf gegenüber der Dienstleistung des inländischen Erbringers nicht diskriminiert, das heißt nicht benachteiligt werden.

Im Falle Debauxe umschreibt der Gerichtshof diesen Grundsatz zunächst noch ohne Bezug zum Rundfunk wie folgt (1): "Diese Vorschrift /Art. 59 Abs. 1/ gebietet die Beseitigung aller Diskriminierungen des Leistungserbringers, die auf seiner Staatsangehörigkeit oder auf dem Umstand beruhen, daß er in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ansässig ist, in dem die Leistung erbracht werden soll."

Auf den Rundfunk bezogen präzisiert der Gerichtshof dann im gleichen Falle (2): "Die Art. 59 und 60 EWG-Vertrag stehen einer innerstaatlichen Regelung, nach der die Übertragung von Werbemitteilungen im Wege des Kabelfernsehens und die Ausstrahlung derartiger Mitteilungen durch das Fernsehen nicht zulässig sind, dann nicht entgegen, wenn diese Regelung ohne Unterscheidung hinsichtlich des - in- oder ausländischen - Ursprungs dieser Mitteilungen, der Staatsangehörigkeit des Erbringers der Dienstleistung oder des Orts, an dem dieser ansässig ist, angewandt wird."

Eine diskriminierende Beschränkung im Sinne der Art. 59 und 62 liegt also jedenfalls dann vor, wenn ein Mitgliedstaat die Einstrahlung von Rundfunksendungen aus einem anderen Mitgliedstaat - einschließlich der Abstrahlung über Satellit - und gegebenenfalls deren Übertragung im Wege des Kabels strengerem Bedingungen unterwirft als die Ausstrahlung und gegebenenfalls Kabelübertragung inländischer Rundfunksendungen, oder wenn er erstere im Gegensatz zu letzteren verbietet oder auf sonstige Weise ver- oder behindert. In einem solchen Fall behandelt der Mitgliedstaat die ausländische Sendung schlechter als die inländische und beschränkt durch diese Diskriminierung die Erbringung von Dienstleistungen durch Angehörige des anderen Mitgliedstaates.

Unterbindet, verbietet oder behindert z. B. ein Mitgliedstaat die Einstrahlung oder Übertragung eines ganz oder teilweise auf die eigene Bevölkerung ausgerichteten Rundfunkprogramms eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Rundfunkunternehmens - etwa durch technische Maßnahmen, welche die Empfangbarkeit stören; durch ein Verbot der Einspeisung solcher Sendungen oder Teilen davon in inländische Kabelanlagen; durch sonstige Vorschriften über die Aufnahme oder Ausübung der Sende- oder Übertragungstätigkeit, die nur für Sendungen aus dem Ausland gelten; durch direkte Einwirkung auf den anderen Mitgliedstaat -, um inländische Rundfunkunternehmen vor dem publizistischen, künstlerischen oder wirtschaftlichen Wettbewerb (Einbußen an Zuschauern bzw. an Einnahmen aus der Werbung) oder vor "kultureller Überfremdung" zu schützen, ohne daß das ausländische Programm gegen inländische Vorschriften über den Inhalt der Sendungen verstößt - etwa gegen ein unterschiedslos geltendes Verbot von Werbemitteilungen -, so diskriminiert dieser Staat nach dem Ursprung des Programms, der Staatsangehörigkeit des Erbringers und dem Ort, an dem er ansässig ist.

Es ist gerade das Ziel der Art. 59 und 62, solche speziell auf die Bedürfnisse der Empfänger in einem anderen Mitgliedstaat zugeschnittenen Dienstleistungen zu ermöglichen und zu ermutigen, also nicht nur solchen ausländischen Dienstleistungen die Grenzen zu öffnen, die hauptsächlich für Empfänger im Land des Sitzes des ausländischen Leistungserbringers bestimmt sind und deshalb bei inländischen Abnehmern oft geringeres Interesse

(1) EuGH 18.3.1980 - 52/79 - Slg. 1980, 833 (856 Rn. 11).

(2) EuGH a.a.O. 859 Ziff. 1 des Tenors des Urteils.

finden. Das für Inländer von Inländern im Inland unterbreitete Angebot soll also auch durch ein gleichgerichtetes Angebot aus anderen Mitgliedstaaten ergänzt werden können. So wäre es eine nach Art. 59 und 62 verbotene Diskriminierung, wenn Einstrahlungen aus einem anderen Mitgliedstaat nur in dessen Landessprache(n) zugelassen würden oder per Kabel weiterübertragen werden dürften, also nicht auch in der eigenen Sprache.

Behandelt dagegen ein Mitgliedstaat die ausländische Sendung besser als die inländische, das heißt stellt er keine oder geringere Anforderungen an ihre Weiterverbreitung im Inland als an die Ausstrahlung in Inland, liegt zwar eine Andersbehandlung seiner eigenen Sendungen und ihrer Erbringer vor, nicht jedoch eine Beschränkung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs im Sinne der Art. 59 und 62. Unterwirft z. B. ein Mitgliedstaat nur inländische Werbesendungen bestimmten Beschränkungen oder Verboten, nicht aber auch die Weiterverbreitung ausländischer, kann er dies tun.

Im umgekehrten Fall würde er dagegen das Recht des ausländischen Rundfunkveranstalters auf freie Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen verletzen. Ein Beispiel ist Art. 40 Abs. 1 des italienischen Rundfunkgesetzes. Danach muß die ministerielle Zulassung einer Person zum Betrieb von Anlagen für den Empfang und die drahtlose Weiterverbreitung ausländischer Hörfunk- und Fernsehprogramme den Antragsteller verpflichten, "aus den ausländischen Programmen alle Teile zu eliminieren, die, in welcher Form auch immer, Werbecharakter haben". Die inländischen Sendungen unterliegen dagegen keinem Werbeverbot (oben Vierter Teil B).

Das Recht des Rundfunkveranstalters auf freie Erbringung seiner Sendungen an Empfänger in anderen Mitgliedstaaten würde ebenfalls verletzt, wenn die Einstrahlung und Übertragung aller oder bestimmter seiner Sendungen nicht durch Verbot, sondern durch andere rechtliche oder/und durch technische Maßnahmen verhindert oder behindert werden; oder wenn sie von einer vorherigen Vereinbarung, Zustimmung, Beratung oder Unterrichtung abhängig gemacht werden, ohne daß die innerstaatlichen Sendungen entsprechenden Erfordernissen unterworfen werden; oder wenn den Empfängern nur bezüglich solcher ausländischer Sendungen Verbote oder empfangsstörende technische Maßnahmen oder besondere Angaben auferlegt werden.

Erfaßt werden von Art. 59 und 62 mit anderen Worten "alle Diskriminierungen" (EuGH oben), das heißt alle Arten der Diskriminierung nach dem Ursprung der Rundfunksendung, nach der Staatsangehörigkeit des Erbringers der Sendung und nach dem Ort, an dem dieser ansässig ist. "Die Vorschriften über die Gleichbehandlung ... verbieten nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen. Diese Auslegung ... ist geboten ..., um die Wirksamkeit eines der Grundprinzipien der Gemeinschaft zu wahren ..." (1). So können Unterscheidungsmerkmale wie die Kulturzugehörigkeit der Sendungen, ihres Erbringers oder der daran Beteiligten, oder die Sprache, in der die Sendungen erbracht werden, in ihren tatsächlichen Auswirkungen auf eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit hinauslaufen, die nach dem EWG-Vertrag verboten ist.

(1) Z. B. EuGH 12.2.1974 - Sotgiu, 152/73 - Slg. 1974, 153 (164 Rn. 11); EuGH 3.2.1982 - Seco/Evi, 62 und 63/81 - Slg. 1982, 223 (235 Rn. 8).

I. Insbesondere: Weiterverbreitung ausländischer Rundfunkprogramme durch Kabelanlagen

Die Technik der Antennen (Verstärkung, Umwandlung von Signalen) macht Fortschritte. Dadurch werden auch die Möglichkeiten für den Empfang von Rundfunkprogrammen aus anderen Mitgliedstaaten besser. Ausserdem eröffnet der Ausbau der fernmeldetechnischen Übermittlungen die Möglichkeit, in anderen Mitgliedstaaten ausgestrahlte Rundfunkprogramme über Richtfunkstrecken, Fernkabel oder Fernmeldesatelliten (Verteil-satelliten) heranzuführen und durch inländische Kabelnetze zu verbreiten. Es wurde bereits ausgeführt, dass der EWG-Vertrag auch den freien Verkehr der auf diese verschiedenen Weisen übertragenen Sendedienstleistungen garantiert (A II 3).

Damit stehen die innerstaatlichen Gesetzgeber und Behörden vor der Frage, wie sie die Vorschriften und die Verwaltungspraxis hinsichtlich der Übernahme ("Einspeisung") von Programmen in die Kabelnetze so ausgestalten können, dass Programme aus anderen Mitgliedstaaten nicht diskriminiert werden. Gibt es Kriterien hierfür? Welche Rangfolge soll für die Übernahme der Programme gelten, wenn die Kapazität der Kabelanlage nicht ausreicht? Dies ist häufig der Fall. Beschränkt in ihrer Kapazität sind auch die Endgeräte, so dass vielfach zu entscheiden ist, welche Kanäle von welchen Programmen belegt werden sollen.

In diesem Grünbuch kann keine auf Einzelheiten eingehende Antwort auf die gestellten Fragen gegeben werden. Indessen lassen sich einige Orientierungen und Hinweise formulieren.

Ist z. B. nur die Übernahme der erstens für das Sendegebiet gesetzlich bestimmten und zweitens im Betriebsbereich der Kabelanlage oder mit deren Empfangsvorrichtungen an deren Standort in einer bestimmten Mindestfeldstärke empfangbaren Rundfunkprogramme vorgeschrieben (1), so ist eine solche Verpflichtung auf die von anderen Mitgliedstaaten für das Sendegebiet gesetzlich bestimmten und wie dargelegt empfangbaren Programme zu erstrecken. Zu berücksichtigen sind z.B. die jeweils einschlägigen ausländischen, in inländischer Sprache übertragenen Programme von Sendern wie dem Deutschlandfunk, der Deutschen Welle, Radfo France internationale, RTL, Radio Nederland Wereldomroep, den Auslandsdiensten (External Services) der BBC usw.

Ist z. B. (außerdem) die Übernahme auch derjenigen so empfangbaren Rundfunkprogramme zulässig, die nicht kraft Gesetzes für das Sendegebiet bestimmt sind, so muß diese Erlaubnis in gleicher Weise für die wie dargelegt empfangbaren Programme aus anderen Mitgliedstaaten ohne Festsetzung einer Quote gelten.

(1) Vgl. z.B. Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Bericht über die Verbreitung von Rundfunkprogrammen (Hörfunk und Fernsehen) in Kabelanlagen, zur Kenntnis genommen von der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder am 4.2.1983 in Bonn, Funk-Korrespondenz Nr. 7 vom 17.2.1983, Beilage, S. D 1-2.

Wird (ausserdem) die Möglichkeit eröffnet, auch die darüber hinaus noch empfangbaren weiteren Rundfunkprogramme in die Kabelanlage einzuspeisen, muss dies auch für alle so empfangbaren Programme aus anderen Mitgliedstaaten gelten.

Für den Fall, dass die Kapazität der Kabelanlage nicht ausreicht, ist ein objektives und möglichst gemeinschaftsneutrales, Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber inländischen so wenig wie möglich benachteiligendes Kriterium für die Auswahl vorzusehen. So kann z.B. bestimmt werden, dass die Programme in der Reihenfolge der Empfangsfeldstärke - der Feldstärke der Signale am Empfangsort - zu übernehmen sind. Nicht gestatten dürfen die Vorschriften z.B., dass erst die inländischen und dann die Programme aus anderen Mitgliedstaaten übernommen werden, oder daß ein solches ausländisches Programm zugunsten eines neuen inländischen Programms aus der Kabelanlage wieder verdrängt werden kann (etwa durch Widerruf der Genehmigung).

Auf die dargelegte Weise nimmt eine innerstaatliche Vorschrift weder selbst eine mit Rücksicht auf die innergemeinschaftliche Dienstleistungsfreiheit für Rundfunksendungen unzulässige Selektion vor, noch ermächtigt sie eine Behörde oder die Kabelunternehmen dazu.

Im Übrigen bedarf es Vorschriften, die dem jeweiligen Stand der Technik angepasst sind, die also nicht de facto in erster Linie die technisch mögliche Übernahme von Rundfunkprogrammen aus anderen Mitgliedstaaten treffen, indem sie solche Programme durch technisch überholte Definitionen künstlich von vorneherein eliminieren. So ist es z.B. besonders wichtig, dass nicht nur Programme übernommen werden dürfen, die im Betriebsbereich der Kabelanlage mit durchschnittlichen Individualantennen in normaler Qualität empfangbar sind - was Programmen aus anderen Mitgliedstaaten nur in Grenzgebieten eine Chance lässt -, sondern auch diejenigen Programme, die mit Hilfe neuer technischer Möglichkeiten (etwa weiterentwickelten Empfangseinrichtungen) aufgenommen werden können und eine gewisse Stärke haben.

Zugelassen werden sollte auch die heute mögliche Übertragung von Rundfunkprogrammen vom Veranstalter zur Empfangseinrichtung der Kabelanlage über Fernkabel, terrestrische Richtfunkstrecken oder Nachrichtensatellit (1).

Ist dies der Fall, sind auch bei diesen drei Methoden der Heranführung von Rundfunkprogrammen gesetzliche und behördliche Diskriminierungen der Einspeisung ausländischer Programme nach Art. 59 und 62 verboten. Der freie Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemein-

(1) Vgl. die Ergänzung zu dem in der vorigen Fussnote zitierten Bericht, welche die Konferenz der Ministerpräsidenten der deutschen Länder am 21.10.1983 in Stuttgart zur Kenntnis genommen hat, Funk-Korrespondenz Nr. 43 vom 28.10.1983, Beilage, S. D 1-3.

schaft und das Recht der Angehörigen der Mitgliedstaaten, ihre Dienstleistungen ohne diskriminierende Beschränkungen an in anderen Mitgliedstaaten ansässige Leistungsempfänger zu erbringen, umfassen die Gewährleistung der Erbringung der ausländischen Sendedienstleistung auch auf diesen drei Wegen ins Inland und den Anspruch auf ihre gleichberechtigte Übernahme in die inländische Kabelanlage. Es besteht aber kein individueller Anspruch auf Heranführung solcher Programme.

So dürfen z.B. Rundfunkprogramme von Veranstaltern in anderen Mitgliedstaaten, die sich wie die inländischen Sendungen gezielt an Zuschauer im Inland wenden und die nicht gegen inländische Vorschriften verstossen, nicht von der Heranführung und der Einspeisung in inländische Kabelanlagen ausgeschlossen werden, etwa zur Vermeidung von Wettbewerb, oder um die Einnahmen aus der Fernsehwerbung der inländischen Wirtschaft, dem inländischen Rundfunk und der inländischen Presse zu reservieren, oder weil das Programm nicht ganz oder teilweise im Inland hergestellt wurde.

Auch die Vorschriften über die Rangfolge der Einspeisung von durch Richtfunk, Fernkabel oder Nachrichtensatellit herangeführten Programmen bei begrenzter Kapazität der Kabelanlage dürfen Programme aus anderen Mitgliedstaaten weder formell noch materiell diskriminieren. Auch hier geht es um die Ermittlung und Anwendung gemeinschaftsneutraler Kriterien.

Die in diesem Abschnitt erörterten Probleme erlangen wachsende Bedeutung: Je mehr der einzelne Bürger für den Empfang ausländischer Programme von einem Kabelnetz abhängig ist oder wird, und je länger der direkte Empfang über Rundfunksatelliten auf sich warten lässt, desto grösser wird die Versuchung, das Kabel dazu zu missbrauchen, die von Art. 59 und 62 garantierte Freiheit des grenzüberschreitenden Sendeverkehrs durch diskriminierende Regeln und Praktiken zu beschneiden. Die Sendeverkehrsfreiheit verträgt keine protektionistischen Erbringer- und Empfängerbeschränkungen. Sie verlangt als Korrelat zur Abhängigkeit vom Kabel die Garantie der Empfangbarkeit ausländischer Programme über das Kabel.

II. Insbesondere: Überstrahlung anderer Mitgliedstaaten durch Satelliten

Nach Auffassung des Gerichtshofs (1) kann in der Existenz inländischer natürlicher Empfangszonen für ausländische Sender nicht "deshalb eine vom Vertrag verbotene Diskriminierung der ausländischen Sender gesehen werden, weil diesen die Verbreitung solcher Mitteilungen aufgrund ihres geographischen Standorts nur innerhalb ihres natürlichen Sendegebiets möglich ist". Derartige auf die Grenzen der Technik - der Gerichtshof sagt (2) - "auf natürliche Erscheinungen zurückzuführende Unterschiede können jedoch nicht als 'Diskriminierung' im Sinne des Vertrages angesehen werden, nach dem unter diesen Begriff nur Ungleichbehandlungen fallen, die auf menschliches Wirken und insbesondere auf Maßnahmen der öffentlichen Gewalt zurückgehen".

Eine solche Maßnahme, die nicht die natürlichen Grenzen der Übertragungstechnik zum Zuge kommen läßt, sondern deren grenzüberschreitende Nutzung künstlich einschränkt, ist die 1971 in Art. 7 der Vollzugsordnung für den Funkdienst der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunications Union, Radio Regulations) als § 2 A unter Randnummer 428 A eingefügte Bestimmung. Diese Vorschrift, die den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrags hat, lautet (3): "In devising the characteristics of a space station in the broadcasting satellite service, all technical means available shall be used to reduce, to a maximum extent practicable, the radiation over the territory of other countries unless an agreement has been previously reached with such countries." (Bei der Festlegung der Merkmale einer Weltraumfunkstelle des Rundfunkdienstes über Satelliten sind alle verfügbaren technischen Mittel einzusetzen, um die Überstrahlung des Gebiets anderer Länder soweit wie irgend durchführbar zu verringern, sofern nicht vorher eine Vereinbarung (Einigung) mit solchen Ländern erreicht worden ist.)

Die Vorschrift enthält keine Ausnahme für das Gebiet der Gemeinschaft. So haben sich die Mitgliedstaaten in dieser Bestimmung zu einem Tun verpflichtet, das den innergemeinschaftlichen gegenüber dem innerstaatlichen Sendeverkehr über Satellit wesentlich einschränkt und insoweit dem nach dem EWG-Vertrag zu verwirklichenden freien Dienstleistungsverkehr die Grundlage entzieht. Damit wird an einer der Gleichheiten und Freiheiten gerüttelt, welche die Gemeinschaft ausmachen. Dem Verbot der Diskriminierung grenzüberschreitender Überstrahlungen innerhalb der Gemeinschaft (Art. 59, 62) ist daher von den Behörden der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Das gleiche gilt gegenüber der Klausel, eine über das unvermeidliche Minimum hinausgehende Überstrahlung anderer EG-Mitgliedstaaten bedürfe deren vorheriger Zustimmung. Das Prior-consent-Prinzip stellt das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr zur Disposition der Mitgliedstaaten. Es erscheint deshalb ebenfalls nicht mit dem EWG-Vertrag vereinbar.

(1) EuGH Debauve a.a.O. 860 letzter Halbsatz des Urteilstenors.

(2) EuGH Debauve a.a.O. 858 Rn. 21.

(3) Neuerdings Nr. 2674 der Vollzugsordnung für den Funkdienst der Internationalen Fernmeldeunion (Radio Regulations) von 1982.

Auf der Rundfunksatelliten-Konferenz (World Administrative Radio Conference, WARC) von 1977 in Genf (1) ~~forderten~~ neben drei Gruppen afrikanischer und arabischer Staaten (siehe Erster Teil B III) nachdrücklich nur die nordischen Staaten großräumige Ausleuchtzonen bzw. Versorgungsgebiete zur gemeinsamen Nutzung. Sie erhielten eine gemeinsame Satellitenposition sowie neben nationalen Ausleuchtzonen auch zwei regionale Ausleuchtzonen für länderübergreifende Satellitenaussendungen. Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland können acht Kanäle gemeinsam nutzen, Island, die Färöer-Inseln und Grönland fünf.

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verhielten sich unterschiedlich, teilweise auch widersprüchlich. Die sechs ursprünglichen Mitglieder forderten und erhielten zur Erleichterung des gegenseitigen Satellitenempfangs die gleiche Orbitposition. Hierdurch kann die Sendung des anderen Landes in den Überlappungsgebieten ohne Änderung der Ausrichtung der Empfangsantenne empfangen werden. Zu diese Mitgliedstaaten umfassenden regionalen Ausleuchtzonen kam es jedoch nicht. Vielmehr zog man sich teils aus technischen Gründen, teils wegen politisch und wirtschaftlich bedingter Einsprüche, die rechtlich durch Verweigerung der nach Art. 7 Randnummer 428 A der Vollzugsordnung für den Funkdienst erforderlichen vorherigen Zustimmung durchgesetzt wurden, auf Versorgungszonen für die einzelnen Satelliten zurück, die so weit wie möglich von den einzelnen Staatsgebieten ausgehen. So verweigerte Deutschland Luxemburg seine Zustimmung zur Überstrahlung seines Gebiets unter anderem deshalb, weil den deutschen Rundfunkanstalten Werbeeinnahmen verloren gehen würden und weil wegen der kommerziellen Ausrichtung von RTL eine generelle Programmverflachung in Deutschland zu befürchten sei (Gefahr der Ausrichtung an einem am Massengeschmack orientierten Programm). Ähnlich verhielt sich Belgien.

Diese von der Genfer Konferenz hinsichtlich der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft getroffene Regelung zugunsten nationaler Satelliten - Versorgungsgebiete mit möglichst geringen Überlappungszonen - entspricht Wortlaut, Zielen und Geist des EWG-Vertrags ebensowenig wie die Bestimmung des bereits behandelten Art. 7 Randnummer 428 A der Vollzugsordnung für den Funkdienst von 1971, welche durch die Ausleuchtungsregelung der Konferenz konkretisiert wird und welche wesentlich zur Durchsetzung der Ausleuchtungsregelung beitrug. Zu den Hauptzielen des EWG-Vertrags gehören "die Beseitigung der Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten" (Art. 3 Buchstabe c und Art. 7, 59 bis 66), "die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes" für alle Dienstleistungen (Art. 2) und "engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind" (Art. 2). Die Mitgliedstaaten "unterlassen alle Massnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden könnten" (Art. 5 Abs. 2). Es erscheint zweifelhaft, ob sie dieser Verpflichtung des Gemeinschaftsrechts 1971 und 1977 in Genf nachgekommen sind.

(1) International Telecommunication Union, Final Acts of the World Administrative Radio Conference for the Planning of the Broadcasting-Satellite Service ... Geneva 1977, Geneva RE III/1982.

Am 13. Februar 1977 wurde die Schlußakte der Konferenz unterzeichnet, der als Anhang der Plan für die Verteilung von Frequenzen und Orbitpositionen für den Satellitenrundfunk beigelegt ist. Der Plan ist am 1. Januar 1979 in Kraft getreten. Er gilt bis zum 31. Dezember 1993.

Trotz der Bemühungen um möglichst national-territorial ausgerichtete Sendekeulen der Satelliten konnte der Plan aus naturwissenschaftlich-technischen Gründen zum Teil erhebliche grenzüberschreitende Reichweiten (spill overs) im Raum der Gemeinschaft nicht vermeiden. Denn elektromagnetische Wellen breiten sich - auch wenn sie gebündelt werden - kegelförmig aus. Sie erreichen die Erdoberfläche je nach Einstrahlungswinkel in einer Kreis- oder Ellipsenform, die nicht den Grenzen der Staaten entspricht.

Nach Anhang 8 Ziffer 1 der Schlußakte der Genfer Satelliten-Konferenz von 1977 (1) in Verbindung mit Nr. 428 A der Radio Regulations von 1971 muß jedoch die Überstrahlungs- oder Bedeckungszone (coverage area) jeweils die kleinste Fläche mit einer konstanten Leistungsflußdichte von -103 dBW/m^2 darstellen, die das heimische Versorgungsgebiet (service area) umrahmt. Versorgungsgebiet ist "das Gebiet auf der Erdoberfläche, für das die für den Satellitenrundfunk verantwortliche Verwaltung das Recht hat, zu fordern, daß die von der Konferenz vereinbarten Schutzbedingungen eingehalten werden müssen".

Das Recht der jeweiligen Verwaltung auf störungsfreien Empfang besteht also nur für das eigene Staatsgebiet. Außerhalb davon haben die Verwaltungen der Nachbarstaaten das Recht, dieselben Frequenzkanäle für eigene terrestrische Funkdienste zu nutzen. Sie sind also nicht verpflichtet, die Spill-over-Frequenzen anderer Staaten zu schützen. Jeder Mitgliedstaat könnte deshalb ihm zugewiesene Frequenzen und Kanäle, auf denen zugleich von einem anderen Mitgliedstaat über Satellit Rundfunkprogramme eingestrahlt werden, innerhalb seines Gebiets mit eigenen terrestrischen Funkdiensten nutzen. Eine solche Nutzung würde den Empfang der Satellitenaussendungen beeinträchtigen oder ausschließen.

Jeder Mitgliedstaat wäre also nach internationalem Fernmelderecht befugt, den inländischen Teil der Überstrahlungszone des ausländischen Satelliten hinfällig zu machen. Er dürfte den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Erbringer eines Programms über ausländischen Satellit an Empfänger im Inland benachteiligen gegenüber dem inländischen Erbringer, der sein Programm über einen inländischen Satellit an Empfänger im gleichen inländischen Gebiet erbringt. Aus anderen Mitgliedstaaten über Satellit eingestrahlte Programme dürften im Gegensatz zu im Inland über Satellit abgestrahlten Programmen im gleichen Empfangsgebiet gestört oder unerbringbar gemacht werden. Demnach stellt die diesbezügliche Regelung in der Schlußakte der Genfer Konferenz im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander eine diskriminierende Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft im Sinne des Art. 62 dar.

(1) ITU, Final Acts a.a.O. 90 - 91.

Die internationale Zusammenarbeit und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen sind zwar wesentliche Voraussetzungen für eine leistungsfähigen internationalen Rundfunkverkehr. Diese Zusammenarbeit darf indessen nicht so weit gehen, dass sie die vom EWG-Vertrag gewährleistete Gleichheit und Freiheit des innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehrs beschränkt (1).

Die Funkverwaltungen sind aus diesen Gründen verpflichtet, ihre erdgebundenen Funkdienste so zu nutzen, dass nicht der Empfang von Programmen aus anderen Mitgliedstaaten gestört wird.

III. Ausländische Rundfunkprogramme und inländische öffentliche Ordnung

1. Anwendbarkeit von Sondervorschriften für Ausländer (Art. 56 Abs. 1)

a) Tragweite des Vorbehalts

Nach Art. 56 Abs. 1 und 66 beeinträchtigen die Kapitel Dienstleistungen und Niederlassungsrecht "nicht die Anwendbarkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die eine Sonderregelung für Ausländer vorsehen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind".

Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es nicht Vorbedingung für den Erwerb des Rechts auf Erbringung einer Dienstleistung oder auf Niederlassung, daß der Vorbehalt des Art. 56 Abs. 1 nicht eingreift; "vielmehr ist dieser Vorbehalt aufzufassen als eine Handhabe, im Einzelfall bei Vorliegen geeigneter Gründe die Ausübung eines unmittelbar aus dem Vertrag fließenden Rechts einzuschränken." (2) Die Rechtfertigung solcher Ausländerdiskriminierungen durch Anwendung

(1) Ähnlich die Kommission bereits in ihrer Entscheidung 82/861/EWG vom 10.12.1982 British Telecommunications, ABl. L 360 vom 21.12.1982, S. 36 (42 Rn. 43).

(2) EuGH 8.4.1976 - Royer, 48/75 - Slg. 1976, 497 (512 Rn. 29).

fremdenrechtlicher Vorschriften im Einzelfall obliegt dem diskriminierenden Mitgliedstaat. Andere als die drei aufgezählten Gründe rechtfertigen keine Benachteiligung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten.

Zur öffentlichen Sicherheit gehört der Schutz der Allgemeinheit und des einzelnen gegen Bedrohung des Bestands des Staates und seiner Einrichtungen, sowie des Lebens, der Freiheit, der Ehre und des Vermögens des einzelnen.

Zur öffentlichen Ordnung gehört der Schutz gegen Bedrohungen des gedeihlichen menschlichen und staatsbürgerlichen Zusammenlebens, auch und gerade wenn dieses durch ungeschriebene Regeln für das Verhalten der Menschen in der Öffentlichkeit gesichert wird und diese Sicherung die unerläßliche Voraussetzung eines geordneten Gemeinschaftslebens ist.

Da die wirtschaftliche Ordnung Gegenstand der Vorschriften des EWG-Vertrags ist, kann sie nicht Teil der öffentlichen Ordnung im Sinne des Art. 56 Abs. 1 sein. Anderenfalls stünden die beiden Freiheiten und Gleichheiten zur Disposition der innerstaatlichen Gesetzgebungen. Die Vorschrift erlaubt also keine Schutzmaßnahmen wirtschaftlicher Art oder Zielsetzung. Dies zeigen auch die Vorschriften der Art. 108, 109 und 226. Praxis und Doktrin sind sich hierüber einig. Für das Einreise- und Aufenthaltsrecht bestätigt das Gesagte die nach Art. 56 Abs. 2 erlassene Richtlinie 64/221/EWG des Rats (1). Sie verbietet in Art. 2 Abs. 2, Gründe der öffentlichen Ordnung für wirtschaftliche Zwecke geltend zu machen. So bleiben auch nach Art. 56 Abs. 1 Vorschriften unanwendbar, welche ausländische Rundfunkveranstalter hinsichtlich ihrer ins Inland eingestrahlten Werbesendungen diskriminieren, um die Werbung und ihre Erträge inländischen Veranstaltern vorzubehalten, deren wirtschaftliche Grundlagen zu stärken, Wettbewerb von außen zu verhindern usw.

Zur Tragweite dieses Vorbehalts und zur Überwachung seiner Inanspruchnahme im Einzelfall hat der Gerichtshof wiederholt entschieden (2): "Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist im Gemeinschaftsrecht, namentlich wenn er eine Ausnahme von einem wesentlichen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts rechtfertigt, eng zu verstehen; daher darf seine Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden."

So darf z. B. "das Recht der Angehörigen der Mitgliedstaaten, ins Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates einzureisen, sich dort aufzuhalten und frei zu bewegen, nur beschränkt werden, wenn ihre Anwesenheit oder ihr Verhalten eine tatsächliche und hinreichend schwerwiegende Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt" (3). "Die Berufung einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung setzt ... voraus, daß außer der Störung der öffentlichen Ordnung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere

(1) Vom 25.2.1964, ABL. Nr. 56 vom 4.4.1964, S. 850.

(2) EuGH 28.10.1975 - Rutili, 36/75 - Slg. 1975, 1219 (1231 Rn. 27); EuGH 4.12.1974 - Van Duyn, 41/74 - Slg. 1974, 1337 (1350 Rn. 18).

(3) EuGH Rutili a.a.O. 1231 Rn. 28.

Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt." (1)
 "Auch wenn das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beurteilung von Verhaltensweisen, die als im Widerspruch zur öffentlichen Ordnung stehend angesehen werden können, keine einheitliche Wertskala vorschreibt, so ist doch festzustellen, daß ein Verhalten nicht als hinreichend schwerwiegend betrachtet werden kann, um im Gebiet eines Mitgliedstaates Beschränkungen der Einreise oder des Aufenthalts eines Angehörigen eines anderen Mitgliedstaates zu rechtfertigen, wenn der erstgenannte Staat gegenüber dem gleichen Verhalten, das von eigenen Staatsangehörigen ausgeht, keine Zwangsmaßnahmen oder andere tatsächliche und effektive Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Verhaltens ergreift." (2)

Nach diesen vom Gerichtshof zu Art. 56 Abs. 1 entwickelten Grundsätzen darf die Freiheit der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, von dort aus Rundfunktensendungen zu übertragen, die (auch) im Inland empfangen werden können, auch nicht ausnahmsweise beschränkt werden (siehe auch unten C V 1). Der Empfang solcher Sendungen im Inland oder/und ihre Weiterverbreitung im Inland dürfen eingeschränkt werden, aber nur dann und nur insoweit, als eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung eines von der Gemeinschaft anerkannten Grundinteresses der Gesellschaft vorliegt.

b) Respektierung der Grundrechte der Menschenrechts-Konvention

Insgesamt stellen sich nach Auffassung des Gerichtshofs die Beschränkungen der ausländerpolizeilichen Befugnisse der Mitgliedstaaten, welche durch die Begrenzung auf die drei Vorbehalte der Art. 48 Abs. 3 und 56 Abs. 1 und deren Ausgestaltung in den nach Art. 49 und 56 Abs. 2 ergangenen Vorschriften des Rats eingetreten seien, "als eine besondere Ausprägung eines allgemeineren Grundsatzes dar, der in den Art. 8, 9, 10 und 11 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten und von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in Art. 2 des am 16. September 1963 in Straßburg unterzeichneten Protokolls Nr. 4 zu dieser Konvention verankert ist, die gleichlautend bestimmen, daß die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorgenommenen Einschränkungen der in den genannten Artikeln zugesicherten Rechte nicht den Rahmen dessen überschreiten dürfen, was für diesen Schutz 'in einer demokratischen Gesellschaft' notwendig ist" (3).

Aus dieser und der unter a) zusammengefassten Rechtsprechung ergibt sich dreierlei: Erstens liegt es bei den Mitgliedstaaten, die legitimen Erfordernisse der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit auf ihrem Gebiet nach ihren eigenen politischen und ethischen Maßstäben zu bestimmen. Zweitens ist aber der Gebrauch dieser Ermessensfreiheit vom Recht der Gemeinschaft sowohl in materiell- als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht eingegrenzt. Dabei kann drittens die Respektierung der Freiheiten, die im EWG-Vertrag und in der Menschenrechts-Konvention zum Ausdruck kommen, auch von den Mitgliedstaaten im Namen des Gemeinschaftsrechts gefordert werden.

(1) EuGH 27.10.1977 - Bouchereau, 30/77 - Slg. 1977, 1999 (2014 Ziff. 3 des Tenors des Urteils); EuGH 18.5.1982 - Adoui, 115 und 116/81 - Slg. 1982, 1665 (1707 Rn. 8).

(2) EuGH Adoui a.a.O. 1708 Rn. 8.

(3) EuGH 28.10.1975 - Rutili, 36/75 - Slg. 1975, 1219 (1232 Rn. 32).

Damit hat der Gerichtshof die Verbindung zwischen den Freiheiten des EWG-Vertrags und den Grundrechten der Europäischen Menschenrechts-Konvention hergestellt. Bei der Auslegung und Anwendung des EWG-Vertrags sichert der Gerichtshof "die Wahrung des Rechts" schlechthin (Art. 164), also auch der materiellrechtlichen Bestimmungen der Menschenrechts-Konvention. Da diese in allen Mitgliedstaaten gelten, sind sie Bestandteil der innerhalb der Gemeinschaft geltenden Rechtsordnung. Das Gemeinschaftsrecht ist im Lichte dieser europäischen Grundrechte auszulegen und anzuwenden, soweit sein Schutz nicht weiter geht. Sie treten zu den von ihm verliehenen und garantierten Rechtspositionen hinzu und beanspruchen auch im System des Gemeinschaftsrechts Beachtung durch die Organe der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten als ihnen allen gemeinsame Mindestvorschriften.

c) Inbesondere: freier Informationsfluss über die Grenzen (Art. 10 EMRK)

Das unter b Gesagte gilt auch für die gemeinschaftsrechtlich verbürgte Freiheit des innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehrs in ihrer Ausprägung als Freiheit des grenzüberschreitenden Rundfunkverkehrs einerseits und das in der Menschenrechts-Konvention gewährleistete Grundrecht der freien Äußerung in seiner Ausprägung als Freiheit des Flusses von Rundfunksendungen ohne Rücksicht auf Landesgrenzen andererseits.

Art. 10 der Menschenrechts-Konvention lautet:

"(1) Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.

(2) Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind."

Art. 10 garantiert ein einziges, aber fundamentales Recht, das Recht auf Freiheit der Äusserung (*liberté d'expression*, *freedom of expression*, Satz 1). Dieses Recht schliesst nach Abs. 1 Satz 2 ein die Freiheit, Meinungen zu haben (und zu äussern, vgl. Satz 1), die Freiheit, Informationen und Ideen zu empfangen, die Freiheit, Informationen und Ideen mitzuteilen, und die Freiheit, Informationen und Ideen zu empfangen und mitzuteilen, und zwar ohne Eingreifen öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Grenzen (freier Fluss von Informationen und Ideen).

Ein Eingreifen öffentlicher Behörden - namentlich ein Gesetz, ein Verwaltungsakt oder ein Gerichtsurteil - bringt eine Verletzung von Art. 10 EMRK mit sich, wenn es nicht unter eine der in Abs. 2 vorgesehenen Ausnahmen fällt (1).

Die Werbung kommerziellen Charakters hat die Europäische Kommission für Menschenrechte (2) dem "commercial speech" zugeordnet (vgl. Satz 1: "freedom of expression"), sie auch als kommerzielle "Ideen" unter Satz 2 subsumiert und für durch Abs. 1 geschützt erklärt. Sie verdienen jedoch geringeren Schutz als politische Ideen im weitesten Sinne. Deshalb sei der Test für die nach Abs. 2 erforderliche "Notwendigkeit" von Einschränkungen der Freiheit zur Mitteilung kommerzieller "Ideen" und ihres freien Flusses weniger streng als sonst. Nach Art. 10 Abs. 1 EMRK ist es also unerheblich, zu welchem Zweck - kommerziell oder nicht-kommerziell - eine Person sich veranlasst sieht, von der Freiheit zur Äusserung Gebrauch zu machen.

Die Freiheit, Informationen und Ideen über den Rundfunk zu verbreiten, hat die Kommission für Menschenrechte wie folgt ausgelegt (3): "It is evident that the freedom to 'impart information and ideas' included in the right to freedom of expression under Art. 10 of the Convention, cannot be taken to include a general and unfettered right for any private citizen or organisation to have access to broadcasting time on radio and television in order to forward its opinion. On the other hand,

-
- (1) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 7.12.1976 - Handyside - Publications of the European Court of Human Rights, Series A no. 24 (1976) 21 § 43; derselbe 26.4.1979 - Sunday Times - hektogr. Fassung 21 § 45.
 - (2) European Commission of Human Rights 5.9.1979 - X.../Sweden, 7805/77 - Council of Europe, European Commission of Human Rights, Decisions and Reports 16 (1979) 68 (73).
 - (3) European Commission of Human Rights 12.7.1971 - X and Z/United Kingdom, 4515/70 -, Yearbook of the European Convention on Human Rights 14 (1971) 538 (544, 546).

the Commission considers that the denial of broadcasting time to one or more specific groups or persons may, in particular circumstances, raise an issue under Art. 10 alone or in conjunction with Art. 14 / Diskriminierungsverbot of the Convention. Such an issue would, in principle, arise, for instance, if one political party was excluded from broadcasting facilities at election time while other parties were given broadcasting time."

Die aufgezählten Freiheiten garantiert Art. 10 EMRK auch den Rundfunk- und den Fernsehunternehmen; in Staaten mit einem Genehmigungsverfahren jedoch nur dann, wenn sie zugelassen sind (Abs. 1 Satz 3), also nicht "jedem", wie Satz 1 als Grundsatz aufstellt. Für Rundfunk- und für Fernsehunternehmen darf mit anderen Worten der Zugang zu den Freiheiten des Art. 10 eingeschränkt werden.

Hat ein Staat ein Rundfunk- oder Fernsehunternehmen zugelassen (oder kein Genehmigungsverfahren eingeführt), besitzt das Unternehmen nach Abs. 1 Sätze 1 und 2 das individuelle Recht, in diesem Staat (Sendestaar) Sendungen in das Inland und in das Ausland auszustrahlen. Es besitzt Sendefreiheit ("ohne Eingriffe öffentlicher Behörden", soweit sie nicht ausnahmsweise nach Abs. 2 zulässig sind) und Sendeverkehrsfreiheit ("ohne Rücksicht auf Landesgrenzen").

Die Möglichkeit, eine Genehmigung nach Satz 3 vorzuschreiben, bezieht sich nur auf Unternehmen, die im Gebiet des betreffenden Staates - des Sendestaates - niedergelassen sind. Als Empfangsstaat kann ein Land Sendelizenzen weder erteilen noch verweigern, ausländische Sendungen also weder zulassen noch ausschliessen.

Den Begriff "Genehmigungsverfahren" hat die Menschenrechts-Kommission in mehreren Entscheidungen ausgelegt. In der zuletzt zitierten Sache heisst es (1): "The Commission considers that the notion of licensing implies that in granting a licence, the State may subject radio and television broadcasting to certain regulations. ... the Commission finds that the provisions of Art. 10 (1) should be interpreted as permitting the State in granting a licence, to exclude, as in the present case, certain specified categories of advertisements." Es ging um Werbemitteilungen politischer Natur.

Im Jahre 1968 entschied die Menschenrechts-Kommission (2), "that the term 'licensing' mentioned in the Convention cannot be understood as excluding in any way a public television monopoly as such".

Unter Berufung auf diese Entscheidung hat die Kommission 1972 entschieden (3), Art. 10 Abs. 1 Satz 3 "should be interpreted as permitting the United Kingdom Government Authorities to ban private broadcasting within the United Kingdom".

(1) A.a.O. 546.

(2) European Commission of Human Rights 7.2.1968 - X/Sweden, -3071/67 - Yearbook 11 (1968) 456 (464).

(3) European Commission of Human Rights 20.3.1972 - X/United Kingdom, 4750/71 - Council of Europe, Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights 40, 29 (30).

1976 hat die Menschenrechts-Kommission unter Bezugnahme auf ihre zitierte Entscheidung von 1968 erklärt (1): "Nonobstant ce précédent, la Commission ne serait pas disposée aujourd'hui à maintenir purement et simplement ce point de vue sans un nouvel examen. En l'espèce, toutefois, cette question peut demeurer indécise."

Es ging in diesem Fall unter anderem um die Freiheit eines Unternehmens, seine eigenen Fernsehsendungen durch mehrkanalige Kabel zu übertragen (2), also um "aktives" Kabelfernsehen. Die Menschenrechts-Kommission ging offensichtlich davon aus, dass einerseits auch dieser Tätigkeit die Garantien des Art. 10 Abs. 1 Sätze 1 und 2 zugute kommen, dass aber andererseits auch "aktive" Kabelfernsehunternehmen "Fernsehunternehmen" im Sinne des Satzes 3 sind und daher einem "Genehmigungsverfahren" unterworfen werden können, bevor sie in den Genuss der Rechte aus Satz 1 und 2 kommen (3).

Bisher nicht entschieden ist, ob Satz 3 auch für das "passive" Kabelfernsehen gilt, das heisst auf Unternehmen anwendbar ist, die von Rundfunkveranstaltern gesendete Programme mit Hilfe technischer Anlagen empfangen und durch Kabelnetze verteilen. Angesichts des autonomen, von nationalen Definitionen (etwa des Fernmelde- oder des Rundfunkrechts) losgelösten Charakters der Begriffe der Konvention - hier der Worte "Rundfunk- ... oder Fernsehunternehmen" - und in Anbetracht der Praxis der Vertragsstaaten läge es nahe, die Frage zu bejahen.

Als sicher darf jedenfalls gelten, dass auch "passive" Kabelunternehmen zum Empfang und zur Weiterverbreitung von Hörfunk- oder Fernsehsendungen Dritter in den Genuss der Freiheiten des Art. 10 Abs. 1 Sätze 1 und 2 kommen.

Auch ihnen gegenüber ist dementsprechend ein gesetzlicher, behördlicher oder gerichtlicher "Eingriff" in die "Ausübung dieser Freiheiten" nach Abs. 2 nur ausnahmsweise unter drei Voraussetzungen zulässig: Die Einschränkung muss im Gesetz vorgesehen sein, sie muss zur Wahrung eines der in Abs. 2 aufgezählten Güter notwendig sein, und zwar in einer demokratischen Gesellschaft. Masstab für die Notwendigkeit sind also nicht nur die Erfordernisse der Erreichung bestimmter legitimer innerstaatlicher Ziele, sondern auch die Erfordernisse "einer" demokratischen Gesellschaft, mithin nicht allein der eigenen.

Die nach Art. 10 erhebliche Haupttätigkeit des "aktiven" Kabelunternehmens ist die "Mitteilung" seines Programms (Informationen, Ideen, Meinungen (Satz 2), sonstige Äusserungen (Satz 1)) an seine Abnehmer; es ist Erbringer und Verteiler von Mitteilungen. Das "passive" Kabelunternehmen

(1) Commission européenne des droits de l'homme 12.3.1976 - Sacchi/Italie, 6452/74 - Conseil de l'Europe, Commission européenne des droits de l'homme, Décisions et rapports 5 (1976) 43 (46).

(2) A.a.O. 43 unten.

(3) Siehe a.a.O. 46 Nr. 4 Absätze 1-3.

betreibt vor allem den "Empfang" von Programmen Dritter für seine Abnehmer; es ist Empfänger und Verteiler von Mitteilungen.

Letzteres leuchtet sachlich unmittelbar ein, solange das Kabelunternehmen das empfangbare Programm inhaltlich unverändert, vollständig und zeitgleich an seine Abonnenten verteilt.

Verändert es dagegen das Programm inhaltlich, verbreitet es nicht die empfangene "Mitteilung", sondern eine andere. Es bleibt zwar Empfänger der ursprünglichen "Mitteilung", wird aber ausserdem zum Erbringer und Verteiler einer eigenen "Mitteilung" im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK. Aus dem "passiven" wird auch ein "aktives" Kabelunternehmen.

Verteilt das Unternehmen das empfangene Programm zwar inhaltlich unverändert, aber nicht vollständig oder/und nicht zeitgleich, so dürfte darin regelmässig noch nicht eine andere, eigene "Mitteilung" liegen, sondern im Falle der Unvollständigkeit teils die ursprüngliche, teils überhaupt keine "Mitteilung", im Falle der Zeitverschiebung die alte, aber zeitversetzt verteilte "Mitteilung". Geht das Kabelunternehmen weiter, indem es aus dem oder aus mehreren empfangenen Programmen ein eigenes Programm zusammenstellt, dürfte eine neue "Mitteilung" vorliegen. Der "passive" Empfänger wird dann auch zum "aktiven" Erbringer.

Dass es sich bei der nach Art. 10 erheblichen Haupttätigkeit "passiver" Kabelunternehmen um den "Empfang" von Programmen und nicht um ihre "Mitteilung" handelt, leuchtet auch räumlich unmittelbar ein, solange sich das Kabelnetz in einem Gebiet befindet, in dem die Abonnenten die Programme auch direkt aus der Luft über (durchschnittliche oder leistungsstarke) Einzel- oder Gemeinschaftsantennen in (durchschnittlicher oder leicht eingeschränkter) Qualität empfangen können. Durch die Kabelanlage wird der "Empfang" dieser Programme lediglich in anderer technischer Form ermöglicht (und gegebenenfalls verbessert oder verbilligt). In dem Masse, in dem Programme über Rundfunkdirektsatelliten ausgestrahlt und über Einzel- und Gemeinschaftsantennen empfangbar werden, vergrössern sich diese sogenannten "natürlichen" Empfangszonen weit über die innergemeinschaftlichen Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg.

In den übrigen Gebieten, wo kein individueller Direktempfang möglich ist, ist die Kabelanlage zwar kein Ersatz für die Einzel- oder Gemeinschaftsantenne. Dennoch handelt es sich auch dort um den "Empfang" von Informationen usw. Denn dieser "Empfang" ist das Spiegelbild der "Mitteilung" der Rundfunkunternehmen, und diese Mitteilung wird inhaltlich unverändert an die Abnehmer verteilt.

Hinzu kommt, dass Art. 10 Abs. 1 Satz 2 nach seinem Wortlaut allein auf die "Freiheit zum Empfang" "ohne Eingreifen öffentlicher Behörden" abstellt. Die Vorschrift unterscheidet also nicht danach, mit Hilfe welchen technischen Mittels der Empfang und damit die Empfangsfreiheit möglich bzw. im Falle der Sperrung der Zuführung unmöglich gemacht wird.

Hiervon abgesehen dürfte Art. 10 EMRK unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung seit 1950 auszulegen sein.

Wenn diese Feststellungen zutreffen, liegt ein "Empfang" von Informationen usw. nicht nur dann vor, wenn das Kabelunternehmen terrestrisch über Rundfunksender oder über Rundfunksatellit ausgestrahlte Sendungen durch Antenne auffängt, sondern auch dann, wenn es terrestrisch über Richtfunkstrecken oder über Nachrichtensatellit ausgestrahlte Sendungen durch Antenne auffängt oder wenn sie ihm durch Fernkabel empfangbar gemacht werden. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 schützt "die Freiheit zum Empfang ... von Informationen oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen" und damit den freien grenzüberschreitenden Fluss von Äusserungen unabhängig vom Mittel ihrer Übertragung.

Keine Entscheidung liegt bisher auch darüber vor, ob das nach Abs. 1 Satz 3 für Rundfunk- und Fernsehunternehmen (einschliesslich "aktiver" und wahrscheinlich "passiver" Kabelunternehmen) zulässige "régime d'autorisations" sich auf eine Zulassung zur Aufnahme der Tätigkeit beschränken muss - also auf die technischen (fernmelderechtlichen) und auf die das Unternehmen selbst betreffenden Voraussetzungen (z.B. Zulassung privater Fernsehunternehmen, Verleihung eines Monopols, Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Gründer, an die Rechtsform, die Organisation, die Zusammensetzung der Organe, an die Sendezeiten, die Finanzierung, die Rechnungslegung, die Verantwortlichkeit) -, oder ob die Genehmigung auch die Ausübung der Tätigkeit regeln darf - also z.B. eine vorherige Kontrolle aller oder bestimmter Sendungen vorsehen darf (Zensurproblem), oder die Weiterverbreitung von Sendungen bestimmter Art (z.B. kommerzieller) oder Herkunft (z.B. ausländischer) oder Bestimmung (z.B. für das inländische Publikum) verbieten oder einschränken darf.

Einige meinen, der Sendestaat sei aufgrund von Satz 3 befugt, auch Art, Umfang und Inhalt der Tätigkeit der Rundfunk- und Fernsehunternehmen frei, das heisst ohne Rücksicht auf die Rechte und Freiheiten von Satz 1 und 2 zu regeln. Andere sind der Auffassung, dies sei nur in den von Abs. 2 festgelegten Grenzen zulässig.

Danach darf in der Tat die "Ausübung" der Freiheiten des Abs. 1 nur solchen Bedingungen, Einschränkungen oder Sanktionen unterworfen werden, die das Gesetz vorschreibt und die in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für den Schutz ganz bestimmter, in Abs. 2 aufgezählter Güter.

Art. 10 Abs. 1 Sätze 1 und 2 EMRK garantieren nicht nur die Sendefreiheit und die Sendeverkehrsfreiheit der (im Sendestaat zugelassenen) Rundfunk- und Fernsehunternehmen einschliesslich der "aktiven" Kabelunternehmen. Und sie garantieren ausserdem nicht nur die Empfangsfreiheit einschliesslich der Verteilungsfreiheit der (im Empfangsstaat zugelassenen) "passiven" Kabelunternehmen. Vielmehr hat auf der Seite der Empfänger auch der einzelne - Satz 1 sagt "Jeder" - mindestens

das individuelle Recht, die in- und ausländischen Sendungen zu empfangen, die er empfangen möchte und die er faktisch empfangen kann.

Diese Empfangsfreiheit besteht auch für Sendungen, die über Rundfunkdirektsatellit oder/und über Kabel an ihn gelangen. Art. 10 EMRK gewährleistet den Empfang jeweils mit dem Mittel, das ihn ermöglicht. Nichts spricht dafür, dass seine Garantien nur für die technischen Mittel der "Mitteilung" und des "Empfangs" gelten sollen, die es 1950 gab.

Beim Direktempfang über Erd- oder Satellitensender hängt der Umfang der Empfangsfreiheit des einzelnen von der Empfangsstärke seiner Antenne ab, beim Empfang über Kabel davon, welche Programme das Kabelnetz überträgt, dem er angeschlossen ist. Jeder der beiden Empfangsmethoden kann Erweiterungen und (potentiell) Einschränkungen des Ausmasses der Empfangsfreiheit mit sich bringen. Sie schliessen sich nicht aus, sondern ergänzen sich vielfach zu maximaler und optimaler Empfangsfreiheit.

Offen ist, ob sich aus dem Individualrecht auf Empfang unter Umständen auch ein Recht auf Förderung des Empfangs gegen den Empfangsstaat ergeben kann. Diese Förderung könnte insbesondere in der Ermöglichung der Einspeisung von Sendungen weiterer Rundfunkveranstalter in ein Kabelnetz liegen, namentlich wenn die dafür erforderlichen technischen Anlagen bereits vorhanden sind.

Aus der Empfangsfreiheit folgt, dass der Empfangsstaat den Empfang der Sendungen eines ausländischen Rundfunkveranstalters im Inland weder verbieten noch sonst grundsätzlich ausschliessen darf. Nur wenn die Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 EMRK vorliegen, darf er den Direktempfang der betreffenden Sendung erforderlichenfalls im Inland und für das Inland zu stören suchen bzw. ihre Verbreitung durch Kabel einschränken (Teilausblendung) oder untersagen. Ein solches Verbot, ein solches Verlangen der Teilausblendung bzw. der Einsatz von Störsendern wären nach Abs. 2 wohl nur unter aussergewöhnlichen Umständen als in einer demokratischen Gesellschaft notwendig anzusehen, etwa bei Gefährdung der demokratischen Ordnung des Empfangsstaates.

Aus den Freiheiten des Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK folgt, dass der Empfangsstaat nicht vom Sendestaat bzw. dessen Rundfunkunternehmen verlangen kann, dass Rundfunksendungen, die auf seinem Gebiet empfangen werden können, zuvor seine Zustimmung erhalten. Eine Information oder Idee, die erst nach Einwilligung des Empfangsstaates eingestrahlt werden darf, fliesst nicht frei.

Die nach Art. 10 Abs. 2 EMRK zulässigen Gründe für Einschränkungen der von Abs. 1 garantierten Freiheiten und das Erfordernis, dass ein solcher staatlicher Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein muss, werden an anderer Stelle eingehend erörtert (unter C VI 1 b, c und d). Für die Auslegung von Art. 56 Abs. 1, der diejenigen Sonderregelungen der Mitgliedstaaten für Ausländer für weiterhin anwendbar erklärt, die "aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind", ist jedoch schon hier auf folgendes hinzuweisen.

Art. 10 Abs. 2 EMRK spricht in den beiden allein massgebenden Fassungen nicht wie Art. 56 Abs. 1 von "ordre public" bzw. "public policy", sondern von "défense de l'ordre" (Verteidigung der Ordnung) bzw. "prevention of disorder" (Verhinderung von Unordnung).

Der in der Konvention verwendete Begriff ist also enger. Gemeint ist die Ordnung im polizeirechtlichen, insbesondere den öffentlichen Frieden verteidigenden Sinne.

Nicht zur "défense de l'ordre"/"prevention of disorder" gehören die gesellschaftliche, die soziale und die kulturelle Ordnung eines Landes, sei es generell oder in bestimmten Bereichen wie z.B. der Presse oder dem Rundfunk.

Nicht zur "défense de l'ordre"/"prevention of disorder" gehört auch die wirtschaftliche Ordnung eines Staates oder einzelner Sektoren, oder bestimmte öffentliche Interessen wirtschaftlicher oder finanzieller Art. Dies ergibt sich auch aus einem Vergleich mit Art. 8 Abs. 2 EMRK. Dort wird neben die "défense de l'ordre"/"prevention of disorder" das "bien-être économique du pays"/"the economic well-being of the country" (das wirtschaftliche Wohl des Landes) als Grund für die Einschränkung der Freiheiten des Art. 8 Abs. 1 EMRK (Gewährleistung des Privat- und Familienlebens) anerkannt. Art. 10 Abs. 2 EMRK enthält dagegen diesen (oder einen ähnlichen) Ausnahmegrund nicht.

Vergleicht man nicht nur die Bedeutung von "ordre public"/"public policy" und "défense de l'ordre"/"prevention of disorder", sondern bezieht man auch diejenigen in Art. 10 Abs. 2 EMRK aufgezählten Güter ein, welche als Unterfälle von "ordre public"/"public policy" verstanden werden können, so kann man zu einer Definition des "ordre public"/"public policy" in Art. 56 Abs. 1 gelangen, die ausser der Ordnung im polizeirechtlichen Sinne auch umfasst die "Verhütung von Verbrechen", den Schutz der "Moral", die Verhinderung der "Verbreitung von vertraulichen Informationen" und die Gewährleistung des "Ansehens und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung".

Nach dem oben unter b und eingangs unter c Gesagten ist Art. 56 Abs. 1 in den von Art. 10 Abs. 2 EMRK gezogenen Grenzen auszulegen und anzuwenden. Er darf mithin nicht als eine umfassende, pauschale ordre public-Klausel verstanden werden. Anderenfalls würde der Erosion der durch Art. 52 bis 66 und Art. 10 EMRK garantierten europäischen Gleichheits- und Freiheitsrechte Tür und Tor geöffnet. Die Ausnahme könnte sich in die Regel verkehren.

Die Massgeblichkeit des Art. 10 Abs. 2 EMRK für die Auslegung des Art. 56 Abs. 1 in nach beiden Vorschriften einschlägigen Fällen lässt sich zusätzlich zu der bereits wiedergegebenen Begründung des Gerichtshofs wie folgt begründen.

Als der EWG-Vertrag im Jahr 1957 geschlossen wurde, hatten bereits alle Mitgliedstaaten die Europäische Menschenrechts-Konvention unterzeichnet. In fünf dieser Staaten galt Art. 10 auch schon völkerrechtlich und innerstaatlich, im sechsten gilt er seit 3. Mai 1974. Fünf der sechs damaligen Mitgliedstaaten waren daher nicht frei, die drei Vorbehalte, die sie in den EWG-Vertrag (Art. 56 Abs. 1) aufnahmen, hinsichtlich der Materien, die zugleich unter Art. 10 EMRK fallen, weiter auszudehnen als die in Art. 10 Abs. 2 EMRK enthaltenen korrespondierenden Vorbehalte.

Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, daß die Mitgliedstaaten dies wollten. Im Gegenteil: Da die Gemeinschaft der engere Zusammenschluss ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Mitgliedstaaten die materiellrechtlichen Garantien der Menschenrechts-Konvention auch in dem sie überlappenden Anwendungsbereich der Rechte und Freiheiten des EWG-Vertrages als das ihnen gemeinsame Minimum angesehen haben und umgekehrt die Möglichkeiten der Einschränkung dieser Garantien als ein Maximum, hinter dem sie in der von ihnen gegründeten Gemeinschaft eher zurückbleiben wollten.

Aus diesen Gründen gelten im Bereich des Rundfunk- und Fernmelderechts die drei Vorbehalte des Art. 56 Abs. 1 in den Obergrenzen, welche ihnen die jeweils korrespondierenden Vorbehalte des Art. 10 Abs. 2 EMRK setzen. Ausserdem ist die Anwendung von innerstaatlichen Vorschriften, die zum Schutze eines dieser drei so umgrenzten Güter erlassen sind, nur dann "gerechtfertigt" (Art. 56 Abs. 1), wenn diese Anwendung "in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" ist (Art. 10 Abs. 2 EMRK; siehe das Rutili-Urteil oben unter b und die Ausführungen unten unter C VI 1 c).

d) Diskriminierende Beschränkungen ausländischer Rundfunkprogramme?

Nach dem Gesagten ist nicht ersichtlich, unter welchen Gesichtspunkten die Weiterverbreitung von Programmen aus anderen Mitgliedstaaten Beschränkungen unterworfen werden könnte, welche für inländische Ausstrahlungen nicht gelten. Die dargelegte Bedeutung des Vorbehalts der öffentlichen Ordnung erlaubt es mit anderen Worten einem Mitgliedstaat in aller Regel nicht, die Weiterverbreitung von in einem anderen Mitgliedstaat nach dessen Recht von dessen Angehörigen übertragenen Rundfunkprogrammen auszuschliessen, zu behindern oder sonst gegenüber inländischen Ausstrahlungen zu benachteiligen.

Dies gilt unabhängig davon, an wen sich die ausländischen Sendungen in erster Linie richten: an die dort Ansässigen, an im Inland Ansässige, an Angehörige mehrerer Mitgliedstaaten usw. Auslandsorientierte Rundfunkanstalten wie die Deutsche Welle, der Deutschlandfunk, Radio France internationale, die Société de radio-diffusion et de télévision pour l'outre-mer, Europe 1, RTL sowie auslandsorientierte Programme von hauptsächlich inlandsorientierten Anstalten wie der BBC dürfen in anderen Mitgliedstaaten nicht Sonderregelungen unterworfen werden, etwa weil sie nicht Teil der inländischen öffentlichen Rundfunkordnung seien, weil sie mit ihr in publizistischen, geistigen oder wirtschaftlichen Wettbewerb träten, oder weil die Gefahr einer "Überfremdung" der inländischen öffentlichen Meinung oder Kultur bestehe.

Sonderregelungen für die Weiterverbreitung von Programmen aus anderen Mitgliedstaaten würden sich auch nicht damit rechtfertigen lassen, daß sie das wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder politische Leben im Inland betreffen, berühren oder beeinflussen. Denn gerade dies ist ihr vom EWG-Vertrag und von der Europäischen Menschenrechts-Konvention gebilligter, gemeinschaftsrechtlich anerkannter Zweck. Der durch Hörfunk und Fernsehen begünstigte Dialog der Kulturen, ihre gegenseitige Durchdringung und Befruchtung gefährden nicht die jeweilige öffentliche Ordnung, sondern bewahren sie vor Abkapselung, Einseitigkeit und Nationalismus, indem sie ihr eine europäische Dimension hinzufügen.

Zu den nach Art. 56 Abs. 1 nicht gerechtfertigten "Sonderregelungen für Ausländer" gehören ferner: die vorherige Zustimmung, Konsultation oder Unterrichtung des Empfangslandes; die Überwachung der Sendungen durch dieses; die Vereinbarung der Verantwortlichkeit der Regierung des Landes, aus dem die Sendungen ausgestrahlt werden, für diese; die Bedingung der Gegenseitigkeit der jeweils ins Inland erfolgenden Einstrahlungen; das Verlangen, der aus anderen Mitgliedstaaten im Inland weiterverbreitete Rundfunk dürfe nicht an der Bildung der sogenannten öffentlichen Meinung im Inland mitwirken.

Derartige Sonderregelungen lassen sich auch nicht damit rechtfertigen, daß der Rundfunk im Inland eine öffentliche Aufgabe sei, welche Angehörige anderer Mitgliedstaaten nur unter diskriminierenden Bedingungen oder überhaupt nicht wahrnehmen könnten. Einmal bedeutet öffentliche Aufgabe nicht etwa staatliche Aufgabe. Zum anderen läßt sich zwar nicht bestreiten, daß aus anderen Mitgliedstaaten eingestrahlte Programme im Inland als Faktor bei der Bildung der öffentlichen Meinung mitwirken und damit die Aufgabe des inländischen Rundfunks berühren. Jedoch sind solche ausländischen Sendungen, selbst wenn sie in der Landessprache eingestrahlt werden, für die Empfänger als ausländischer Rundfunk erkennbar und als Faktor der Meinungsbildung eingrenzbar. Der ausländische Rundfunk tritt zum inländischen hinzu, ohne ihn an der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe zu hindern. Es ist nicht erkennbar, inwiefern durch diese Erweiterung des Angebots an Informationen, Meinungen, Ideen, Bildung, Unterhaltung usw. aus anderen Mitgliedstaaten eine Gefährdung der inländischen öffentlichen Ordnung im dargelegten Sinne eintreten könnte.

Nicht aus Gründen der inländischen öffentlichen Ordnung gerechtfertigt im Sinne der Art. 66, 56 Abs. 1 wäre weiter die Aufstellung von Erfordernissen, die zwar auch für Inländer gelten würden, jedoch in Wahrheit nicht den Dienstleistungsverkehr betreffen, sondern das Niederlassungsrecht. So könnte sich ein Mitgliedstaat nicht darauf berufen, im Inland bestehe ein rechtliches oder faktisches Monopol oder Oligopol eines oder mehrerer Anbieter von Rundfunkleistungen, das die Einstrahlung, den Empfang und die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten ausschliesse oder zustimmungspflichtig mache. Denn die Wirkung eines innerstaatlichen Rundfunkmonopols erschöpft sich darin, Dritte (Inländer und Ausländer) davon auszuschiessen, im Inland Rundfunkstationen zu gründen und Rundfunk auszustrahlen. Die Einbeziehung ausländischer Sendungen, ihres Empfangs und ihrer Weiterverbreitung würde nicht nur die Niederlassungsfreiheit, sondern auch die Dienstleistungsfreiheit zu nichte und den Gemeinsamen Markt im Bereich des Rundfunks unmöglich machen.

Entsprechendes würde für das Erfordernis gelten, der ausländische Rundfunkerbringer müsse wie ein inländischer organisiert sein oder (und) ein Programm ausstrahlen, das den Anforderungen an inländische Programme entspreche. Derartige Forderungen würden die Rundfunkveranstalter in den übrigen Mitgliedstaaten zwar nicht de jure, wohl aber de facto diskriminieren. Denn in der Regel wären sie nicht in der Lage, gleichzeitig den vorgeschriebenen institutionellen oder (und) programmlichen Anforderungen aller oder auch nur mehrerer Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Sie würden also von der Einstrahlung in das Inland im Ergebnis ausgeschlossen. Sie würden wie im Inland niedergelassene Rundfunkerbringer behandelt. Der freie Verkehr der Sendungen in der Gemeinschaft würde unmöglich. Nach dem zuvor Gesagten ermächtigt indes der Vorbehalt der inländischen öffentlichen Ordnung des Art. 56 Abs. 1 nicht dazu, die Übertragung von Programmen aus anderen Mitgliedstaaten an den Maßstäben der inländischen Rundfunkordnung zu messen und von ihrer Beachtung abhängig zu machen.

2. Angleichung von Sondervorschriften für Ausländer (Art. 56 Abs. 2)

Nach Art. 56 Abs. 2 und 66 "erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Richtlinien für die Koordinierung dieser Rechts- und Verwaltungsvorschriften", das heißt derjenigen, die eine Sonderregelung für Ausländer vorsehen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind. Während alle sonstigen Ausländerdiskriminierungen per se verboten sind (Art. 52, 53, 59, 62), sollen die gerechtfertigten Diskriminierungstatbestände vereinheitlicht und dabei auf das Unerläßliche zurückgeführt werden. Diese Koordinierung soll die betroffenen Angehörigen anderer Mitgliedstaaten insbesondere "dagegen schützen, daß die Befugnisse, die aus den ausnahmsweise aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen folgen, in einer Weise ausgeübt werden, die über die Erfordernisse hinausgeht, welche die Rechtfertigung für eine Ausnahme von dem fundamentalen Grundsatz der Freizügigkeit sind" (1) bzw. hier der Dienstleistungsfreiheit und des Niederlassungsrechts.

Da Sonderregelungen für Ausländer im Bereich des Rundfunks aus Gründen der öffentlichen Ordnung bisher nicht ersichtlich sind und sich nach dem zuvor Gesagten auch schwerlich rechtfertigen ließen, dürfte sich die Frage ihrer Angleichung gegenwärtig nicht stellen. Die Kommission kann sich vorerst damit begnügen, erforderlichenfalls für die Einhaltung des Art. 56 Abs. 1 zu sorgen (Art. 155 erster Unterabsatz, 169).

(1) EuGH 27.10.1977 - Bouchereau, 30/77 - Slg. 1977, 1999 (2010 Rn. 15);
ähnlich EuGH 26.2.1975 - Bonsignore, 67/74 - Slg. 1975, 297 (306 Rn. 5).

C. AUSLÄNDER UND INLÄNDER UNTERSCHIEDSLOS TREFFENDE BESCHRÄNKUNGEN
(ART. 59 BIS 66)

Ob und welche Maßnahmen der Angleichung der innerstaatlichen Rundfunk- und Urheberrechte erforderlich sind, hängt zum erheblichen Teil davon ab, wie weit die in Art. 59 und 62 enthaltenen Verbote der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs (Wortlaut unter B am Anfang) reichen. In dem Maße, in dem innerstaatliche Vorschriften, soweit sie auch für die Übertragung und die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten Geltung beanspruchen, nach Art. 59 oder 62 unanwendbar geworden und aufzuheben sind, verliert die in Art. 66 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 2 vorgeschriebene Angleichung der Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten und damit auch des Rundfunks und des Urhebers von Programmen an Dringlichkeit. Zwar bleibt die dieser Rechtsangleichung vom EWG-Vertrag gestellte Aufgabe, "die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern" (Art. 57 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1). Aber die rechtlichen Schranken für den grenzüberschreitenden Rundfunkverkehr zwischen den Mitgliedstaaten fallen dann bereits kraft unmittelbar anwendbaren, Vorrang vor entgegenstehendem innerstaatlichem Recht besitzenden Gemeinschaftsrechts. In dem Maße dagegen, in dem die rechtlichen Hindernisse für die Übertragung und Weiterverbreitung von Programmen aus anderen Mitgliedstaaten nicht aufgrund der Verbote des EWG-Vertrags zu beseitigen sind, fällt auch diese Aufgabe der Rechtsangleichung zu. Sie wird dann erheblich wichtiger und dringlicher.

I. Vertrag

Die in Art. 59 vorgeschriebene Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft und das in Art. 62 enthaltene Verbot neuer Beschränkungen erfassen grundsätzlich nicht nur alle Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit und des Ortes der Ansässigkeit, sondern auch alle sonstigen Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr über die innergemeinschaftlichen Grenzen hinweg.

1. Wortlaut

Dies folgt einmal aus der Terminologie der einschlägigen Vorschriften des Vertrags. Die Art. 59, 62 und 63 sprechen nicht von Diskriminierungen, sondern von "Beschränkungen". Sofern eine Bestimmung nur Diskriminierungen erfassen will, benutzt sie diesen Begriff.

So bestimmt Art. 65: "Solange die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nicht aufgehoben sind, wendet sie jeder Staat ohne Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsort auf alle in Art. 59 Abs. 1 bezeichneten Erbringer von Dienstleistungen an." Indem Art. 65 Diskriminierungen nach Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsort gegenüber allen und nicht nur einzelnen Mitgliedstaaten bereits vor der in Art. 59 angeordneten Aufhebung aller Beschränkungen ausschliesst, geht er von anderen, der Aufhebung ebenfalls noch bedürftigen Beschränkungen aus.

Weitere Beispiele für die Benutzung des engeren Begriffs der Diskriminierung, wenn nur sie gemeint ist, sind Art. 7 (Verbot jeder "Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit"), 37 (Umformung der staatlichen Handelsmonopole), 68 Abs. 2 (Anwendung von Vorschriften für den Kapitalmarkt und das Kreditwesen). Art. 67 (Kapitalverkehr) verwendet beide Begriffe nebeneinander und bestätigt damit eindeutig, daß "Beschränkungen" Maßnahmen sind, die unterschiedslos für Aus- und Inländer gelten. Schließlich verlangt Art. 3 Buchstabe c die Beseitigung der "Hindernisse" für den freien Dienstleistungsverkehr, also nicht nur der Ausländerdiskriminierungen.

2. Art. 60 Abs. 3

Das Gesagte folgt zweitens aus Art. 60 Abs. 3. Danach "kann der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt".

Diese Vorschrift kann schwerlich etwas anderes bedeuten, als daß diese Regeln dann keine oder zumindest eine geringere Rolle spielen sollen, wenn der Erbringer sich nicht in den Staat begibt, in dem die Dienstleistung erbracht wird.

Art. 60 Abs. 3 enthält weder eine Definition des Begriffs "Beschränkungen" in Art. 59, noch stellt er einen Grundsatz für alle grenzüberschreitenden Dienstleistungen auf. Vielmehr trifft er lediglich eine besondere Regelung für eine von ihm klar abgegrenzte Gruppe von Anwendungsfällen des freien

Dienstleistungsverkehrs. Dieser Umstand gestattet es nicht, sich hinsichtlich der übrigen Fallgruppen über die allgemeine Fassung des Art. 59, welche die Aufhebung der Beschränkungen und nicht nur der Diskriminierungen gebietet, hinwegzusetzen. Dies gilt erst recht, wenn der Leistende nicht nur keine Tätigkeit in dem anderen Staat ausübt, sondern auch die Leistung nicht in dem anderen Staat erbringt, sondern bei sich.

3. Ziele und System

Daß die Art. 59 bis 66 nicht nur Ausländerbeschränkungen, sondern auch Beschränkungen erfassen, die Aus- und Inländer treffen, folgt drittens aus ihren und den allgemeinen Zielen des Vertrags. Um die in seiner Präambel und Art. 2 präzisierten obersten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ziele der Gemeinschaft zu verwirklichen, ist ihre eine Hauptaufgabe "die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes" (Art. 2). Das heißt innerhalb der Gemeinschaft Bedingungen schaffen, die denen eines Binnenmarktes entsprechen (vergleiche Art. 43 Abs. 3 Buchstabe b). Ein solcher Gemeinsamer Markt ist nicht nur für Personen, Kapital und Waren, sondern auch für Dienstleistungen zu errichten. "Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Art. 2 umfaßt" deshalb nach Art. 3 "die Beseitigung der Hindernisse für den freien ... Dienstleistungs- ... verkehr zwischen den Mitgliedstaaten" (Buchstabe c).

Ginge es lediglich um die Beseitigung von Diskriminierungen, hätte das Verbot des Art. 7 genügt. Statt dessen haben die Vertragsschließenden zusätzlich ein eigenes Kapitel 3 in Titel III des Zweiten Teils des Vertrags aufgenommen, das den freien Dienstleistungsverkehr als eine der sechs "Grundlagen der Gemeinschaft" regelt und auf die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes für Dienstleistungen zielt, das heißt auf die Beseitigung aller Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Verkehr der Dienstleistungen mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Dienstleistungsmärkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahekommen.

Nach der Konzeption des Vertrags sind also die Diskriminierungen und die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten grundsätzlich durch den Vertrag untersagt - während der Übergangszeit waren die vorher bestehenden nach dem Verfahren des Art. 63 aufzuheben, seitdem gilt auch Art. 59 Abs. 1 wie Art. 62 unmittelbar -, um dadurch die nationalen Märkte gegenseitig für Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen. Die Unterschiede zwischen den die einzelnen Tätigkeiten regelnden Vorschriften sind dagegen durch ihre Angleichung nach Art. 66 in Verbindung mit 57 zu beseitigen, um jeweils aus den gegenseitig geöffneten nationalen einen einheitlichen europäischen Markt, einen gemeinsamen Markt zu schaffen. Außerdem sind durch Rechtsangleichung diejenigen Diskriminierungen zu beseitigen, welche aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind und daher bis zu dieser Angleichung anwendbar bleiben (Art. 66 in Verbindung mit 56).

II. Anwendung des Vertrags durch Kommission und Rat

1. Die Erläuterungen zum Allgemeinen Programm

Dementsprechend hat die Kommission bereits in ihren "Erläuterungen" (1) zum "Allgemeinen Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs", das der Rat am 18. Dezember 1961 erlassen hat (2), betont, "daß die Regel der Gleichbehandlung mit dem Inländer hier nicht dieselbe allgemeine Bedeutung hat wie im Kapitel über die Liberalisierung des Niederlassungsrechts. Sie wird nur für den Fall angeführt, daß der in einem Land der Gemeinschaft ansässige Leistungserbringer für seine Leistung in ein anderes Land reist und somit seine Tätigkeit zeitweise in diesem anderen Land ausübt." (Art. 60 Abs. 3). Wenn dagegen der Leistungsempfänger zum Leistungserbringer kommt, oder wenn mit der Dienstleistung keine Ortsveränderung des Leistungserbringers verbunden ist, "hat die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs im Gegensatz zum relativen Charakter der freien Niederlassung einen absoluten Charakter, das heißt es geht in diesen Fällen wie beim freien Waren- und Kapitalverkehr nicht um die Aufhebung von diskriminierenden Beschränkungen, sondern von Beschränkungen schlechthin".

Denn für die praktische Ausübung des Rechts auf freien Dienstleistungs-, Kapital- und Warenverkehr reicht ein Verbot von Diskriminierungen nicht aus, wohl aber für die Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts der Arbeitskräfte auf Freizügigkeit. Im letzteren Fall findet nämlich ein Staatenwechsel von Personen und ein ihm entsprechender Rechtswechsel statt, im ersteren dagegen nicht. Hier geht es lediglich um einen Staatenwechsel der Leistung, um ihren "Verkehr" über eine Binnengrenze. Für den Erbringer der Leistung tritt daher kein Rechtswechsel ein. Er bleibt dem Recht des Staates unterworfen, in dem er ansässig ist und von dem aus er seine Leistung erbringt. Die Erbringbarkeit seiner Leistung über die Grenze hängt deshalb weitgehend davon ab, ob auf ihn außer seinem Heimatrecht auch ausländische Vorschriften angewendet werden dürfen, die den freien Dienstleistungs-, Kapital- oder Warenverkehr beschränken. Dabei ist es für den Erbringer der Leistung gleich, ob diese Vorschriften nur ihn als Ausländer diskriminieren oder ob sie unterschiedslos auch für Inländer gelten: Stimmen sie nicht mit seinem Heimatrecht überein, kann die Erbringung der Dienstleistung unmöglich werden oder Sanktionen ausgesetzt sein.

Deshalb verbieten die Art. 59 und 62 grundsätzlich alle "Beschränkungen" des freien Dienstleistungsverkehrs, also nicht nur Diskriminierungen, ähnlich wie Art. 30 und 32 nicht nur Beschränkungen der Einfuhr von Waren (Diskriminierungen) verbieten, sondern auch "alle Maßnahmen gleicher Wirkung", namentlich also für eingeführte und inländische Waren unterschiedslos geltende Beschränkungen. Letztere besitzen nur noch einen entfernten Bezug zum Konzept der Ausländerdiskriminierung. Schließlich verbietet Art. 67 für den mit dem Dienstleistungsverkehr eng verwandten Kapitalverkehr ausdrücklich sowohl alle Diskriminierungen als auch alle Beschränkungen.

(1) EWG, Kommission, Dok. III/KOM(60) 92 endg. vom 28.7.1960, S. 22 Nr. 14 - S. 23.

(2) ABL. Nr. 2 vom 15.1.1962, S. 32.

So zeigt sich, daß der freie Dienstleistungsverkehr, der freie Warenverkehr und der Kapitalverkehr ihrem Wesen und ihrer Funktion nach ebenso zusammengehören wie andererseits die Freizügigkeit und das Niederlassungsrecht. Art. 59 enthält keine den Art. 48 oder 52 Abs. 2 entsprechende Vorschrift. Und Art. 60 Abs. 3 definiert nicht, was Beschränkungen sind, sondern unterstellt den ausländischen Leistungserbringer lediglich in dem Falle inländischem Recht, in dem er seine Tätigkeit vorübergehend im Inland ausübt, um dort seine Leistung zu erbringen, also wenn er sich vorübergehend niederläßt. In den übrigen Fällen - der ausländische Erbringer übt seine Tätigkeit in seinem Land aus - dürfen seine Dienstleistungen für inländische Empfänger durch das inländische Recht grundsätzlich nicht beschränkt werden (Art. 59 Abs. 1, 62).

Aus all diesen (zuvor und unter I dargelegten) Gründen sind die Art. 59 und 62 nicht nur eine dienstleistungsspezifische Ausprägung des allgemeinen Verbots jeder "Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit" (Art. 7 Abs. 1). Über diese Gleichheit hinaus gewährleisten sie auch die "Freiheit des Dienstleistungsverkehrs" (Art. 62) von "Beschränkungen" als subjektives Recht und als objektive Institution. Letzteres heißt, daß die "Liberalisierung" (Art. 61 Abs. 2, 63, 64) der Dienstleistungsströme, die "Beseitigung der Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten" (Art. 3 Buchstabe c) ein Hauptziel und eine der "Grundlagen der Gemeinschaft" (Überschrift des Zweiten Teils des Vertrags) ist, ein konstituierendes Prinzip des Gemeinsamen Marktes, das die Organe der Gemeinschaft für jede Art von Dienstleistungen zu verwirklichen haben.

2. Allgemeines Programm und Rundfunk

In Übereinstimmung mit dem unter 1 Gesagten qualifiziert Abschnitt III Buchstabe B des Allgemeinen Programms des Rats (1) als aufzuhebende Beschränkungen im Sinne des Art. 59 "jedes Verbot oder jede Behinderung des Ortswechsels des Gegenstands oder Trägers der Leistung oder der für eine Leistung verwendeten ... Hilfsmittel", also nicht nur wie unter Buchstabe A solche Hindernisse, aufgrund deren der Leistungserbringer "anders behandelt wird als die eigenen Staatsangehörigen". Und alle diese Beschränkungen sind aufzuheben "unabhängig davon, ob der Leistungserbringer unmittelbar oder mittelbar auf dem Weg über den Leistungsempfänger oder über die Leistung von ihnen betroffen wird" (Abschnitt III Einleitender Satz).

"Gegenstand" der in diesem Grünbuch behandelten Leistung ist die Ausstrahlung oder/und die Übertragung von Hör- und Fernsehsendungen. "Träger" der Leistung sind die Ton- und Bildsignale, "Hilfsmittel" z. B. Richtfunkverbindungen, Kabel, Draht. Verbote oder rechtliche oder tatsächliche Behinderungen des Ortswechsels - der Grenzüberschreitung - von ausgestrahlten oder/und übertragenen Rundfunksendungen werden demnach von Abschnitt III B des Allgemeinen Programms des Rats erfaßt.

Dies wird durch die Erläuterungen der Kommission (2) bestätigt. Danach kommt es bei Dienstleistungen, die nicht mit einem Ortswechsel des Leistungserbringers und des Leistungsempfängers verbunden sind, "nicht zum direkten Kontakt zwischen" beiden. Das ist insbesondere der Fall, "wenn die

(1) ABL. a.a.O. S. 33.

(2) Kom.-Dok. a.a.O. 48 Nr. 28, 49 unter a.

Leistung rein geistiger /immaterieller/ ... Art" oder "technischer Art" ist. Zu den aufzuhebenden Beschränkungen dieser Dienstleistungen gehören nach den Erläuterungen (1) die "Hindernisse, die sich aus Vorschriften und Praktiken im Land des Leistungsempfängers ergeben und die Verwendung der in einem anderen Mitgliedstaat erbrachten Leistung begrenzen können. Hiervon sind ... besonders betroffen ... das Filmwesen Das eigentliche Problem besteht in der gewerbsmäßigen Auswertung der Urheberrechte und anderer ähnlicher Rechte, die mit dem Film zusammenhängen, das heißt es geht hier um Probleme des Austauschs von Dienstleistungen auf dem Gebiet des Filmwesens." So gelten Urheberrechte an Kino- oder Fernsehfilmen oder an anderen Rundfunksendungen für und gegen jedermann, das heißt sie unterscheiden nicht nach der Staatsangehörigkeit des Erbringers der in der Aufführung, Ausstrahlung oder Übertragung liegenden Dienstleistung oder nach dem Ort, an dem er ansässig ist. Ebenso gehören zu solchen unterschiedslos geltenden Beschränkungen rundfunk- und fernmelderechtliche Vorschriften und Praktiken im Land der inländischen Leistungsempfänger, welche den Ortswechsel oder die Verwendung der in einem anderen Mitgliedstaat erbrachten Rundfunkleistung ver- oder behindern.

3. Haltung in den Rechtssachen Coditel/Ciné Vog und Debaue

In Übereinstimmung mit dieser Auslegung der Art. 59 und 60 Abs. 3 hat die Kommission in der Rechtssache Coditel/Ciné Vog (2) eine unterschiedslos für alle im Gebiet Belgiens ansässigen Personen geltende Vorschrift als nach Art. 59 verbotene Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs angesehen, welche dem Urheber bzw. Inhaber von Werken der Literatur und der Kunst - hier eines Kinofilms - das ausschließliche Recht gewährt, ihre Sendung im Rundfunk und deren Weiterverbreitung mit oder ohne Draht zu erlauben und demgemäß unbefugten Dritten zu untersagen, soweit die Regelung die Weiterverbreitung von in einem anderen Mitgliedstaat ausgestrahlten Sendungen betrifft.

Desgleichen hat die Kommission in der Sache Debaue (3) das für alle in Belgien ansässigen Kabelfernsehgesellschaften geltende Verbot, in- und ausländische Sendungen mit Werbecharakter weiterzuverbreiten, als nach Art. 59 untersagte Beschränkung angesehen, soweit die Regelung Werbemitteilungen betrifft, die von einem anderen Mitgliedstaat aus eingestrahlt werden.

Schließlich hat die Kommission die Auffassung vertreten, Art. 59 entfalte auch gegenüber diesen und allen übrigen unterschiedslos anwendbaren Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs unmittelbare Wirkung (4).

(1) Kom.-Dok. a.a.O. 51.

(2) Siehe EuGH 18.3.1980 - 62/79 - Slg. 1980, 881 (884 rechte Sp., 897 rechte Sp. - 898).

(3) Siehe EuGH 18.3.1980 - 52/79 - Slg. 1980, 833 (849 - 850).

(4) Siehe EuGH Debaue a.a.O. 852. Ebenso Schlußanträge Generalanwalt Warner in EuGH Debaue a.a.O. 860 (873 - 874).

III. Auslegung des Vertrags durch den Gerichtshof

1. Von Art. 59 und 62 erfaßte "Beschränkungen"

Der Gerichtshof hat zwar in mehreren nicht den Rundfunk betreffenden Urteilen anerkannt, daß unter die Beschränkungen, deren Beseitigung Art. 59 Abs. 1 vorsieht, nicht nur alle offenen oder versteckten (1), rechtlichen oder tatsächlichen Diskriminierungen des Leistungserbringers aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Ortes seiner Ansässigkeit fallen, sondern auch "alle Anforderungen, ... die in anderer Weise geeignet sind, die Tätigkeiten des Leistenden zu unterbinden oder zu behindern" (2).

Im Debaube-Urteil heißt es jedoch nur noch (3): Art. 59 Abs. 1 "gebietet die Beseitigung aller Diskriminierungen des Leistungserbringers, die auf seiner Staatsangehörigkeit oder auf dem Umstand beruhen, daß er in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ansässig ist, in dem die Leistung erbracht werden soll".

Und im Ergebnis übereinstimmend urteilt der Gerichtshof in Coditel/Ciné Vog (4): "Zwar sind nach Art. 59 EWG-Vertrag Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs verboten, doch erfaßt diese Bestimmung damit nicht die Grenzen /Begrenzungen, Beschränkungen/ für bestimmte wirtschaftliche Betätigungen, die auf die Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Schutz des geistigen Eigentums zurückgehen ..." Es ist daher "mit den Bestimmungen des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr vereinbar, daß derjenige, dem die Vorführungsrechte für einen Kinofilm in einem Mitgliedstaat übertragen worden sind, sein Recht geltend macht, um einem anderen die Vorführung dieses Films im Wege des Kabelfernsehens in diesem Staat verbieten zu lassen, wenn der so vorgeführte Film empfangen und übertragen wird, nachdem er in einem anderen Mitgliedstaat mit Zustimmung des Rechtsinhabers von einem Dritten ausgestrahlt worden ist."

(1) Das sind "Formen von Diskriminierungen, die zwar scheinbar auf neutralen Kriterien beruhen, tatsächlich jedoch zum gleichen Ergebnis führen" wie eine "auf der Staatsangehörigkeit des Leistenden beruhende offene Diskriminierung". EuGH 3.2.1982 - Seco/Evi, 62 und 63/81 - Slg. 1982, 223 (235 Rn. 8).

(2) EuGH 3.12.1974 - van Binsbergen, 33/74 - Slg. 1974, 1299 (1309 Rn. 10); EuGH 26.11.1975 - Coenen, 39/75 - Slg. 1975, 1547 (1554 Rn. 6); EuGH 17.12.1981 - Webb, 279/80 - Slg. 1981, 3305 (3324 Rn. 15/16); ferner z. B. EuGH 12.12.1974 - Walrave, 36/74 - Slg. 1974, 1405 (1421 Rn. 31 "unter anderem", Rn. 34 "jedenfalls insoweit"); EuGH 14.7.1976 - Donà, 13/76 - Slg. 1976, 1333 (1341 Rn. 20 "jedenfalls insoweit"). Nach EuGH 18.1.1979 - van Wesemael und Follachio, 110 und 111/78 - Slg. 1979, 35 (52 Rn. 27, siehe auch Rn. 29/30), EuGH Webb a.a.O. 3324 Rn. 14 und EuGH Seco/Evi a.a.O. 235 Rn. 8 "umfassen" die Vorschriften des Art. 59 die Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen, erschöpfen sich also nicht darin.

(3) EuGH Debaube a.a.O. 856 Rn. 11. Nach EuGH 24.10.1978 - Koestler, 15/78 - Slg. 1978, 1971 (1979 Rn. 4, 1980 Rn. 5) erfaßt Art. 59 nur Diskriminierungen.

(4) EuGH Coditel/Ciné Vog a.a.O. 903 Rn. 15, 905 (Tenor des Urteils).

Obwohl der Gerichtshof mit den zitierten Passagen beider Entscheidungen die Tragweite des Art. 59 auf Diskriminierungen zu begrenzen scheint und damit feststand, daß Art. 59 beide Sachverhalte nicht erfaßte, weil die betroffenen rundfunk- bzw. urheberrechtlichen Regelungen nicht unterscheiden nach der Staatsangehörigkeit des Erbringers der Dienstleistung oder dem Ort, an dem er ansässig ist, wendet das Gericht in Debauve (1) zusätzlich eine nicht zur Einschränkung des Diskriminierungsverbots, sondern des Verbots unterschiedslos anwendbarer Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs entwickelte Ausnahme von Art. 59 an (2): "In Anbetracht der Besonderheiten bestimmter Dienstleistungen, wie etwa der Ausstrahlung und Übertragung von Fernsehsendungen, dürfen allerdings solche an den Leistungserbringer gestellten besonderen Anforderungen nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden, die sich aus der Anwendung von für bestimmte Arten von Tätigkeiten erlassenen Vorschriften ergeben, welche durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind und für alle im Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats ansässigen Personen oder Unternehmen gelten; dies gilt insoweit, als ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiger Leistungserbringer dort ähnlichen Vorschriften nicht unterworfen ist."

Nach dieser Passage gibt es also weiterhin unterschiedslos geltende Beschränkungen, welche Art. 59 Abs. 1, 62 verbieten: nämlich erstens die Anwendung "ähnlicher" inländischer, durch das Allgemeininteresse gerechtfertigter Vorschriften wie der ausländischen Vorschriften (zuvor zitierter letzter Halbsatz) (3), und zweitens die Anwendung nicht durch das Allgemeininteresse gerechtfertigter inländischer Vorschriften. Selbst innerhalb dieser letzten Gruppe ist jedoch nach dem Urteil in Coditel/Ciné Vog ein wichtiger Bereich vom Verbot des Art. 59 grundsätzlich ausgenommen: die Geltendmachung von Vorführungsrechten an Sendungen.

Welche Vorschriften als durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt angesehen werden können, wird gesondert unter IV und VI geprüft.

2. Unanwendbarkeit "ähnlicher" inländischer Vorschriften

Was "ähnliche" inländische Vorschriften sind, läßt sich nur von Fall zu Fall beantworten. Da die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs nach dem EWG-Vertrag die Regel ist und nicht die Ausnahme, ist das Erfordernis der Ähnlichkeit der ausländischen mit der inländischen Vorschrift weit auszulegen.

Ähnlich bedeutet nicht gleich, auch nicht gleichwertig, wohl aber "vergleichbar" (4). Die Vorschriften müssen sich nach Zweck und Inhalt vergleichen lassen, ähneln. Unterschiede, die nicht wesentlich, nicht qualitativ bedeutsam sind, gestatten die Anwendung inländischen Rechts nicht.

(1) Dies ergibt sich klar aus dem nachfolgend zitierten Satz am Ende, noch eindeutiger aus EuGH van Binsbergen a.a.O. 1309 Rn. 10/12.

(2) EuGH Debauve a.a.O. 856 Rn. 12.

(3) So erstmalig bereits EuGH 18.1.1979 van Wesemael und Follachio a.a.O. 52 Rn. 28 am Ende.

(4) Diesen Begriff verwendet wiederholt der EuGH in van Wesemael und Follachio a.a.O. 53 Rn. 30, 54 Rn. 39, 55 Urteilstenor Ziff. 3.

Der im Vierten Teil gegebene Überblick zeigt, dass die Rundfunkordnungen der Mitgliedstaaten sich nach Konzeption, organisatorischer und rechtlicher Ausgestaltung teils ähneln, teils stärker oder schwächer voneinander abweichen. Für den Ähnlichkeits- oder Substitutionstest reichen indes allgemeine Vergleiche nicht aus. Erforderlich erscheint eine gezielte Vergleichung der betroffenen Vorschriften der beteiligten beiden Rundfunkordnungen im konkreten Fall.

Für das Werbe- und das Urheberrecht des Rundfunks enthält der Sechste Teil zahlreiche konkrete Angaben. "Ähnlich" sind danach die einzelnen Probleme nur zum kleineren Teil geregelt. Im Übrigen pflegen sich selbst zwischen Mitgliedstaaten, die relativ homogene Wert- und Ordnungsvorstellungen haben, rasch Divergenzen zu ergeben, wenn es um die Anerkennung konkreter Regeln als ähnlich geht. Die Angleichung der werbe- und urheberrechtlichen Beschränkungen läßt sich jedenfalls auch mit Hilfe einer großzügigen Nichtanwendung inländischer zugunsten ausländischer Bestimmungen nicht erübrigen.

3. Kreis der anwendbaren Rechte bzw. internationale Reichweite des öffentlichen Werberechts

Nach der Debaue-Entscheidung verbieten Art. 59 Abs. 1, 62 unterschiedslos geltende Beschränkungen, welche nicht durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind. Bevor geprüft wird, welche dies sind (unten IV, VI), ist zu klären, welche Rechtsordnungen nach dem Urteil in diese Prüfung einzubeziehen sind. Im Prozeß ist dies jeweils nur die *lex fori*. Außerhalb von Gerichten und Behörden müssen indes die Rundfunkunternehmen wissen, welche Rechte der Mitgliedstaaten sie zu beachten haben, wenn sie Prozesse und Sanktionen vermeiden wollen, bzw. ob das Gemeinschaftsrecht die Anwendbarkeit einzelner dieser innerstaatlichen Rundfunkordnungen einschränkt. Anders ausgedrückt: Muß ein Rundfunkunternehmen die im Allgemeininteresse gerechtfertigten Beschränkungen sämtlicher Mitgliedstaaten beachten, in deren Gebiet seine Sendungen direkt empfangen werden können? Oder gestattet ihm die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten, nur die Vorschriften desjenigen Staates zu beachten, in dem es seine Leistung erbringt und tätig ist? Wenn ja, ist es gleichwohl darüber hinaus *de facto* gehalten, auch die Vorschriften der Mitgliedstaaten einzuhalten, auf deren Gebiet es seine Sendungen durch dort ansässige Kabelunternehmen weiterverbreitet wissen will?

a) Anwendbarkeit nur des Rechts des Ortes der Erbringung der Sendung?

In seinen Entscheidungen vor und nach Debaue hat der Gerichtshof die von ihm geschaffene ungeschriebene Ausnahme von Art. 59 Abs. 1, 62 - die Anwendbarkeit von im Allgemeininteresse gerechtfertigten Beschränkungen - jeweils nur demjenigen Mitgliedstaat zugestanden, "in dem die Leistung erbracht wird" (1) und in den sich der Leistungserbringer regelmäßig begeben hatte, um die Leistung zu erbringen (2). Die Sachverhalte waren also bis auf

(1) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1309 Rn. 10/12; EuGH Coenen a.a.O. 1554 Rn. 6/7; EuGH van Wesemael und Follachio a.a.O. 44, 52 Rn. 27/28; EuGH Webb a.a.O. 3324 Rn. 16, 3325 Rn. 17.

(2) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1308 Rn. 2/5; EuGH Coenen a.a.O. 1554 Rn. 2, 1555 Rn. 9; EuGH Webb a.a.O. 3321 Rn. 5.

einen Anwendungsfälle des Art. 60 Abs. 3 (Wortlaut unter I 2) oder ihm nahe verwandt.

b) Zusätzliche Anwendbarkeit der Rechte der Orte des Auffangens und Weiterverbreitens der Sendung durch Kabelunternehmen?

In Debauve dagegen waren die Leistungserbringer - die ausstrahlenden deutschen, französischen und luxemburgischen Fernsehunternehmen - weder im Land der belgischen Empfänger der Leistung tätig, noch hatten sie ihre Leistungen - die Ausstrahlung von Werbemitteilungen - in Belgien erbracht, sondern allein in Deutschland, Frankreich bzw. Luxemburg (1). Entsprechend war die Situation in Ciné Vog/Coditel: Der Film war in Deutschland ausgestrahlt worden, die Leistung also dort und nicht in Belgien erbracht worden.

Zur Begründung der weitgehenden Einschränkung des freien Verkehrs für Werbesendungen verweist der Gerichtshof auf die sehr unterschiedlichen Regelungen für die Ausstrahlung von Werbesendungen und ihre noch ausstehende Angleichung. Dann heißt es (2): "Es ist darauf hinzuweisen, daß das ... Verbot der Weiterübertragung von Werbesendungen im Wege des Kabelfernsehens nicht isoliert betrachtet werden darf. Der Gesamtheit der belgischen rundfunkrechtlichen Vorschriften läßt sich entnehmen, daß dieses Verbot die unmittelbare Folge des für die belgischen Rundfunkanstalten bestehenden Verbots ist, Werbesendungen auszustrahlen. ... In Ermangelung einer Harmonisierung der geltenden Vorschriften bewegt sich ein ... Verbot /der Weiterübertragung von Werbesendungen/ im Rahmen der jedem Mitgliedstaat belassenden Zuständigkeit, Fernsehwerbung in seinem Hoheitsgebiet aus Gründen des Allgemeininteresses Rechtsvorschriften zu unterwerfen ... Nichts anderes gilt, wenn sich derartige Beschränkungen oder Verbote auf die aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Fernsehsendungen erstrecken, soweit sie tatsächlich in gleicher Weise auf die innerstaatlichen Fernsehanstalten angewandt werden."

Damit stellt der Gerichtshof bis zur Angleichung des nationalen Rechts auch solche Beschränkungen des freien Verkehrs von Werbemitteilungen vom Verbot der Art. 59, 62 frei, die ihren Geltungsanspruch nicht knüpfen an eine Tätigkeit des im Ausland ansässigen Leistungserbringers im Inland oder zumindest an die Erbringung der Leistung im Inland oder wie Art. 60 Abs. 3 an beides, sondern allein an inländische Auswirkungen ausländischer Sendungen, genauer: an die direkte Empfangbarkeit der Sendung im Inland und die darauf beruhende Tätigkeit Dritter (der Kabelunternehmen) im Inland. Zu den nach Art. 59, 62 zulässigen Beschränkungen gehören nicht nur die Bestimmungen über die Rundfunkwerbung, sondern nach Coditel/Ciné Vog auch die Vorschriften zum Schutz der Inhaber von Rechten zur Vorführung von Sendungen.

(1) Die von der belgischen Kabelgesellschaft Coditel für ihre Abonnenten erbrachte Dienstleistung - das Auffangen der ausländischen Programme und ihre Weiterverbreitung durch Kabel - ist eine allein in Belgien von einem Belgier für in Belgien Ansässige erbrachte Leistung und deshalb für sich betrachtet keine Dienstleistung, auf die Art. 59 anwendbar wäre. Diese Weiterleitung ausländischer Programme hebt jedoch den grenzüberschreitenden Charakter ihrer Ausstrahlung durch die ausländischen Rundfunkunternehmen gegenüber den belgischen Kabelempfängern nicht auf (dazu oben A II 2).

(2) EuGH Debauve a.a.O. 857 Rn. 14, 15 (Hervorhebungen hinzugefügt).

Damit werden auf die grenzüberschreitende Dienstleistung zusätzlich zum Recht ihres Erbringers alle Rechte anwendbar, in deren Geltungsgebieten die Sendung aufgefangen und weiterübertragen wird.

Diese Kumulierung der Anwendbarkeit der Vorschriften mehrerer Mitgliedstaaten auf den gleichen Sachverhalt führt in der Praxis zu erheblicher Rechtsunsicherheit und großen Schwierigkeiten. Die Beachtung oder Durchsetzung sich widersprechender Vorschriften macht den freien Rundfunkverkehr zwischen den Mitgliedstaaten vielfach unmöglich. Aus dem freien Dienstleistungsverkehr als der Regel wird eine Ausnahme. Damit wird die Angleichung dieser Werbe- und Urheberrechtsvorschriften unerlässlich und dringlich. Die Verweisung des Gerichtshofs auf die Rechtsangleichung leuchtet deshalb unmittelbar ein.

c) Zusätzliche Anwendbarkeit der Rechte der Orte der direkten Empfangbarkeit der Sendung?

Darf ein Mitgliedstaat zur Absicherung seines Verbots oder seiner Einschränkungen der Werbung nach Art. 59, 62 nicht nur die Weiterverbreitung ausländischer Werbesendungen in seinem Gebiet verbieten oder einschränken, sondern darüber hinaus auch die Einstrahlung der ausländischen Werbung selbst durch das ausländische Rundfunkunternehmen und den direkten Empfang im Inland? Dürfte er zur Durchsetzung eines solchen ins Ausland gerichteten Verbots zu den direkten Empfang beschränkenden Maßnahmen im Inland greifen?

Der Sachverhalt und die Begründung des Urteils in der Sache Debauxe - insbesondere die zuvor zitierten Sätze - dürften nicht für eine Bejahung dieser Fragen sprechen. Dem Gerichtshof war die Problematik durchaus bewußt. Generalanwalt Warner hatte nämlich in seinen Schlußanträgen klargestellt (1), daß es nicht um ein von Belgien in andere Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot der Einstrahlung von Werbemitteilungen nach Belgien, sondern nur um das an Kabelgesellschaften in Belgien gerichtete Verbot ihrer Weiterübertragung in Belgien gehe. Das belgische Recht anerkenne die Existenz natürlicher Sendegebiete ausländischer Sender in Belgien. Es versuche auch nicht, in die Freiheit der in diesen Gebieten lebenden Zuschauer einzugreifen, die von jenen Sendern ausgestrahlten Programme unmittelbar zu empfangen. "Zweck dieser Vorschriften ist eindeutig nicht und kann es nicht sein, den Empfang derartiger Programmteile /Werbemitteilungen/ auf belgischem Gebiet insgesamt auszuschließen. Sie zielen lediglich darauf ab, im Falle jedes einzelnen Programms die aktive Verbreitung solcher Programmteile über den Kreis der Personen hinaus zu verhindern, die das Programm direkt empfangen können." Da die belgischen Vorschriften nur diesem begrenzten Zweck dienen, stehe das Gemeinschaftsrecht ihrer Gültigkeit nicht entgegen.

In der Tat dürfte sich ein hierüber hinausgehendes Verbot der Einstrahlung ausländischer Sendungen oder Programmteile, die sich im Inland lediglich auswirken, das heißt direkt empfangen werden können, nicht mit Art. 59, 62 vereinbaren lassen. Eine solche Ausdehnung des Geltungsanspruchs inländischer Vorschriften auf die Tätigkeit von Rundfunkunternehmen in anderen Mitgliedstaaten würde die Freiheit des erfaßten Sendeverkehrs aus anderen Mitgliedstaaten nicht nur beschränken, sondern beseitigen. Die Art. 59 und 62 verlangen zwar nicht, daß Angehörigen anderer Mitgliedstaaten

(1) EuGH Debauxe a.a.O. 869 rechte Sp.

die Erbringung von Dienstleistungen im Inland ermöglicht wird, die Inländern versagt sind, wohl aber, daß die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten solche Dienstleistungen bei sich im Ausland auch dann erbringen dürfen, wenn und soweit sie sich im Inland auswirken.

Dieses Gebot der Hinnahme und der Respektierung abweichender ausländischer Vorschriften, soweit sich ihre Befolgung im Ausland im Inland lediglich auswirkt, bzw. das Gebot, inländischen Vorschriften keine Wirkungen über die innergemeinschaftlichen Grenzen hinweg zuzuerkennen, folgt nicht nur aus dem Liberalisierungsgebot des Art. 59, sondern auch aus dem Gebot der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes für Dienstleistungen (Art. 2, 3 Buchstabe c) sowie aus dem Zusammenschluß der Mitgliedstaaten zu einer Gemeinschaft (Art. 1, 2).

IV. Insbesondere: inländisches Allgemeininteresse und ausländische Werbemittelungen

1. Anwendbarkeit des inländischen Rechts der Rundfunkwerbung auf Werbemittelungen aus dem Ausland

a) "Aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigte Vorschriften" (Debaue-Urteil)

Für durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt erklärt der Gerichtshof zunächst die einschränkenden innerstaatlichen Regelungen für die Ausstrahlung von Werbesendungen im Inland - einschließlich ihres Verbots. Nachdem er betont hat, daß diese Regelungen "sehr unterschiedlich" seien, heißt es (1): "In Ermangelung einer Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und unter Berücksichtigung der auf das Allgemeininteresse abstellenden Erwägungen, die den einschränkenden Regelungen auf diesem Gebiet zugrunde liegen, kann die Anwendung dieser Rechtsvorschriften nicht als Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs angesehen werden, soweit diese Vorschriften alle Dienstleistungen auf diesem Gebiet gleich behandeln, unabhängig davon, wo sie ihren Ursprung haben und welche Staatsangehörigkeit der Erbringer der Dienstleistung besitzt oder wo er ansässig ist."

Das gleiche müsse für Verbote der Weiterübertragung von Werbesendungen im Wege des Kabelfernsehens gelten. Das belgische Verbot diene dazu, die Übereinstimmung mit der für die staatlichen Rundfunkanstalten geltenden Regelung zu wahren (2). "In Ermangelung einer Harmonisierung der geltenden Vorschriften bewegt sich ein derartiges Verbot im Rahmen der jedem Mitgliedstaat belassenen Zuständigkeit, Fernsehwerbung in seinem Hoheitsgebiet aus Gründen des Allgemeininteresses Rechtsvorschriften zu unterwerfen, zu beschränken oder sogar völlig zu verbieten." (3)

Der Gerichtshof wendete damit einen von ihm bereits früher aufgestellten, ungeschriebenen Vorbehalt des Gemeinschaftsrechts zugunsten von im Allgemeininteresse gerechtfertigten innerstaatlichen Beschränkungen des

(1) EuGH Debaue a.a.O. 856 Rn. 13.

(2) EuGH Debaue a.a.O. 857 Rn. 14.

(3) EuGH Debaue a.a.O. 857 Rn. 15.

freien Dienstleistungsverkehrs (1) auf die Beschränkungen der Fernsehwerbung an. Die Begründung für diese Ausnahme ist lapidar und allgemein (2): "In Anbetracht der Besonderheiten bestimmter Dienstleistungen, wie etwa der Ausstrahlung und Übertragung von Fernsehsendungen". Der Gerichtshof übernimmt damit lediglich die schon früher verwendete, zunächst auf alle Dienstleistungen bezogene Formel "In Anbetracht der Besonderheiten der Dienstleistungen" (3) und wendet sie auf den Fernsehverkehr an. Welches diese Besonderheiten sind - allgemein und sektoriell - bleibt offen.

Was unter "Allgemeininteresse" zu verstehen ist, welches die hierauf "abstellenden Erwägungen" sind, die den einschränkenden Werberegulungen "zugrunde liegen", unter welchen Umständen sie "gerechtfertigt sind" und wann nicht, sagt der Gerichtshof ebenfalls nicht. Er stellt allein auf das positive belgische Recht mit seinen "aus Gründen des Allgemeininteresses" erlassenen Verboten der Fernsehwerbung ab. Er prüft also nicht, ob und wie weit die Verbote aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts - insbesondere der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs in seiner Ausprägung des freien Flusses von Meinungen und Informationen - "gerechtfertigt" sind.

b) "Aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigte" und durchgesetzte Vorschriften (Art. 56 Abs. 1 analog)

Generalanwalt (4), Kommission (5) und Deutschland (6) hielten nicht diese weitreichende richterliche Ausnahme von Art. 59 für anwendbar, sondern den im Vertrag vorgesehenen Vorbehalt zugunsten der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigten Regelungen.

Wenn Art. 56 Abs. 1 den Mitgliedstaaten die Befugnis belasse, aus diesen drei Gründen Sonderregelungen für Ausländer zu erlassen, müßten "die Mitgliedstaaten aus diesen Gründen erst recht Maßnahmen erlassen dürfen, die unterschiedslos für Ausländer und die eigenen Staatsangehörigen gelten" (7). Der Generalanwalt hatte "keinen Zweifel, daß die Kontrolle von Fernsehwerbung klar und eindeutig in den Bereich der öffentlichen Ordnung fällt" (8). Dabei komme es aber nicht nur auf die Rechtslage, sondern auch auf die Durchsetzung der Gesetze an.

- (1) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1309 Rn. 12; EuGH van Wesemael, Follachio a.a.O. 52 Rn. 28.
- (2) EuGH Debaue a.a.O. 856 Rn. 12.
- (3) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1309 Rn. 12 (Tätigkeiten von Hilfspersonen der Justiz). Seit EuGH Coenen a.a.O. 1555 Rn. 9 heißt es nur noch: "In Anbetracht der Besonderheiten bestimmter Leistungen" (hier Tätigkeit des Versicherungsmaklers). Ebenso EuGH van Wesemael, Follachio a.a.O. 52 Rn. 28 (Vermittlung von Bühnenkünstlern) und - nach Debaue - EuGH Webb a.a.O. 3325 Rn. 17 (Überlassung von Arbeitnehmern).
- (4) Schlußanträge Generalanwalt Warner in EuGH Debaue a.a.O. 877, 878.
- (5) EuGH Debaue a.a.O. 850.
- (6) EuGH Debaue a.a.O. 847.
- (7) Schlußanträge Generalanwalt Warner in EuGH Debaue a.a.O. 877.
- (8) A.a.O.

Das belgische Verbot der Weiterübertragung von Werbemitteilungen durch Kabel von 1966 war nämlich von den verschiedenen Regierungen und Behörden zu keinem Zeitpunkt durchgesetzt worden. Zwar war es zu Beginn von einigen Kabelgesellschaften befolgt worden. Aber das Herausblenden der Werbemitteilungen hatte erhebliche technische, praktische und wirtschaftliche Probleme und darüber hinaus Fragen der Zulässigkeit einer derartigen "Zensur" und solcher Veränderungen und Störungen (Unterbrechungen) der Sendungen aufgeworfen. Die sukzessiven belgischen Regierungen hatten dies anerkannt. Das der Rechtssache Debauxe zugrunde liegende Strafverfahren von 1978/79 war das erste und nicht von der Regierung veranlaßt (1). Es blieb eine Ausnahme. Im Falle Debauxe bestand Frankreich darauf, daß keinerlei Änderungen (Ausblendungen, Ersetzungen) an den Sendungen vorgenommen werden dürften. Dies würde zu einer vom EWG-Vertrag verbotenen mittelbaren Diskriminierung der ausländischen Sendungen führen (2). Auch seit Debauxe werden bis heute die von den belgischen Kabelgesellschaften aus Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden übernommenen Programme einschließlich ihrer Werbemitteilungen unverändert und zeitgleich weiterverbreitet.

2. Angleichung des Rechts der Rundfunkwerbung

Für denjenigen Bereich des Rundfunkrechts, der die Werbung im Fernsehen regelt, verbieten die Art. 59 Abs. 1 und 62 nach dem Debauxe-Urteil (zuvor 1 a) lediglich Diskriminierungen (Unterscheidungen) nach dem in- oder ausländischen Ursprung der Werbemitteilungen, nach der Staatsangehörigkeit ihres Erbringers oder des Orts, an dem er ansässig ist. Soweit Beschränkungen der Fernsehwerbung nicht nur für innerstaatliche Programme, sondern auch für die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten Geltung beanspruchen, sind sie nicht durch Anwendung der unmittelbar durchsetzbaren Verbote des Vertrags, sondern seiner Gebote zur Angleichung des innerstaatlichen Rechts zu beseitigen.

Es tritt also eine sachliche und eine zeitliche Verschiebung ein: Während Kommission, Generalanwalt (3) und andere Verfahrensbeteiligte die Auffassung vertraten, die unmittelbar vom Vertrag (Art. 59, 62) gewährleistete Dienstleistungsfreiheit umfasse sowohl das Verbot, ausländische Werbesendungen stärker zu beschränken als inländische, als auch das Verbot, ausländische Werbesendungen wie inländische zu behandeln bzw. zu beschränken, und die außerdem vorgesehene Rechtsangleichung habe die Aufgabe, aus den so gegeneinander geöffneten nationalen Märkten mit unterschiedlichem rechtlichem Rahmen einen Gemeinsamen Markt für die Fernsehwerbung mit gleichen Rahmenbedingungen zu errichten, weist der Gerichtshof auch die Öffnung der nationalen Märkte - das heißt die Aufhebung der Beschränkungen der Werbung aus dem Ausland - der Rechtsangleichung zu.

Damit wird aus ihrer Aufhebung ihre Egalisierung auf Gemeinschaftsebene, aus ihrem Verbot durch den Vertrag das Gebot zu ihrer Angleichung durch die Organe der Gemeinschaft. Aus der sofortigen, ersatzlosen Beseitigung der

(1) Siehe zum Vorstehenden im einzelnen EuGH Debauxe a.a.O. 838 - 840, 845, 854 Rn. 5, 864 - 865.

(2) EuGH Debauxe a.a.O. 845.

(3) Schlußanträge Generalanwalt Warner in EuGH Debauxe a.a.O. 870 - 873.

Beschränkungen wird ihre auf die Zukunft verschobene Harmonisierung. Zunächst ist das "Allgemeininteresse" durch Rechtsangleichung zu sichern. Dadurch erübrigt sich dann die Aufhebung der auslandsbezogenen Aspekte der für inländische und ausländische Sendungen gleichermaßen geltenden Beschränkungen der Werbung. Die Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Vorschriften über die Fernsehwerbung sind nach Auffassung des Gerichtshofs so groß, daß vor ihrer Einebnung der an sich vom EWG-Vertrag geforderte und garantierte freie Verkehr für Werbemittelungen im Fernsehen gemeinschaftsrechtlich nicht erzwungen werden kann.

Zu diesem Ergebnis ist der Gerichtshof gekommen, obwohl die Ausnahmebestimmung des Art. 57 Abs. 3, 66 eine Angleichung des innerstaatlichen Rechts vor der Aufhebung der Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs und des Niederlassungsrechts nur für die die menschliche Gesundheit betreffenden Tätigkeiten vorsieht, also nicht auch für andere öffentliche Güter berührende Tätigkeiten (1). Die Vorschrift zeigt, daß von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche Gesetze und damit gesellschaftliche Teilordnungen der Aufhebung der Beschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Dienstleistungen grundsätzlich nicht entgegenstehen sollen, sondern bis zu ihrer Angleichung hingenommen werden können.

a) Zuständigkeit, Erforderlichkeit, Dringlichkeit

Mit seinen Ausführungen zur Unterschiedlichkeit der innerstaatlichen Werberegulungen und über den Zusammenhang zwischen ihrer mangelnden Harmonisierung und der Reichweite des Verbots des Art. 59 (2) bejaht der Gerichtshof zugleich die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Angleichung des diesbezüglichen Rundfunkrechts, die Erforderlichkeit dieser Angleichung und ihre Dringlichkeit. Ohne diese Angleichung könnte weder die vom Vertrag auch für Werbemittelungen vorgeschriebene Liberalisierung verwirklicht werden noch der darüber hinaus auch für diesen Bereich zu errichtende Gemeinsame Markt.

Auch nach dem EWG-Vertrag selbst sind "mit Vorrang diejenigen Dienstleistungen zu berücksichtigen, ... deren Liberalisierung zur Förderung des Warenverkehrs beiträgt" (Art. 63 Abs. 3). Letzteres ist bei der Rundfunkwerbung unstreitig der Fall.

Über die Unterschiede zwischen den Werberegulungen der Mitgliedstaaten, über die negativen Auswirkungen dieser Unterschiede auf den freien Sendeverkehr im Gemeinsamen Markt und damit die Erforderlichkeit der Rechtsangleichung in diesem Bereich handelt eingehend der Sechste Teil unter A I, II, III 1 a bis c. Darauf kann hier verwiesen werden.

Über das wirtschaftliche Bedürfnis für die Angleichung des Rechts der Rundfunkwerbung wurde bereits einiges gesagt (Dritter Teil A II am Ende, B II 2, D am Ende, E am Ende). Besonders ausgeprägt ist dieses Bedürfnis

(1) Art. 57 Abs. 3 lautet: "Die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen für die ärztlichen, zahnärztlichen und pharmazeutischen Berufe setzt die Koordinierung der Bedingungen für die Ausübung dieser Berufe in den einzelnen Mitgliedstaaten voraus."

(2) EuGH Debauve a.a.O. 856 Rn. 13, 857 Rn. 15.

hinsichtlich der Werbung in Satellitendirektsendungen und bei deren Finanzierung durch Werbeeinnahmen.

Satellitenrundfunk ist für Werbende attraktiv, weil er Einsparungen ermöglicht, welche gegenwärtig nicht möglich sind: Statt in mehreren Ländern werben zu müssen, braucht es der Werbende lediglich von einem Punkt aus zu tun. Wenn jedoch die Verschiedenheiten der einzelstaatlichen Werberegulungen nicht beseitigt werden, kann der Anreiz, der durch solche "economies of scale" bewirkt wird, verlorengehen, weil die Werbung sich weiterhin national nach den unterschiedlichen Forderungen der einzelstaatlichen Gesetze richten muß. Der erwartete Ertrag der Rundfunkunternehmen kann dann nicht in vollem oder nicht einmal im notwendigen Umfang erzielt werden.

Was die Weiterverbreitung durch Kabel betrifft, so ist es unwahrscheinlich, daß die Kabelunternehmen in der Lage oder bereit sind, entweder die Werbemitteilungen auszublenden, welche ihr jeweiliges eigenes Recht verletzen, oder sie durch eigene Werbemitteilungen zu ersetzen ("aktiver" Kabelrundfunk). Selbst wenn sie letztere Möglichkeit besäßen, ist es unwahrscheinlich, daß die ausländischen Rundfunkunternehmen ihnen das Recht einräumen würden, ihre Sendungen zu verändern.

So gilt es, sowohl aus finanziellen als auch aus praktischen Gründen eine Lösung zu finden, um Rundfunksatelliten in die Lage zu versetzen, ihren Fähigkeiten entsprechend optimal zu arbeiten. Die Debauve-Entscheidung hat geklärt, daß diese Lösung in der Angleichung des Rundfunkwerberechts liegt.

b) Anwendbarkeit des Art. 57 Abs. 2

Mit der Zuweisung der Aufgabe der Liberalisierung des Werbeverkehrs an die Rechtsangleichung bezieht sich der Gerichtshof offensichtlich auf Art. 57 Abs. 2. Denn Art. 59 Abs. 1 schreibt vor, daß die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs "nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben" werden. Eine dieser Bestimmungen ist Art. 66: "Die Bestimmungen der Art. 55 bis 58 finden auf das in diesem Kapitel geregelte Sachgebiet Anwendung" - also auch Art. 57 Abs. 2.

Diese Bestimmung lautet: "Zu dem gleichen Zweck /nämlich "Um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern", Abs. 17 erläßt der Rat vor dem Ende der Übergangszeit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Richtlinien zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten. Hierbei ist Einstimmigkeit für die Sachgebiete erforderlich, die in mindestens einem Mitgliedstaat durch Gesetz geregelt wird ..."

"Koordinierung" bedeutet nach allgemeiner Meinung dasselbe wie Angleichung, Harmonisierung - Ausdrücke, welche der Vertrag an anderer Stelle für die gleiche Aufgabe verwendet.

Zu den "selbständigen Tätigkeiten" gehört auch das Veranstalten (Betreiben) von Rundfunk, genauer: die Gesamtheit der verschiedenen Betätigungen der Veranstalter von Rundfunk wie das Planen, Herstellen, Koordinieren, Ausstrahlen, Auffangen und Weiterverbreiten, Verwerten von Sendungen aller Art.

Zu den "Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung" selbständiger Tätigkeiten gehören auch die Bestimmungen über die Beschränkungen der Rundfunkwerbung (Zulässigkeit, Grenzen, Form, Inhalt, Kontrolle). Diese Bestimmungen sind Teil des Rechts, das die selbständige Tätigkeit des Rundfunks regelt. Sie sind daher nach Art. 57 Abs. 2 zu koordinieren.

c) Zweck der Angleichung

Den Zweck dieser Koordinierung legt Art. 57 Abs. 2 selbst fest. Es geht erstens darum, "die Aufnahme" der Rundfunk-tätigkeit zu erleichtern, also vor allem die Niederlassung und die Zulassung. Zweitens ist zu erleichtern "die Ausübung" der Betätigungen, welche die selbständige Tätigkeit des Rundfunkveranstalters umfaßt, also insbesondere das Erbringen der verschiedenen Dienstleistungen des Rundfunks.

"Erleichtern" bedeutet nicht, daß die Angleichung in keinem Mitgliedstaat zur Einführung strengerer Regeln führen darf, also Anpassung an die jeweils liberalste Regelung. Wohl aber zeigt der Begriff die freiheitsfördernde Richtung an, welche die Koordinierung zu verfolgen hat: Die Gründung von selbständigen Existenzen und Unternehmen sowie die Durchführung ihrer Tätigkeiten soll mit Hilfe der Rechtsangleichung ermöglicht und gefördert, nicht erschwert werden.

"Erleichtern" heißt namentlich Erschwerungen aus rechtlichen Unterschieden beseitigen, bedeutet "Bestimmungen gleichwertig zu gestalten" (so Art. 54 Abs. 3 Buchstabe g), um die Aufnahme und die Ausübung der betreffenden selbständigen Tätigkeit überall in der Gemeinschaft unter gleichwertigen Bedingungen zu ermöglichen und zu fördern.

Dem entspricht die in der Debauve-Entscheidung der Rechtsangleichung zugewiesene Aufgabe der Harmonisierung bzw. Einebnung der werberechtlichen Unterschiede. Auf diese Weise werden nicht nur die nationalen Märkte gegeneinander geöffnet, sondern auch der zu errichtende Gemeinsame Markt für einen Teilbereich - den Werbefunk - geschaffen. Dieser europäische Markt kann nicht schon dann funktionieren, wenn die Angehörigen des Mitgliedstaates A im Mitgliedstaat B dieselben Rechte wie die Angehörigen des Staates B im Staat B besitzen, sondern erst, wenn die Angehörigen des Landes A im Land B dieselben Rechte wie die Angehörigen des Landes B im Land A haben.

Die Rechtsangleichung umfaßt mithin nicht nur den grenzüberschreitenden, sondern auch den innerstaatlichen Dienstleistungsverkehr, nicht nur die Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat, sondern auch im Inland. Dieser Konzeption des EWG-Vertrags und seiner Auslegung durch den Gerichtshof entspricht der Wortlaut des Art. 57. Art. 3 schreibt nicht nur "die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten" vor (Buchstabe c) - also die Öffnung der Binnengrenzen -, sondern auch "die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt" (Buchstabe f), und "die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsmäßige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist" (Buchstabe h) - also die Gleichheit der rechtlichen Bedingungen. Diese Hauptziele und Tätigkeiten strebt die Gemeinschaft "nach Maßgabe dieses Vertrages" (Art. 3) an, also vor allem der Art. 52 und 59 einerseits sowie 57 Abs. 2 und 66 andererseits.

Freie und gleich geordnete Ausstrahlung und Übertragung von Werbemitteilungen sind das zuerst anzustrebende Ziel. Dies folgt nicht nur aus den dargelegten rechtlichen Gründen und der Debauve-Entscheidung, sondern auch aus der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung der Rundfunkwerbung für die Produktion, den Vertrieb und den freien Verkehr der propagierten Waren und Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft, das heisst für wichtige Teile der Industrie und des Handels sowie für die Verbraucher, ausserdem für die Werbewirtschaft und für die Rundfunkunternehmen selbst (siehe auch Sechster Teil A III 1 c).

V. Inländisches Allgemeininteresse und internationale Reichweite der Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Rundfunktätigkeit

Zu prüfen bleibt, welche Bedeutung der Vorbehalt der Anwendbarkeit von im Allgemeininteresse gerechtfertigten inländischen Vorschriften außerhalb des Rechts der Rundfunkwerbung hat. Denn der Gerichtshof hat diese bis zu einer Angleichung der betreffenden Rechtsvorschriften geltende Ausnahme von den Verboten, die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs zu beschränken (Art. 59, 62), generell formuliert und nicht auf Anforderungen an die Werbung beschränkt (1).

Bevor indes diese materielle Tragweite des Vorbehalts erörtert wird (unter VI), gilt es, seine internationale Reichweite und damit die der von ihm umfaßten Vorschriften zu bestimmen. Inwieweit erfaßt der innerstaatliche Vorbehalt also grenzüberschreitende Sachverhalte und wie weit nicht?

Vorab ist klarzustellen, welcher Art die nun behandelten rundfunk- und fernmelderechtlichen Bestimmungen sind. Entsprechend der vom EWG-Vertrag getroffenen Unterscheidung zwischen Vorschriften über die "Aufnahme" und solchen über die "Ausübung selbständiger Tätigkeiten" (Art. 52 Abs. 2, 57 Abs. 1, 2 und 3, 66) lassen auch sie sich zwei Gruppen zuordnen.

Die Aufnahme der Rundfunktätigkeit betreffen vor allem die Vorschriften über die (ausschließliche) Zuweisung der Tätigkeit an bestimmte Träger; über die Errichtung von Rundfunkveranstaltern; über ihre fernmelderechtliche und/oder rundfunkrechtliche Zulassung (z. B. nach ihrer Repräsentativität für bestimmte Gruppen und Strömungen in der Bevölkerung (Zahl ihrer Mitglieder usw.)); über ihre Rechtsform; über ihre Struktur (Art, Aufgaben und Zusammensetzung der Organe, Vertretung der gesellschaftlich erheblichen Gruppen); über die Zuständigkeiten des Unternehmens; über seine Satzung; über seine Finanzierung.

Die Ausübung der Rundfunktätigkeit betreffen vor allem die Vorschriften über Programme, etwa bestimmte Anforderungen an ihre Ziele (z. B. das Gebot, nicht privaten oder gewerblichen Zwecken zu dienen), Ausrichtung (z. B. Vertretung einer bestimmten gesellschaftlichen Richtung), an ihre Qualität und an ihren Inhalt (z. B. umfassende und wahrheitsgemäße Information), an die Zusammensetzung des Gesamtprogramms (z. B. Berücksichtigung aller Meinungsrichtungen, genügend Informations- und Bildungsprogramme); über die Geschäftsführung; über die Verantwortung und die Haftung; über die Aufsicht.

(1) Siehe den unter III vor 1 zitierten Absatz aus EuGH Debauve a.a.O. 856 Rn. 12.

Die Antwort auf die gestellte Frage nach der internationalen Reichweite dieser Vorschriften und des zu ihrer Anwendung führenden Vorbehalts ist nicht mit dem Hinweis gegeben, bei Sendungen aus dem Ausland könne nicht in den Übermittlungsprozeß eingegriffen werden, weil er unkörperlich sei, und noch weniger sei der im Ausland ansässige Veranstalter greifbar. Zum einen darf der Geltungsanspruch, das heißt der selbstgewollte Anwendungsbereich einer Norm nicht mit ihrer Durchsetzbarkeit gleichgesetzt werden. Ohne gewisse vom allgemeinen Völkerrecht gezogene Grenzen zu verletzen, können gesetzliche Verbote und Gebote grundsätzlich auch dann an Ausländer im Ausland gerichtet werden, deren Handlungen sich im Inland auswirken, wenn sie im Inland nicht ohne weiteres belangt werden können. Zum anderen kann der Übermittlungsprozeß insoweit im Inland unterbrochen werden, als öffentliche Einrichtungen dem Empfang dienende Anlagen besitzen oder überwachen - etwa Kleinumsetzer, Zentralantennen, Gemeinschaftsantennen, Gemeinschaftsempfangsanlagen.

1. Begrenzung durch Art. 59 und 62

Es wurde bereits dargelegt (oben III 3 c), daß und warum Art. 59 und 62 einer Erstreckung des Rechts des Empfangsstaates auf die Ausstrahlung von (Werbe-) Sendungen in einem anderen Mitgliedstaat entgegenstehen. Das inländische Rundfunkrecht darf also nicht aufgrund der Einstrahlung von Sendungen in sein Geltungsgebiet bestimmte Bedingungen für die Aufnahme und/oder für die Ausübung der Sendetätigkeit in dem anderen Mitgliedstaat festlegen, etwa eine Zulassung für das Inland oder eine vorherige Zustimmung oder Konsultation oder Unterrichtung fordern oder bestimmte Anforderungen stellen an die Organisation des ausländischen Rundfunkunternehmens oder an die dort ausgesendeten Programme.

Dementsprechend reicht auch der innerstaatliche Vorbehalt des Allgemeininteresses (und der der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, oben B III 1) des Empfangsstaates nicht so weit, daß er die Dienstleistung - die Ausstrahlung einer Sendung - schon im Sendestaat erfassen und bereits das Senden verbieten, beschränken oder sonst regeln kann. Der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft (Art. 3 Buchstabe c) und das Individualrecht der Angehörigen der Mitgliedstaaten, Dienstleistungen gegenüber in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Empfängern zu erbringen (Art. 59, 62), setzen die Sendefreiheit über die Grenzen voraus.

Die innerstaatliche Einschränkungsmöglichkeit kann sich also nur gegen das Weiterverbreiten (und natürlich das Ausstrahlen) von ausländischen Sendungen im eigenen Land richten. Das Senden aus anderen Mitgliedstaaten in das eigene Land hingegen kann durch den inländischen Vorbehalt nicht geregelt werden. Sein Anwendungsbereich kann nicht weiter reichen als der des inländischen Rechts, dessen Anwendbarkeit er sichert.

Der Vorbehalt und damit das inländische Recht werden erst dann anwendbar, wenn die ausländische Sendung die Grenze "überschritten" hat und "greifbar" wird, das heißt wenn sie im Inland empfangen wird. Erst hier beim Direktempfang oder bei einer die Sendung empfangenden und weiterverbreitenden Sende- oder Kabelstation darf das inländische Gesetz mit einem Vorbehalt anknüpfen.

Könnten inländische Anforderungen der ausländischen Sendung auferlegt werden, bevor sie Empfänger im Inland erreicht (und damit auch, bevor sie Empfänger im Sendestaat erreicht), gäbe es keine Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs von Sendungen bzw. des freien Flusses von Meinungen, Nachrichten und Ideen "ohne Rücksicht auf Grenzen". Denn noch ehe dieser Verkehr, dieser Fluss im Ausland begonnen hat, könnte er bereits rechtlich verboten, beschränkt, beeinflusst oder tatsächlich verhindert werden.

Nach alledem dürfen die Freiheit der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, Rundfunksendungen in das Inland einzustrahlen oder auf sonstige Weise zu übertragen (oben A II 3), sowie ihre Freiheit, in diesen Sendungen Meinungen, Informationen und Ideen zu äussern, nicht beschränkt werden, auch wenn entsprechende Beschränkungen für inländische Erbringer oder Programme gelten. Erst der Empfang und die Weiterverbreitung ausländischer Sendungen im Inland dürfen dann eingeschränkt werden, wenn eine solche Beschränkung aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (hierzu unten VI).

Müßten die Rundfunkunternehmen eines jeden Mitgliedstaates, welche Programme auch in andere Mitgliedstaaten ausstrahlen, nicht nur das Rundfunkrecht ihres eigenen Landes beachten, sondern auch dieser anderen Staaten, wäre der Sendeverkehr nicht nur nicht länger frei und unverändert, sondern er würde in vielen Fällen unmöglich. Sich widersprechende Anforderungen an Rechtsform, Organisation oder Zusammensetzung der Organe des Rundfunkveranstalters könnten dazu ebenso führen wie an Form, Art, Inhalt und Zusammensetzung des Programms. Auch lediglich divergierende Vorschriften lassen sich häufig nicht kumulativ beachten. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele.

2. Praxis und Recht der Mitgliedstaaten

Die Praxis der Mitgliedstaaten berücksichtigt diese Wirklichkeit und entspricht dem davor Gesagten. Sie bejahen und praktizieren die Freiheit, terrestrische Rundfunksendungen auch über die eigenen Grenzen hinweg auszustrahlen, seit jeher. Sie lassen besondere Hörfunkprogramme in das Ausland senden. Mehr und mehr werden auch Fernsehprogramme über ihre Grenzen ausgestrahlt. Umgekehrt behindern die Mitgliedstaaten die Einstrahlung aus anderen Ländern und darüber hinaus auch den Direktempfang im Inland nicht. Einige ihrer Regierungen haben sich ausdrücklich zu dem Grundsatz bekannt, daß das inländische Rundfunkrecht erst und nur die Weiterverbreitung ausländischer Sendungen im Inland erfassen und regeln kann (1) (2).

(1) Siehe z. B. das dem niederländischen Parlament unterbreitete "Memorandum on Policy regarding the Relaying of Foreign Broadcasts via Dutch Cable Networks" des Ministers für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialordnung vom 29.11.1980, 12 (hektographierte englische Übersetzung) = Notitie "Doorgifte van buitenlandse omroepprogramma's via Nederlandse kabelnetten", Kamerstukken II, zitting 1980/1981, 16494, Nr. 2; Erklärungen des französischen Ministers für Kommunikation vom Frühjahr 1982 vor der Nationalversammlung, wiedergegeben oben Vierter Teil G am Anfang.

(2) So auch die deutsche Expertenkommission Neue Medien - EKM Baden-Württemberg, Abschlussbericht, Bd. I: Bericht und Projektempfehlungen, Stuttgart 1981, 182 Nr. 8.10.5, 159 vor Nr. 8.4.2.2.

Das Rundfunk- und Fernmelderecht der Mitgliedstaaten richtet sich demgemäß allein an die im Inland tätigen Rundfunkveranstalter (oben Vierter Teil). Kein Mitgliedstaat verlangt, dass die gezielte Bestrahlung seines Gebiets seiner vorherigen Zustimmung, Konsultation oder Information bedarf. Verbote oder Gebote an im Ausland ansässige, (auch) ins Inland einstrahlende Rundfunkunternehmen enthält das Recht der Mitgliedstaaten ebensowenig wie Anforderungen an deren Programme.

So hat z. B. das deutsche Bundesverfassungsgericht der Verfassung die Verpflichtung entnommen, durch geeignete Vorkehrungen zu gewährleisten, daß das Gesamtangebot der Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im wesentlichen entspricht. Es hat jedoch dem Wort "Programme" das Adjektiv "inländische" hinzugefügt (1) und damit klargestellt, daß es nicht Aufgabe des deutschen Gesetzgebers sein kann, ausländische Programme, die in Deutschland empfangen werden können, dem innerstaatlichen Gebot der Ausgewogenheit zu unterwerfen.

Soweit innerstaatliche Vorschriften für aus dem Ausland eingestrahlte Sendungen bestehen, wenden sie sich an im Inland ansässige Weiterverteiler (2). Es gibt keine innerstaatlichen Vorschriften, die sich an inländische Direktempfänger ausländischer Rundfunksendungen richten und deren Empfang regeln oder die zu seiner Störung ermächtigen. Das Gesagte gilt auch für den Direktempfang über Satellit.

3. Reichweite von Sendemonopolen

Nach dem Gesagten (oben I und III 3 c) wäre es z. B. mit Art. 59 und 62 unvereinbar, wenn ein Mitgliedstaat, der eine Rundfunktätigkeit in seinem Gebiet einem oder wenigen Veranstaltern zugewiesen und vorbehalten hat, so daß außer ihnen kein anderer Veranstalter im Inland Sendungen ausstrahlen darf, dieses Verbot auf Veranstalter in anderen Mitgliedstaaten erstrecken würde, soweit sie dort Sendungen ausstrahlen, welche auch im Inland empfangen werden können, oder wenn jener Mitgliedstaat den Direktempfang dieser ausländischen Sendungen generell verbieten oder verhindern würde.

Ein solcher Ausschluß der Einstrahlung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten liefe auf die Schaffung eines gemeinschaftsweit geltenden Sendemonopols in bezug auf das Inland hinaus. Es würde zur Abschottung und Isolierung dieses Mitgliedstaates von der Gemeinschaft führen, während umgekehrt das inländische Monopolunternehmen seine Sendungen ungehindert in Mitgliedstaaten ohne Monopol oder mit einem auf die Aussendung im dortigen Inland beschränkten Monopol ausstrahlen dürfte.

Nicht nur das Niederlassungsrecht für die ausländischen Rundfunkveranstalter, sondern auch der Dienstleistungsverkehr für ihre Sendungen wären als Institutionen und als Individualrechte beseitigt. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk würde unmöglich. Für die Rundfunkerbringer wäre der Zugang zum Inland, für die Empfänger der Zugang zu den ausländischen Programmen versperrt.

(1) BVerfG 16.6.1981, Entscheidungen des BVerfG 57, 295 (325).

(2) Siehe z. B. die französische Regelung, oben Vierter Teil G am Anfang.

Darin läge zugleich ein Verstoss gegen Art. 10 Abs. 1 EMRK. Hat sich ein Staat für den freien Fluss von Meinungen, Nachrichten und Ideen entschieden, gibt er damit - bezogen auf sein Gebiet - zwar nicht sein Sendemonopol auf, wohl aber die Befugnis, die Informationen, welche von seinen Einwohnern empfangen werden können, zu bestimmen. Er kann nicht beides haben: freien Informationsfluß über die Grenzen hinweg und Abschottung vor ausländischen Rundfunksendungen. Insofern tasten ausländische Sendungen notwendigerweise das innerstaatliche Rundfunksystem an. Es ist der Sinn des freien Flusses der Informationen (Art. 10 EMRK) wie des freien Verkehrs der Sendungen (Art. 59, 62), die früher voneinander abgekapselten nationalen Systeme nunmehr füreinander zu öffnen.

Art. 90 Abs. 1 bestätigt das hier gewonnene Ergebnis, ebenso die dazu ergangene Rechtsprechung. Danach erschöpft sich die Wirkung eines innerstaatlichen Rundfunkmonopols in der Gemeinschaft darin, Dritte (Inländer und Ausländer) davon auszuschließen, im Inland Rundfunkstationen zu gründen und Rundfunk auszustrahlen. Es umfaßt nicht die Beseitigung des Rechts auf grenzüberschreitende Sendungen, das Art. 59 und 62 gewähren.

Der Gerichtshof hat in der Rechtssache Sacchi bestätigt, daß Art. 90 Abs. 1 es den Mitgliedstaaten gestattet, Fernsehanstalten das ausschließliche Recht zur Verbreitung von Fernsehsendungen, einschließlich Kabelsendungen, zu verleihen (1). Solche bevorrechtigten Fernsehanstalten sind also unabhängig von ihrer Rechtsform und ihrem Zweck Unternehmen im Sinne des Art. 90 Abs. 1 und der übrigen Vorschriften des EWG-Vertrags, auf die Abs. 1 sämtlich verweist. Auch für diese bevorrechtigten Fernsehunternehmen beansprucht der Vertrag daher Geltung. Auch in bezug auf sie müssen die Mitgliedstaaten alle Verbote und Gebote des Vertrags einhalten.

Die Verleihung eines ausschließlichen oder besonderen Rechts verstößt jedoch als solche nicht gegen diese sonstigen Vorschriften des Vertrags, weil Art. 90 Abs. 1 eine solche Maßnahme ausdrücklich unangetastet läßt. In der Rechtssache Sacchi entschied der Gerichtshof insoweit dreierlei: "Das Bestehen eines Monopols zugunsten eines Unternehmens, dem ein Mitgliedstaat ausschließliche Rechte im Sinne von Art. 90 gewährt, oder die Erweiterung solcher Rechte durch eine weitere Maßnahme dieses Staates sind als solche mit Art. 86 des Vertrages /Verbot der Monopolisierung / nicht unvereinbar." (2) "Die Verleihung des ausschließlichen Rechts für die Ausstrahlung von Fernsehsendungen stellt als solche keine Verletzung des Art. 7 des Vertrags /Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit/ dar." (3) "Steht einem Unternehmen eines Mitgliedstaates das ausschließliche Recht für Fernsehwerbesendungen zu, so ist dies nicht schon an sich mit dem Grundsatz des freien Verkehrs der Waren unvereinbar, deren Vermarktung diese Sendungen zu fördern suchen." (4)

(1) EuGH 30.4.1974 - Sacchi, 155/73 - Slg. 1974, 409 (430 Rn. 14).

(2) EuGH a.a.O. 432 (Ziff. 4 des Tenors des Urteils).

(3) EuGH a.a.O. 433 (Ziff. 6 des Urteilstenors).

(4) EuGH a.a.O. 432 (Ziff. 2 Satz 1 des Urteilstenors).

Hinsichtlich dieses letzten ausschließlichen Rechts hat der Gerichtshof auch die sich aus Art. 90 Abs. 1 ergebende gemeinschaftsrechtliche Grenze präzisiert, also Maßnahmen welcher Art die Mitgliedstaaten in bezug auf Fernsehunternehmen nach dem Vertrag nicht treffen oder beibehalten dürfen. Er hat nämlich für Recht erkannt (1): "Etwas anderes müßte jedoch dann gelten, wenn das Ausschließlichkeitsrecht dazu benutzt würde, innerhalb der Gemeinschaft bestimmte Handelsströme oder Wirtschaftsunternehmen gegenüber anderen zu fördern." Nach den Gründen des Urteils (2) rechnet der Gerichtshof hierzu "Maßnahmen über die Vermarktung von Waren ..., deren beschränkende Wirkungen den Rahmen der solchen Handelsregelungen eigentümlichen Wirkungen überschreiten. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn diese beschränkenden Wirkungen außer Verhältnis stehen zu dem angestrebten Ziel, hier der Ausgestaltung des Fernsehens als öffentliche Aufgabe im Recht eines Mitgliedstaates."

Überträgt man diese für die Verleihung eines ausschließlichen Rechts für Fernsehwerbessendungen geltenden Grenzen auf die Gewährung eines ausschließlichen Rechts für Fernsehsendungen allgemein, also ohne Bezug auf den freien Warenverkehr, sondern allein bezogen auf den freien Dienstleistungsverkehr, so ergibt sich folgendes.

Das Ausschließlichkeitsrecht darf nicht dazu benutzt werden, innerhalb der Gemeinschaft bestimmte Dienstleistungsströme - einen bestimmten Sendeverkehr - oder bestimmte Fernsehunternehmen gegenüber anderen zu fördern. Eine dem Vertrag widersprechende Beschränkung des Dienstleistungsverkehrs kann in Maßnahmen gegen die Einstrahlung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten oder gegen ihren freien Empfang gesehen werden, deren beschränkende Wirkungen den Rahmen der solchen Dienstleistungsregelungen eigentümlichen Wirkungen überschreiten.

Die dem ausschließlichen oder besonderen Dienstleistungsrecht eigentümliche Wirkung besteht darin, daß außer dem oder den begünstigten Unternehmen kein anderes Unternehmen im Inland Sendungen in das Inland und in das Ausland ausstrahlen darf.

Diese Wirkung würde überschritten, wenn auch Unternehmen, die Sendungen nicht vom Inland aus, sondern vom Ausland aus ausstrahlen, in die Regelung einbezogen werden, weil deren Ausstrahlungen auch inländisches Gebiet überstrahlen (ebenso wie umgekehrt die Ausstrahlungen des oder der begünstigten inländischen Unternehmen vom Inland aus auch ausländisches Gebiet überstrahlen). Denn hier würde das ausschließliche oder besondere Recht, Fernsehsendungen vom Inland aus für das eigene und das Gebiet anderer Mitgliedstaaten auszustrahlen, dazu benutzt, die Ausübung des gleichen, von einem anderen Mitgliedstaat gewährten Rechts zur Ausstrahlung von Sendungen von dessen Gebiet aus zu beschränken. Hierdurch würde der Sendeverkehr vom Inland aus und das oder die inländischen Sendeunternehmen gegenüber dem Sendeverkehr aus anderen Mitgliedstaaten und deren Sendeunternehmen begünstigt.

(1) EuGH a.a.O. 432 (Ziff. 2 Satz 2 des Urteilstenors).

(2) EuGH a.a.O. 429 (Rn. 8).

Diese beschränkenden, dem vom Inland gewährten ausschließlichen oder besonderen Recht nicht immanenten Wirkungen stünden aus vier Gründen außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel der Ausgestaltung des Fernsehens als öffentliche Aufgabe im Recht eines Mitgliedstaates. Erstens kann ein solches Ziel legitim immer nur für den eigenen, inländischen Fernsehfunk verfolgt werden. Zweitens verhindern Einstrahlungen aus anderen Mitgliedstaaten diese Ausgestaltung nicht. Die Erfahrungen aus dem Bereich des Hörfunks bestätigen dies seit langem. Drittens ist der Fernsehfunk wie im Vierten Teil dargelegt in allen Mitgliedstaaten eine durch besondere Gesetze, Charter, Konzessionsverträge, Lizenzen, Lastenhefte usw. im einzelnen geregelte Aufgabe bzw. öffentliche Aufgabe bzw. ein besonderer öffentlicher Dienst. Es handelt sich insofern um verwandte, vielleicht mit Ausnahme Luxemburgs auf ähnlichen Überzeugungen beruhende Systeme des öffentlichen Rechts. Die Ausgestaltung des Fernsehens als besondere Regelung, als öffentliche Aufgabe, als Dienst im öffentlichen Interesse in jedem dieser Staaten kann also schwerlich durch grenzüberschreitenden Fernsehverkehr zwischen diesen Staaten gefährdet werden. Viertens hieße eine vollständige Abschließung des Inlands die Existenz der Gemeinschaft mit dem Gemeinsamen Markt negieren. Für seine Errichtung ist ein Minimum an gegenseitiger Öffnung der Mitgliedstaaten auch im Bereich der von ihnen verliehenen ausschließlichen und sonstigen Rechte unverzichtbar. Sie dürfen weiterhin Wirkungen nach innen, nicht aber auch an den Binnengrenzen der Gemeinschaft entfalten. Dies drückt Art. 90 Abs. 1 deutlich aus.

Das Recht und die Praxis der Mitgliedstaaten entsprechen dem Gesagten. Ihre Rundfunkgesetze beschränken sich auf die Einräumung von Monopol- bzw. Oligopolrechten für die Rundfunktätigkeit im Inland und damit auf das für In- und Ausländer gleichermaßen geltende Verbot, sich im Inland niederzulassen und Rundfunk zu veranstalten. Die Regelungen schließen also nicht aus, daß die Hörer und Zuschauer des inländischen Sendemonopolgebiets auch ausländischen Rundfunk empfangen dürfen und empfangen. Es besteht kein Zwang zur Nutzung des inländischen Sendeangebots, der die Inanspruchnahme konkurrierender Dienstleistungen aus dem Ausland rechtlich oder tatsächlich ausschließt. Siehe im einzelnen Vierten Teil. Teilweise werden ausländische Programme sogar von inländischen Monopolveranstaltern selbst empfangen und wieder ausgestrahlt.

4. Niederlassung im Inland?

Könnte ein Mitgliedstaat von Rundfunkunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat, welche dort Sendungen ausstrahlen, die auch im Inland empfangen werden können, verlangen, eine Tochtergesellschaft, Zweigniederlassung oder Agentur im Inland zu gründen, welche die rechtliche Verantwortung und Haftung für das ausländische Programm übernimmt, oder hierfür zumindest einen Beauftragten im Inland zu bestellen?

Ein derartiges gesetzliches Gebot an Ausländer im Ausland dürfte gemeinschaftsrechtlich schwerlich anders zu beurteilen sein als andere Gebote, Ausländer im Ausland zu einem Tun oder Unterlassen zu veranlassen, sei es hinsichtlich ihrer Organisation, sei es hinsichtlich ihrer Programme (oben III 3 c und zuvor 1).

Das Erfordernis einer Niederlassung im Inland könnte den ausländischen Erbringer der Dienstleistung daran hindern, seine Leistung aufgrund der Regeln des Gemeinschaftsrechts über den freien Dienstleistungsverkehr grundsätzlich nach seinem Heimatrecht zu erbringen. Dies wäre dann der Fall, wenn die Niederlassung vorgeschrieben würde, um den im Ausland ansässigen Erbringer der Leistung rechtlich nicht als solchen behandeln zu müssen, sondern so behandeln zu können, als hätte er sich aus eigenem Willen im Inland niedergelassen und strahlte seine Sendungen im Inland aus. Ist er nämlich erst einmal niedergelassen, könnte daran die Anwendung des inländischen Rechts auch hinsichtlich seiner Dienstleistung - der Ausstrahlung von Rundfunksendungen - geknüpft werden, obwohl diese Leistung nicht im Inland erbracht wird und der Leistende im Inland keine Tätigkeit zwecks ihrer Erbringung ausübt, obwohl also die Voraussetzungen von Art. 60 Abs. 3 (Text unter I 2) nicht vorliegen. Die Freiheit zur Dienstleistung über die Binnengrenzen der Gemeinschaft hinweg zu den rechtlichen Bedingungen des Staates der Ausstrahlung würde ersetzt durch den Zwang, vom Niederlassungsrecht des EWG-Vertrags Gebrauch zu machen und aufgrund dessen Regeln zusätzlich dem fremden Recht des Staates dieser Niederlassung unterworfen zu sein. Das wäre mit Art. 59, 62 nicht vereinbar.

Dieses Ergebnis steht mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Einklang. Er ist in zwei Fällen gefragt worden, ob ein Mitgliedstaat für den Leistungserbringer das Erfordernis eines ständigen Wohnsitzes aufstellen darf, um ihn den innerstaatlichen Berufsregelungen über Organisation, Befähigung, Berufspflichten, Kontrolle, Verantwortlichkeit und Haftung unterwerfen zu können. In der Rechtssache van Binsbergen hatte ein niederländischer Rechtsbeistand während eines Prozesses in den Niederlanden seinen Wohnsitz nach Belgien verlegt und sollte deshalb von der Prozeßvertretung ausgeschlossen werden (1). In der Rechtssache Coenen wandte sich ein niederländischer Versicherungsmakler mit Wohnsitz in Belgien dagegen, daß ihm die Berufsausübung in den Niederlanden verboten wurde, obwohl er dort ein Büro unterhielt (2).

Der Gerichtshof betont einerseits, daß gerade das Erfordernis einer festen beruflichen Niederlassung unter Umständen Art. 59 jeder Wirksamkeit beraube (3). Andererseits könne dieses Erfordernis ausnahmsweise mit Art. 59

(1) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1308 Rn. 2/5.

(2) EuGH Coenen a.a.O. 1554 Rn. 2/4.

(3) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1309 Rn. 11; EuGH Coenen a.a.O. 1554 Rn. 6.

und 60 vereinbar sein, falls es sachlich geboten sei, um die Einhaltung von im Allgemeininteresse gerechtfertigten Berufsregelungen zu gewährleisten oder ihre Umgehung zu verhindern (1).

Der Gerichtshof billigt eine solche Forderung auf Niederlassung aber nur zu "dem Staate, in dessen Hoheitsgebiet die Leistung zu erbringen ist" (2), in dem also die betreffende Tätigkeit ausgeübt wird. In den zitierten Fällen wurde die Leistung im Staat der Leistungsempfänger erbracht; zwecks Erbringung ihrer Leistungen hatten die Leistenden ihre Tätigkeit im Falle van Binsbergen vorübergehend, im Falle Coenen ständig dort ausgeübt. Es handelte sich also in van Binsbergen um einen Anwendungsfall von Art. 60 Abs. 3 (Text unter I 2), in Coenen um einen dieser Vorschrift verwandten Fall, wenn nicht wegen des im Land der Empfänger unterhaltenen ständigen Büros sogar um einen Fall der Niederlassung.

Der Gerichtshof hat den Mitgliedstaaten also lediglich in solchen Fällen, in denen es sich um in ihrem eigenen Gebiet erbrachte, dort mit Tätigkeiten verbundene Dienstleistungen handelte, zugestanden, ihre Erbringung ausnahmsweise von einem Niederlassungserfordernis abhängig zu machen, das heißt aufgrund dieser doppelten Inlandsberührung ein Niederlassungsgebot an im Ausland ansässige Ausländer zu richten, das ihre Freiheit, Dienstleistungen über die Grenze zu erbringen, beschränkt oder ausschließt.

(1) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1309 Rn. 12, 13, 14; EuGH Coenen a.a.O. 1555 Rn. 9, 12. Daß es sich hier um sehr seltene Ausnahmen handelt, ergibt sich auch aus der neueren Entscheidung EuGH 10.2.1982 - 76/81 Transporoute - Slg. 1982, 417 (427 - 428 Rn. 14), in welcher der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge betont und das "System der Bestimmungen des Vertrages über Dienstleistungen" wie folgt definiert werden: "Würde man nämlich in einem Mitgliedstaat die Erbringung von Dienstleistungen durch ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen vom Besitz einer Genehmigung für die Niederlassung in dem erstgenannten Staat abhängig machen, so hätte dies zur Folge, daß Art. 59 EWG-Vertrag, dessen Ziel es gerade ist, die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit solcher Personen zu beseitigen, die nicht in dem Staat niedergelassen sind, in dessen Gebiet die Dienstleistung erbracht werden soll, jede praktische Wirksamkeit genommen wäre."

(2) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1309 Rn. 10, 11, 12, 13 (fünfmal spricht der EuGH von diesem Erfordernis); EuGH Coenen a.a.O. 1554 Rn. 6, 7, 1555 Rn. 9, 10, 11 (sechsmal enthält die Begründung diese Klausel).

Ganz anders ist die Situation bei der Ausstrahlung von grenzüberschreitenden Rundfunksendungen im Ausland. Diese Leistung wird nicht im Land der inländischen Empfänger - der Hörer und Zuschauer - erbracht, sondern im Land des Erbringers - des Rundfunkveranstalters. Und letzterer übt seine Tätigkeit zwecks Erbringung seiner Leistungen - der Ausstrahlung der Sendungen - nicht vorübergehend im Land der inländischen Empfänger aus. Es besteht also keine Übergangssituation vom Dienstleistungsverkehr zur Niederlassung, sondern es liegt ein reiner Fall grenzüberschreitenden Verkehrs ohne Ortswechsel des Leistenden vor.

Deshalb kommt hier der grundlegende Unterschied zwischen der gemeinschaftsrechtlichen Regelung der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs voll zur Geltung. Er liegt darin, daß ein selbständig Tätiger, der sich in einem anderen Mitgliedstaat als seinem eigenen niedergelassen hat, eben deshalb dem Recht des Aufnahmeandes untersteht, das ihn denselben Bestimmungen wie seine eigenen Staatsangehörigen unterwerfen kann, während der Erbringer von Dienstleistungen weiterhin dem Recht des Mitgliedstaates untersteht, in dem er ansässig ist, in dem er seine Dienstleistung erbringt und in dem allein er seine Tätigkeit ausübt, und eben deshalb nicht außerdem den Tätigkeitsregeln der Mitgliedstaaten unterliegt, in denen es ebenfalls Empfänger für seine Leistung gibt. Wäre es anders, würde der gemeinschaftsweite, freie Dienstleistungsverkehr auf die verschiedenen nationalen Möglichkeiten reduziert, welche - wenn überhaupt - das Niederlassungsrecht innerhalb eines jeden Mitgliedstaates bietet, und damit weitgehend zu einer Illusion. Niederlassungsrecht und Dienstleistungsverkehr gehören nebeneinander, das heißt kumulativ zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes für die einzelnen selbständigen Tätigkeiten. Sie erfüllen verschiedene Funktionen bei der Integration der Mitgliedstaaten in eine Gemeinschaft. Sie schließen sich nicht aus, sondern ergänzen einander.

Aus all diesen Gründen können Rundfunkunternehmen anderer Mitgliedstaaten, die dort auch im Inland empfangbare Programme ausstrahlen, vom inländischen Gesetzgeber nicht verpflichtet werden, eine Niederlassung im Inland zu gründen, um auf diese Weise zur Beachtung von Vorschriften des inländischen Rundfunkrechts - namentlich über Anforderungen an das Programm - gezwungen zu werden. Erst wenn die Niederlassung im Inland das Programm ihrer Mutter empfängt und wieder ausstrahlt oder durch Kabel weiterverbreitet, kann das inländische Rundfunkrecht Anwendung beanspruchen, das heißt die Niederlassung und ihre ausländischen Programme mit denjenigen seiner Vorschriften erfassen, deren Anwendbarkeit aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (hierzu unter VI).

5. Zulassung im Inland?

Das unter 4 Gesagte gilt mutatis mutandis für die Erstreckung eines Zulassungsverfahrens für inländische Rundfunkunternehmen auf Veranstalter mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat, die dort Rundfunk ausstrahlen, weil und soweit er auch im Inland empfangen werden kann. In einem solchen Erfordernis läge ein Verstoß gegen Art. 59, 62.

Auch hier steht die Rechtsprechung nicht entgegen. In der Rechtssache Webb (1) ging es um die Frage, ob es Art. 59 einem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung der Überlassung von Arbeitskräften genehmigungspflichtig ist, verbietet, auch von einem Unternehmen, das in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, für die Überlassung von Arbeitskräften im Gebiet des ersten Mitgliedstaates eine Genehmigung zu verlangen. Der Gerichtshof verneinte die Frage unter bestimmten Einschränkungen, stellte aber wie in van Binsbergen und Coenen deutlich und wiederholt darauf ab, daß die Genehmigung von seiten des Mitgliedstaates gefordert wurde, "in dem die Leistung erbracht werden soll" (2), und in dem der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend ausübte (Fall des Art. 60 Abs. 3) (3). Auch zu diesem Urteil gilt daher das bereits zu van Binsbergen und Coenen Gesagte (zuvor 4).

VI. Inländisches Allgemeininteresse und Weiterverbreitung ausländischer Programme

Unter V und III 3 c wurde dargelegt, dass nach Art. 59 und 62 ausländische Rundfunkerbringer und Programme nicht mit inländischen, gleichermaßen für inländischer Erbringer und Programme geltenden Verboten und Geboten belegt werden dürfen, und zwar auch dann nicht, wenn hierfür Gründe des inländischen Allgemeininteresses sprächen. Selbst eine solche ausnahmsweise Erstreckung inländischen Rundfunkrechts auf Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten und/oder auf ihre dort ausgestrahlten Programme entspräche nicht dem Debauxe-Urteil und stünde der im Lichte von Art. 10 EMRK auszulegenden Freiheit des innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehrs für Rundfunksendungen entgegen. Sie entspräche auch nicht dem Recht und der Praxis der Mitgliedstaaten. In Übereinstimmung hiermit gestatten vielmehr Art. 59 und 62 in der Auslegung des Gerichtshofs in Debauxe lediglich die Anwendung solcher inländischer, auch für Inländer geltender Vorschriften, welche die Weiterverbreitung ausländischer Sendungen im Inland regeln und aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind.

Für diese Fälle bleibt deshalb die materielle Reichweite dieser richter-rechtlichen Ausnahme vom Verbot der Beschränkungen des freien Sendeverkehrs (Art. 59 und 62) zu prüfen. Genauer: Was dürfen die Mitgliedstaaten im System des Gemeinschaftsrechts in bezug auf Personen tun, welche an der durch das Gemeinschaftsrecht verbürgten Freiheit des Dienstleistungsverkehrs teilnehmen, indem sie Sendungen aus anderen

(1) EuGH Webb a.a.O. 3305 (3309). Ähnlich schon EuGH van Wesemael a.a.O. 52 Rn. 29, 54 Rn. 39.

(2) EUGH Webb a.a.O. 3325 Rn. 19, 20, 21.

(3) EuGH Webb a.a.O. 3321 Rn. 5, 3323 Rn. 12, 3325 Rn. 17, 19, 21.

Mitgliedstaaten empfangen und - zeitgleich und unverändert - weiterverbreiten (vergleiche oben A II 2 und 3), welche also das Recht der ausländischen Rundfunkveranstalter verwirklichen helfen, ihre Dienstleistung nicht nur direkt an inländische Empfänger in Grenzregionen zu erbringen?

1. Anwendbarkeit inländischer, "aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigter Vorschriften" über Programme, Jugend- und Persönlichkeitsschutz

Da die Ausstrahlung von Rundfunksendungen gleich welchen Inhalts Dienstleistung im Sinne des EWG-Vertrags ist (Art. 60 Abs. 1, oben A I), folgt aus der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs (Art. 59, 62) die Zulässigkeit und Erwünschtheit der grenzüberschreitenden Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen - gleichgültig, ob sie in erster Linie für ein inländisches oder ausländisches Publikum bestimmt sind. Da diese Freiheit des Sendeverkehrs als Teil der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs vom EWG-Vertrag garantiert ist, bedarf nicht sie, sondern ihre von einem Mitgliedstaat gegebenenfalls verfügte oder beabsichtigte Beschränkung der Rechtfertigung. Es stellt sich also allein die Frage nach der Zulässigkeit etwaiger Beschränkungen der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung von Rundfunksendungen.

Zu prüfen bleibt deshalb, was der Vorbehalt der Anwendbarkeit von aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigten Vorschriften im Hinblick auf die inländische Rundfunkordnung bedeutet, namentlich bezüglich ihrer Anforderungen an die Programme. Denn in seiner Debauve-Entscheidung hat der Gerichtshof den Mitgliedstaaten diese Befugnis zur Berufung auf das Allgemeininteresse zu Lasten der Dienstleistungsfreiheit allgemein eingeräumt, das heißt nicht auf Anforderungen an die Rundfunkwerbung begrenzt (1).

a) Grundsätze der Rechtsprechung für die Auslegung

Die folgenden Ausführungen lehnen sich eng an die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit durch unterschiedslos für In- und Ausländer geltende Vorschriften aus Gründen des Allgemeininteresses sowie zur Einschränkung der Freizügigkeit und des Niederlassungsrechts durch Sonderregelungen für Ausländer aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit (Art. 56 Abs. 1; siehe oben B III 1, letztere Urteile werden im folgenden nicht erneut zitiert). Hieraus ergeben sich folgende Leitlinien.

Da der Begriff des Allgemeininteresses eine Ausnahme von einem "fundamentalen Grundsatz des Vertrags" (2) rechtfertigt, ist er eng zu verstehen.

Aus dem gleichen Grund darf seine Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden. Es liegt zwar bei den Mitgliedstaaten, die legitimen Erfordernisse des Allgemeininteresses auf ihrem Gebiet nach ihren eigenen politischen,

(1) Siehe den unter III vor 1 zitierten Absatz aus EuGH Debauve a.a.O. 856 Rn. 12.

(2) EuGH Webb a.a.O. 3325 Rn. 17.

rechtlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Maßstäben zu bestimmen. Der Gebrauch dieser Ermessensfreiheit - hier gegenüber der Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten - ist aber durch das Gemeinschaftsrecht begrenzt: Die Berufung auf das Allgemeininteresse muß auch aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts "gerechtfertigt" sein (1).

Wann ist dies der Fall? Die Rechtfertigungsklausel hat eine formelle und eine materielle Bedeutung.

Formell bedeutet sie nach der Rechtsprechung, daß die Mitgliedstaaten aufgrund des Vorbehalts des Allgemeininteresses ihren und den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten nur solche Beschränkungen auferlegen dürfen, die den Erfordernissen des Rechts und des Gemeinschaftsrechts im besonderen entsprechen.

Das Erfordernis der Rechtfertigung des innerstaatlichen Eingriffs in die Dienstleistungsfreiheit ermöglicht es insbesondere, mit Hilfe des Maßstabs der Verhältnismäßigkeit übermäßige und deshalb nicht gerechtfertigte Beschränkungen des freien Sendeverkehrs auszusondern und weiterhin dem Verbot der Art. 59, 62 zu unterwerfen. Von der Anwendbarkeit dieses Rechtsgrundsatzes auch im Bereich des Rundfunks geht auch die Debaue-Entscheidung aus (2).

Nach dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit dürfen die Rechte des einzelnen - hier auf freien Empfang und freie Weiterverbreitung ausländischer Sendungen - nur in dem für die Verwirklichung des angestrebten Ziels unbedingt erforderlichen Umfang beschränkt werden: Die Nachteile für den einzelnen müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen zu den Vorteilen für die Allgemeinheit. Verhältnismäßigkeit bedeutet, daß das eingesetzte Mittel - die die Freiheit einschränkende Vorschrift - geeignet erscheint, den angestrebten Erfolg herbeizuführen (Grundsatz der Geeignetheit) (3), und daß es erforderlich ist, das heißt, daß das angestrebte Ziel nicht durch ein milderes Mittel - eine die Freiheit weniger einschränkende Vorschrift - erreicht werden kann (Grundsatz der Erforderlichkeit, der "sachlichen Gebotenheit", der "objektiven Notwendigkeit" bzw. des Verbots des Übermaßes) (4). Die Anwendung des Vorbehalts darf also nicht zu einer im Verhältnis von Ziel und Mittel ungerechtfertigten Verkürzung der geschützten Freiheiten führen und schon gar nicht zu ihrer Abschaffung; beides liefe auf einen Mißbrauch des Vorbehalts hinaus.

Materiell ermöglicht und verlangt die Rechtfertigungsklausel eine Auslegung und Anwendung des Allgemeininteresses, welche die Schranken respektieren, die die Europäische Menschenrechts-Konvention Eingriffen in solche von ihr verbürgten Rechte und Freiheiten setzt, denen Rechte und Freiheiten des Gemeinschaftsrechts entsprechen.

(1) EuGH Seco/Evi a.a.O. 236 Rn. 10, 237 Rn. 15, 238 (Urteilstenor).

(2) EuGH Debaue a.a.O. 859 Rn. 22, 859 - 860 Ziff. 2 des Urteilstenors, vgl. auch 837 linke Sp., 840 - 841, 847.

(3) EuGH Seco/Evi a.a.O. 237 Rn. 14.

(4) EuGH van Binsbergen a.a.O. 1309 Rn. 14; EuGH Coenen a.a.O. 1555 Rn. 9; EuGH van Wesemael, Follachio a.a.O. 52 - 53 Rn. 29/30.

Im hier erörterten Zusammenhang stellen die Beschränkungen der rundfunk- und fernmelderechtlichen Befugnisse der Mitgliedstaaten, welche durch die Art. 59 bis 66 mit ihrer Begrenzung auf den Vorbehalt des inländischen Allgemeininteresses eingetreten sind, eine besondere Ausprägung eines allgemeineren Grundsatzes dar, der in Art. 10 Abs. 2 EMRK verankert ist. Danach dürfen die Freiheiten, die Abs. 1 garantiert, nur durch Gesetz eingeschränkt werden, nur zum Schutz der dort aufgezählten Güter und nicht weitergehend, als es für diesen Schutz in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist (Wortlaut unter B III 1 c).

Da Art. 10 EMRK bereits für fünf der sechs Mitgliedstaaten verbindlich war, als der EWG-Vertrag geschlossen wurde, und da die Mitgliedstaaten die in seinen Abs. 2 aufgenommenen Vorbehalte durch den in Art. 59 und 62 EWG-Vertrag implizit enthaltenen Vorbehalt des Allgemeininteresses weder erweitern wollten - die Gemeinschaft ist der wesentlich engere Zusammenschluß - noch ohne Verletzung der Konvention erweitern konnten, gilt dieser Vorbehalt in den von Art. 10 Abs. 2 EMRK gezogenen Grenzen. Höchstens die dort aufgezählten, ihm korrespondierenden Güter können also vom Gemeinschaftsrecht als "Gründe des Allgemeininteresses" anerkannt werden. Und die Anwendung von zu ihrem Schutz erlassenen Vorschriften ist nur "gerechtfertigt", wenn sie in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist.

b) "Gründe des Allgemeininteresses"

Art. 10 Abs. 2 EMRK zählt folgende Gründe auf, die Einschränkungen des freien Flusses der Information ohne Rücksicht auf Grenzen rechtfertigen können:

- Nationale Sicherheit,
- territoriale Unversehrtheit,
- öffentliche Sicherheit,
- Aufrechterhaltung der Ordnung,
- Verhütung von Verbrechen,
- Schutz der Gesundheit,
- Schutz der Moral,
- Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer,
- Verhinderung der Verbreitung von vertraulichen Informationen,
- Gewährleistung des Ansehens und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

Diese Aufzählung präzisiert und konkretisiert, was maximal unter "Gründen des Allgemeininteresses" im Sinne des Gemeinschaftsrechts verstanden werden darf, soweit es in der Aufzählung nicht um Gründe des Individualinteresses geht (Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer). Denn wie bereits ausgeführt, wollten und konnten die Mitgliedstaaten durch den EWG-Vertrag keine Einschränkungen der durch ihn garantierten Rechte ermöglichen, welche über die nach der EMRK zulässigen Beschränkungen hinausgehen, und welche deshalb zumindest de facto auch die korrespondierenden Freiheiten der Konvention beeinträchtigen würden.

Ob die Anwendung einer für die Verbreitung von in- und ausländischen Programmen im Inland in gleicher Weise geltenden Vorschrift auch gemeinschaftsrechtlich als im Allgemeininteresse liegend anerkannt werden kann, hängt demnach davon ab, ob die Vorschrift Anforderungen zum Schutz einer oder mehrerer der in Art. 10 Abs. 2 EMRK genannten Güter enthält. Wenn ja, ist zu prüfen, ob die Anwendung der Vorschrift auch auf die Weiterverbreitung einer ausländischen Sendung gerechtfertigt ist (unten c).

Zuvor kommt es darauf an, den Inhalt der einzelnen Güter zu bestimmen. Da es sich um Ausnahmen vom Grundsatz der Freiheit der Äußerung handelt, werden sie eng ausgelegt (1). Die einzelnen Ausdrücke werden nicht nach ihrer innerstaatlichen Bedeutung ausgelegt, sondern "within the meaning of the Convention", also autonom (2).

Die Mehrzahl von ihnen ist relativ konkret formuliert und deshalb rechtlich handhabbar, so dass hier kein Kommentar erforderlich erscheint. So dürften Vorschriften zum Schutz der staatlichen Integrität (Beispiele unten Sechster Teil B I) sowie von Frieden und Ordnung (Beispiele unten a.a.O.) unter die ersten fünf der aufgezählten Vorbehalte fallen, Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit (Beispiele unten a.a.O.) und der Jugend (eingehend Sechster Teil B II 1) unter den Vorbehalt "Schutz der Moral", Regelungen zum Schutz individueller Persönlichkeitsgüter (Sechster Teil B I und III) unter den Vorbehalt "Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer".

Auch Vorschriften zum Schutz der Inhaber von Urheber- und Leistungsschutzrechten können unter den Vorbehalt "Schutz ... der Rechte anderer" fallen (3), desgleichen Vorschriften zum Schutz der Rechte von Verbrauchern gegen irreführende und täuschende Praktiken in Werbemitteilungen (4).

Für die Praxis am wichtigsten ist die Frage, was "Aufrechterhaltung der Ordnung" bedeutet. Auch der Einschränkungsground "öffentliche Sicherheit" könnte in einzelnen nicht authentischen sprachlichen Fassungen Anlaß geben für Interpretationen, die über den Wortlaut des authentischen Textes hinausgingen. Zieht man die allein maßgebenden Begriffe heran, stellt sich jedoch rasch Klarheit ein. Sie lauten "public safety" bzw. "sûreté public" und "prevention of disorder" bzw. "à la défense de l'ordre". Hieraus folgt, daß es um die Sicherheit bzw. um die Ordnung im polizeirechtlichen und im strafrechtlichen Sinne geht. Art. 10 Abs. 2 EMRK verwendet nicht den umfassenderen Begriff "public policy" bzw. "ordre public". Hiermit übereinstimmend lautet die deutsche amtliche Übersetzung nicht etwa "öffentliche Ordnung".

(1) "The Court is faced ... with a principle of freedom of expression that is subject to a number of exceptions which must be narrowly interpreted ..." Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 26.4.1979 - Sunday Times - a.a.O. 30 vor § 66 mit weiterem Nachweis.

(2) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte a.a.O. 24 § 55 mit weiterem Nachweis, sowie 27 § 60.

(3) Siehe die Argumente pro und contra in European Commission of Human Rights 15.12.1966 - Televizier/Netherlands, 2690/65 - Yearbook of the European Convention on Human Rights 9 (1966) 512 (538, 540, 542). Die Frage wurde nicht entschieden, weil der Antrag zurückgenommen wurde.

(4) So European Commission of Human Rights 5.5.1979 X .../Sweden a.a.O. 73.

Aus diesen Gründen fällt die Wahrung der innerstaatlichen Rundfunkordnung nicht unter Art. 10 Abs. 2 EMRK und damit auch nicht unter diejenigen Gründe des inländischen Allgemeininteresses, welche Eingriffe in den gemeinschaftsrechtlich verbürgten freien Sendeverkehr aus anderen Mitgliedstaaten einschließlich der Weiterverbreitung ausländischer Sendungen im Inland rechtfertigen können. Das gleiche gilt für Konkretisierungen wie den öffentlichen, den öffentlichrechtlichen oder den nichtkommerziellen Charakter des Rundfunks, seinen Charakter als einen öffentlichen Dienst, seine öffentliche Aufgabe, seine innere Struktur, seine Funktion, an der Bildung einer öffentlichen Meinung mitzuwirken, seine Eigenschaft, Zuhörer und Zuschauer in den Staat zu integrieren, sowie für die allgemeinen Vorschriften über Programme (siehe auch unter d).

Dieses Ergebnis stützt sich zusätzlich auf eine Reihe weiterer Gründe. Einmal ist der ausländische Rundfunk für das Publikum als solcher erkennbar und als Faktor der Meinungsbildung eingrenzbar - selbst wenn er in der oder den Landessprachen eingestrahlt und im Inland weiterverbreitet wird.

Hinzu kommt, daß die innerhalb der Gemeinschaft bestehende Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der selbständig Tätigen auch die wechselseitige kulturelle Unterrichtung und Durchdringung der Mitgliedstaaten einschließt. Diese Gewährleistungen des Gemeinschaftsrechts schließen rundfunkpolitisch motivierte Beschränkungen der Weiterverbreitung von in anderen Mitgliedstaaten ausgestrahlten Rundfunkprogrammen aus.

Vor allem aber würden medienpolitisch begründete Beschränkungen die Rechte und Freiheiten des Art. 10 Abs. 1 EMRK und der Art. 59 und 62 EWG-Vertrag in ihrem Kern oder Wesensgehalt treffen. Denn sie würden nicht länger so ausgeübt werden können, wie es nach dem Rundfunkrecht des Sendestaates möglich und erwünscht ist. Die Programme würden ihren eigenen, ausländischen Charakter (teilweise) verlieren. Aus grenzüberschreitenden Freiheiten würden Zwänge, sich der jeweiligen nationalen Rundfunkordnung mit ihren Anforderungen an die Programme zu unterwerfen, und damit vielfach die Unmöglichkeit, diese Freiheiten überhaupt auszuüben. Das inländische Allgemeininteresse darf also nicht mit dem inländischen Rundfunkrecht gleichgesetzt werden. Vielmehr setzt sich letzteres und sonstiges inländisches Recht nur in den aufgezählten Situationen und bei Unentbehrlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft durch.

Ebensowenig lassen Art. 10 Abs. 2 EMRK und damit der gemeinschaftsrechtliche Vorbehalt des Allgemeininteresses wirtschaftliche Gründe für Einschränkungen des innergemeinschaftlichen Sendeverkehrs und damit der von Art. 10 Abs. 1 EMRK garantierten Rechte und Freiheiten zu: etwa unterschiedslos auf in- und ausländische Sendungen anwendbare Vorschriften zur Erhaltung der wirtschaftlichen Grundlagen des inländischen Rundfunks, des inländischen Aufkommens aus Gebühren und/oder Werbung, der wirtschaftlichen und wettbewerblichen Struktur der inländischen Medien (vergleiche schon oben unter B III 1 a sowie c am Ende).

Insgesamt betrachtet macht es gerade den freien Fluß der Informationen über die Grenzen hinweg, den freien Sendeverkehr innerhalb der Gemeinschaft aus, daß sie so, wie sie sind, die voneinander abgeschlossenen Rundfunksysteme der Mitgliedstaaten füreinander öffnen, ergänzen, beeinflussen. Deshalb lassen Art. 10 Abs. 2 EMRK und der in seinem Lichte auszulegende und anzuwendende Vorbehalt des Allgemeininteresses nicht die Anführung pauschaler Gründe und Wertungen zur Einschränkung der Rechte und Freiheiten aus Art. 10 Abs. 1 EMRK und Art. 59, 62 EWG-Vertrag genügen. Angesichts des

besonderen Gewichts dieser Rechte und Freiheiten präzisiert Art. 10 Abs. 2 EMRK vielmehr selbst die Güter, deren Schutz unter Umständen Vorrang beanspruchen kann.

c) "Gerechtfertigte Vorschriften"

Geht es einer - gesetzlichen - Vorschrift um den Schutz eines dieser Güter und damit um ein gemeinschaftsrechtlich anerkanntes Allgemeininteresse, ist weiter zu prüfen, ob die Anwendung dieser Vorschrift auf die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten "gerechtfertigt" ist. Was dies formell bedeutet, wurde bereits erörtert (oben a).

Materiell muß die einschränkende Vorschrift "in einer demokratischen Gesellschaft ... notwendig" sein (Art. 10 Abs. 2 EMRK). Nach der Rechtsprechung (1) ist das Adjektiv "notwendig" einerseits nicht synonym mit "unentbehrlich". Andererseits besitze es nicht die Flexibilität von solchen Ausdrücken wie "zulässig", "üblich", "nützlich", "vernünftig" oder "erstrebenswert". Wohl aber impliziere es das Bestehen eines "dringenden gesellschaftlichen Bedürfnisses" ("pressing social need").

Art. 10 Abs. 2 EMRK belasse den Vertragsstaaten einen Beurteilungsspielraum. Er sei jedoch nicht unbegrenzt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sei ermächtigt, endgültig darüber zu entscheiden, ob eine "Einschränkung" mit der durch Art. 10 EMRK geschützten Freiheit der Äusserung vereinbar ist. Der innerstaatliche Bewertungsspielraum gehe also Hand in Hand mit einer europäischen Überwachung, die nicht nur die zugrunde liegende Gesetzgebung, sondern auch die sie anwendende Entscheidung einschliesslich einer Gerichtsentscheidung umfasse.

Die Überwachung beschränke sich nicht darauf, sich zu vergewissern, ob ein Staat sein Ermessen vernünftig, sorgfältig und guten Glaubens ausgeübt habe. Selbst wenn er so gehandelt habe, bleibe er unter der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Vereinbarkeit seines Verhaltens mit den von ihm in der Konvention übernommenen Verpflichtungen.

"It is 'necessity' in terms of the Convention which the Court has to assess, its role being to review the conformity of national acts with the standards of that instrument." (2) Zu diesen Standards gehöre, ob der je-

(1) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 7.12.1976 - Handyside - a.a.O. 22 § 48, 23 §§ 49, 50; derselbe 26.4.1979 - Sunday Times - a.a.O. 26 § 59.

(2) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 26.4.1979 - Sunday Times - a.a.O. 27 § 60.

weilige "Eingriff" (Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK) in die Äusserungsfreiheit im Lichte aller Umstände des Falles einem "dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis" entspricht, ob er "in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel" steht, und ob die Gründe, welche die staatlichen Stellen anführen, um den "Eingriff" zu rechtfertigen, "erheblich und genügend nach Art. 10 Abs. 2" sind - namentlich im Hinblick auf die Aufgabe der Medien, Informationen und Ideen zu verbreiten, und das Recht und das Interesse der Öffentlichkeit, sie zu empfangen. Es genüge also nicht, dass der "Eingriff" zu der in Art. 10 Abs. 2 genannten Kategorie von Ausnahmen gehört, auf die sich der betreffende Staat beruft (1).

Damit sind den Organen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft die Grundsätze und Kriterien an die Hand gegeben, nach denen sie beurteilen können und entscheiden müssen, ob die Erstreckung einer innerstaatlichen Vorschrift, die zum Schutz eines gemeinschaftsrechtlich anerkannten Allgemeininteresses (zuvor b und unten d) erlassen wurde oder werden soll, auf die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich "gerechtfertigt" ist oder nicht.

Nach diesen Darlegungen lässt sich die Notwendigkeit, eine aus einem der gemeinschaftsrechtlich anerkannten Gründe des Allgemeininteresses erlassene Vorschrift auch auf die Weiterverbreitung ausländischer Programme im Inland anzuwenden, nicht damit begründen, dass die Vorschrift ja ebenfalls für inländische Programme gelte. Daß derartige Anforderungen gleichermaßen für in- und ausländische Sendungen gelten, rechtfertigt ihre Anwendung auf letztere noch nicht aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht, zeigt noch nicht ihre Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft. Hierfür müsste es sich um Programme handeln, die spezifisch gegen eines oder mehrere der von Art. 10 Abs. 2 EMRK als auch international schutzwürdig anerkannten Rechtsgüter gerichtet sind. Dafür kommen wohl nur Programme in Betracht, welche die Sicherheit oder Ordnung, Gesundheit oder Moral im Inland gefährden.

"In einer demokratischen Gesellschaft" bedeutet, daß die Freiheitsbeschränkung nicht allein in einem bestimmten Staat, in einer bestimmten Demokratie, sondern generell "in einer freien Gesellschaft" notwendig sein muß. Die eigene Gesellschaft ist zwar Ausgangspunkt, nicht aber alleiniger Maßstab. Richtpunkt ist eine Gesellschaft, wie sie von den die Menschenrechte anwendenden und schützenden Organen des Europarats verstanden wird. Die europäischen Rechte und Freiheiten des Art. 10 Abs. 1 EMRK und die in ihrem Lichte auszulegenden gemeinschaftsrechtlichen Rechte und Freiheiten erhalten also durch die in Art. 10 Abs. 2 aufgezählten Möglichkeiten der Einschränkung und das in ihrem Lichte auszulegende Allgemeininteresse nicht wieder nationalen Charakter. Denn diese Schranken stehen ihrerseits unter dem doppelten Vorbehalt des in "einer" europäischen, demokratischen Gesellschaft "Notwendigen" und damit unter dem Gebot, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Versucht man, das unter a, b und c Gesagte auf eine kurze und daher unvollständige Formel zu bringen, könnte man in Anlehnung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Einschränkung der Freizügigkeit (oben B III 1 a und b) sagen: Die Weiterverbreitung des Programms eines ausländischen Rundfunkveranstalters im Inland darf nur durch Gesetz und nur dann und insoweit eingeschränkt werden, als eine tatsächliche und

(1) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 7.12.1976 - Handyside - a.a.O. 22-24 §§ 48-50; derselbe 26.4.1979 - Sunday Times - a.a.O. 27 § 62, 29-30 § 65.

hinreichend schwere Gefährdung eines Grundinteresses der inländischen Gesellschaft vorliegt und die Einschränkung des freien Sendeverkehrs in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und deshalb auch aus der Sicht der Gemeinschaft und der von ihr verbürgten Freiheit des Dienstleistungsverkehrs gerechtfertigt ist.

d) Insbesondere: Anforderungen an die Inhalte ausländischer Programme

Die für die Praxis wichtigste Frage ist, ob Regeln über den Inhalt von Programmen auch ausländischen Sendungen auferlegt werden dürfen, sobald sie im Inland weiterverbreitet werden, so daß die regelwidrigen Teile des Programms vom Weiterverbreiter ausgeblendet werden müßten.

Zunächst ist erneut darauf hinzuweisen, daß nach Art. 10 Abs. 2 EMRK und dem entsprechend auszulegenden gemeinschaftsrechtlichen Vorbehalt von "aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigten Vorschriften" nur "vom Gesetz vorgesehene" Einschränkungen oder Bedingungen ausnahmsweise zulässig sein können. Rechtsakte geringeren Rangs - etwa Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Lastenhefte, interne Richtlinien, Vereinbarungen zwischen Rundfunkveranstaltern - können sich nicht auf den Vorbehalt berufen und daher ausländischen Programmen bei ihrer Weiterverbreitung im Inland keine Bindungen auferlegen.

Hinsichtlich der verbleibenden Möglichkeit, durch Gesetz Einschränkungen oder Bedingungen für im Inland weiterzuerbreitende Programme aus anderen Mitgliedstaaten vorzuschreiben, ist zwischen zwei Gruppen von Vorschriften zu unterscheiden: denen, die zum Schutz eines in Art. 10 Abs. 2 EMRK aufgezählten Gutes erlassen sind, und den übrigen.

Letztere sind nicht vom Vorbehalt des Abs. 2 bzw. der gemeinschaftsrechtlich anerkannten Gründe des Allgemeininteresses gedeckt und daher nicht auf solche ausländischen Programme anwendbar. Hierzu gehören Anforderungen an die Art und an das Niveau der Programme (z. B. Information/Unterhaltung/Bildung; gehobene Unterhaltung), an die Ausrichtung der Programme (z. B. Überparteilichkeit, Vertretung einer bestimmten Strömung in der Gesellschaft), an die Zuverlässigkeit der Informationen (z. B. vorherige Prüfung auf Herkunft, Inhalt und Wahrheit), an das Programmangebot eines Rundfunkveranstalters insgesamt (z. B. Mindestmaß an Vielfalt der Meinungen, Minimum an Ausgewogenheit der Programme). Auch Vorschriften über Sendezeiten und Sendepausen gehören zu dieser Gruppe.

Zu den Vorschriften, die zum Schutz von in Art. 10 Abs. 2 EMRK genannten Gütern erlassen sind, gehören einmal die besonderen, teilweise medienpezifischen Vorschriften zum Schutze der Jugend und über das Recht auf Gegendarstellung (unten Sechster Teil B II 1 und III 1). Zum anderen gehört dazu eine Reihe von Bestimmungen in den allgemeinen Gesetzen - vielfach Strafgesetzen - über die staatliche Integrität, Frieden und Ordnung, öffentliche Sittlichkeit auf sexuellem Gebiet sowie über individuelle Persönlichkeitsgüter wie Ehre, Privatsphäre, Recht am eigenen Bild (beispielhafte Aufzählung von Tatbeständen im Sechsten Teil unter B I).

Erwägt ein innerstaatlicher Gesetzgeber, derartige Vorschriften auf ausländische, im Inland weiterzuerbreitende Programme zu erstrecken, muss er nicht nur prüfen, ob dies nach seinem Recht - insbesondere Verfassungsrecht - zulässig wäre, sondern auch, ob es nach dem Recht der Menschenrechts-Konvention (Vorbehalt des Art. 10 Abs. 2) und dem der Gemeinschaft (Vorbehalt des Allgemeininteresses) "gerechtfertigt" wäre, wobei das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten wie dargelegt mindestens dieselben Grenzen für Einschränkungen des freien Sendedienstleistungsverkehrs setzt, wie es die Konvention für Einschränkungen des freien Flusses von Informationen ohne Rücksicht auf Landesgrenzen tut. Im Zweifel dürfte es sich für den Gesetzgeber empfehlen, für die Übernahme ausländischer Programme im Inland Ausnahmen von den Anforderungen an inländische Programme zu bewilligen oder zu ermöglichen (1).

2. Angleichung des Rechts der Ausübung der Rundfunkstätigkeit

a) Rechtsangleichung und freier Dienstleistungsverkehr

Könnten und sollten diese und die übrigen unter 1 erörterten Probleme mit Hilfe der Rechtsangleichung gelöst werden? Die Frage läßt sich nicht allgemein beantworten.

Wenn eine bestimmte Regelung gegen Art. 59, 62 verstößt, ist sie nicht länger anwendbar und aufzuheben. Eine solche Regelung kann weder bis zur Angleichung der betreffenden Vorschriften aufrechterhalten noch durch Aufnahme in eine Richtlinie zur Angleichung legalisiert werden.

Wenn dagegen eine Vorschrift aus einem gemeinschaftsrechtlich anerkannten Grund des innerstaatlichen Allgemeininteresses erlassen (zuvor 1 b) und ihre Anwendung (auch) gemeinschaftsrechtlich gerechtfertigt ist (zuvor 1 c), und wenn von dieser Vorschrift verschiedene Vorschriften in anderen Mitgliedstaaten bestehen, so daß der freie Dienstleistungsverkehr nicht möglich oder beschränkt ist, bedarf sie der Angleichung nach Art. 57 Abs. 2, um jene Freiheit auf diese Weise zu verwirklichen und über diese Öffnung der nationalen Ordnungen hinaus einheitliche rechtliche Bedingungen in der Gemeinschaft zu schaffen, das heißt einen Gemeinsamen Markt für den betreffenden Sektor.

Die Art. 59, 62 einerseits (Wortlaut am Anfang von B) und Art. 57 Abs. 2 andererseits (Wortlaut C IV 2 b) verfolgen unterschiedliche Ziele. Während die ersten beiden Vorschriften darauf gerichtet sind, abgesehen von genau bestimmten Ausnahmen (Anwendbarkeit von Sonderregelungen für Ausländer nach Art. 56 Abs. 1 und von aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigten, unterschiedslos für In- und Ausländer geltenden Vorschriften) alle diskriminierenden und alle unterschiedslos geltenden Beschränkungen zu beseitigen, liegt der letzten Bestimmung die allgemeine Zielsetzung zugrunde,

(1) Siehe z. B. Art. 85 Abs. 1 des neuen französischen Gesetzes und die Erläuterungen des Ministers für Kommunikation dazu, in: TF 1 a.a.O. (Vierter Teil unter G., zweite Fußnote) 137.

durch die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten "die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern" (Art. 57), mithin auch die sich aus der Unterschiedlichkeit dieser Vorschriften ergebenden Hindernisse aller Art zu mildern.

Soweit also der freie Dienstleistungsverkehr aufgrund der Art. 59, 62 verwirklicht worden ist oder verwirklicht werden kann, bedarf es hierzu keiner auf Art. 57 Abs. 2 gestützten Richtlinie, wohl aber zur Harmonisierung der aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigten und daher nicht aufzuhebenden Vorschriften, um auch in diesem Bereich den freien Dienstleistungsverkehr im Rahmen gemeinsamer Regeln zu ermöglichen.

Hierüber hinaus verfolgt Art. 57 Abs. 2 nach seinem klaren Wortlaut weiterreichende, jenseits des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne der Art. 59, 62 liegende Ziele des Vertrags, nämlich die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes bzw. die Schaffung rechtlicher Bedingungen für die einzelnen selbständigen Tätigkeiten, die denen eines Binnenmarktes entsprechen. Diese Angleichung umfaßt also nicht nur die aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigten Vorschriften, sondern auch die übrigen unterschiedslos für In- und Ausländer geltenden "Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten" (Art. 57 Abs. 2).

Die Öffnung der nationalen Märkte obliegt mithin (wenn nicht ein Vorbehalt eingreift) den Verboten und Geboten des Vertrags, ihre Verschmelzung zu einem einheitlichen Markt (und die Abschaffung oder Einschränkung der Vorbehalte) der Rechtsangleichung. Letztere stützt sich auf Art. 57 Abs. 2, außer der Angleichung der in B III 1 behandelten Sonderregelungen für Ausländer, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind. Diese Koordinierung ist aufgrund Art. 56 Abs. 2 vorzunehmen (siehe B III 2).

b) Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Moral

Vorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der staatlichen Integrität, von Frieden und Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der Jugend sind nach den vorstehenden Ausführungen (1 b, c) solche, deren Anwendung auf im Inland weiterzuverbreitende ausländische Sendungen auch gemeinschaftsrechtlich als "aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt" angesehen werden kann. Sind derartige Vorschriften von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden und damit auch die Standards, die jeweils an eine Sendung angelegt werden, kann diese Unterschiedlichkeit zu Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs für Rundfunksendungen führen (Verhinderungen, Ausblendungen, Verurteilungen usw.).

Gleichwohl empfiehlt sich eine Angleichung der meisten dieser Vorschriften aus mehreren, im Sechsten Teil unter B I erörterten Gründen nicht. Der wohl wichtigste ist die geringe praktische Bedeutung dieser Normen für Hörfunk- und Fernsehsendungen.

Eine Ausnahme hiervon dürfte für das Recht zum Schutz der Jugend vor Rundfunksendungen gelten, die für das sittliche und geistige Wohl von Kindern und Jugendlichen schädlich sein können (siehe Sechster Teil B II).

c) Vorschriften über Programme

Vorschriften über allgemeine Anforderungen an die Programme fallen nicht unter den Vorbehalt eines gemeinschaftsrechtlich anerkannten Allgemeininteresses (zuvor 1 b und d). Soweit sie auch auf im Inland weiterzuverbreitende ausländische Sendungen angewendet werden und dadurch deren freien Verkehr beschränken, greifen daher die Verbote der Art. 59, 62 ein. Die Beseitigung solcher Beschränkungen ist nicht Aufgabe der Rechtsangleichung, sondern der Anwendung des EWG-Vertrags.

Dennoch ist unabhängig von solchen Verletzungen des Vertrags eine Angleichung der Vorschriften über die Ausübung der Rundfunkstätigkeit - insbesondere in bezug auf die Inhalte von Programmen - schon heute möglich und auf längere Sicht nötig, um diese Ausübung "zu erleichtern" (Art. 57 Abs. 2), um einen Gemeinsamen Markt für den Rundfunk zu errichten. Die Frage ist nicht, ob dieser Auftrag des EWG-Vertrags ausgeführt wird, sondern wann, zu welchem Zeitpunkt der Integration.

Die Kommission befürwortet auch im Bereich des Rundfunks ein schrittweises Vorgehen und beabsichtigt daher zunächst nur, Vorschläge zu unterbreiten zur Angleichung des Rechts der Rundfunkwerbung (oben IV 2 und unten Sechster Teil A), des Rechts des Jugendschutzes in Rundfunksendungen (zuvor a und Sechster Teil B II), des Rechts auf Gegendarstellung (zuvor a und Sechster Teil B III) und des den Rundfunk betreffenden Urheberrechts (unten VII und Sechster Teil C).

Eine neue Situation würde allerdings dann entstehen, wenn der Vorbehalt der Anwendbarkeit von aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigten Vorschriften extensiver auszulegen wäre, als es in diesem Grünbuch geschehen ist. Vorstehend ist der Versuch unternommen worden, diesen Vorbehalt unter Berücksichtigung des besonderen Gewichts der auf dem Spiele stehenden Freiheiten des Dienstleistungs- oder Sendeverkehrs und des Informationsflusses ohne Rücksicht auf Grenzen auszulegen.

Nach Auffassung der Kommission ist eine Vorschrift, die wie Art. 59 und 62 sowohl ein fundamentales Recht der durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Personen anerkennt als auch eine institutionelle Freiheit, das heißt ein objektives, konstituierendes Prinzip des Gemeinsamen Marktes stipuliert, im Ergebnis wertlos, wenn sie den Mitgliedstaaten zugleich einen praktisch unbedingten Vorbehalt gewährt, eine kaum begrenzte Möglichkeit der Einschränkung. Dann kann die ursprünglich gewährte Freiheit wieder zurückgenommen werden. Aus dem Recht wird eine leere Hülle. Von der Grenzziehung zwischen der Bindung an die Freiheiten des EWG-Vertrags und der Befugnis, sie einseitig einzuschränken, hängt es ab, wieweit der Vertrag und die Organe der Gemeinschaft ihrer Aufgabe gerecht werden können, die europäischen Grundrechte und damit auch die Demokratie auf europäischer Ebene zu schützen und zu entwickeln.

Die Kommission hat deshalb ihre Auslegung des Vorbehalts in erster Linie angeknüpft an die Rechtsprechung zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der selbständig Tätigen, insbesondere zu Art. 56 Abs. 1 (oben B II 1 a und b). Sie hat nicht versucht, die vom Gerichtshof für das Recht der Rundfunkwerbung in Debauve vorgenommene weite Auslegung des Vorbehalts auf das übrige Rundfunkrecht zu erstrecken, insbesondere also den nationalen Anforderungen an die Inhalte von Programmen Vorrang vor dem freien Sendeverkehr innerhalb der Gemeinschaft und dem freien Informationsfluß über die Grenzen einzuräumen.

Die Konsequenz einer weiten Auslegung des Vorbehalts wäre die gleiche, die der Gerichtshof in Debauve für das Werberecht des Rundfunks ausgesprochen hat (1): Erforderlich würde die Angleichung des Programmrechts. Ebenso wie die Weiterverbreitung ausländischer Werbemitteilungen im Inland bis zur Harmonisierung der Werbevorschriften inländischen Bedingungen unterworfen und damit unterbunden oder beschränkt werden kann, so könnte auch die Weiterverbreitung sonstiger ausländischer Sendungen (vor allem Informationen, Meinungen, Ideen, Unterhaltung, Kunst, Bildung, Sport), die nicht ähnlichen wie den inländischen Programmvorschriften entsprechen, so lange verhindert oder behindert werden, bis auch dieser Teil des Rechts der Ausübung der Rundfunktätigkeit harmonisiert ist. Dies würde erfahrungsgemäß viele Jahre dauern und nicht leicht gelingen. Auch der freie Verkehr dieser Sendedienstleistungen, auch der freie Fluß dieser Informationen im weitesten Sinne würden unter den Vorbehalt der vorherigen Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften gestellt und damit auf lange Zeit weitgehend ihres Inhalts beraubt.

Eine solche Gleichbehandlung des Rundfunkwerbe- und des Rundfunkprogrammrechts erscheint der Kommission aus mehreren Gründen nicht zwingend.

Bei der wirtschaftlichen Werbung geht es in erster Linie um die Förderung der Produktion, des Verkehrs und des Absatzes von Waren (oder Dienstleistungen). Bei sonstigen Sendungen geht es um die Förderung gesellschaftlicher oder kultureller Belange. Sicherlich umfaßt Art. 10 Abs. 1 EMRK auch den freien Fluß von Werbemitteilungen; er genießt jedoch geringeren Schutz als sonstige Ideen, Informationen und Meinungen. Bei der Aussendung von Werbebotschaften geht es um die Nutzung der Informationsfreiheit zu wirtschaftlichen Zwecken; ihr möglichst umfassender Schutz erscheint jedoch nicht ebenso gerechtfertigt und für die Demokratie bedeutsam wie der der Programme gesellschaftlichen und kulturellen Inhalts.

Die Ausstrahlung von Werbesendungen dient, wo sie zulässig ist, unmittelbar der Finanzierung des Rundfunkveranstalters, die Ausstrahlung sonstiger Sendungen (vom Pay-tv abgesehen) nicht. Werden deshalb Werbemitteilungen aus dem Ausland nicht unter ähnlichen quantitativen, qualitativen und zeitlichen Bedingungen eingestrahlt, wie sie im Inland gelten, sondern nach wesentlich liberaleren Grundsätzen, könnte dies zu einer Abwanderung von Werbung zu ausländischen Rundfunkveranstaltern und damit zu einer Minderung der Einnahmen der inländischen Veranstalter führen. Die Bedingungen für ihren Wettbewerb mit den ausländischen Veranstaltern wären durch das unterschiedliche Recht verfälscht.

(1) EuGH Debauve a.a.O. 856 Rn. 13, 857 Rn. 15.

Eine solche teilweise Abwanderung der Werbung an ausländische Veranstalter könnte unter Umständen auch finanzielle Rückwirkungen auf die inländische Presse haben. Denn die inländischen Einschränkungen der Werbung durch Rundfunkveranstalter dienen auch der Erhaltung der zum erheblichen Teil auf Einnahmen aus der Werbung beruhenden finanziellen Grundlage der Presse.

Schließlich dienen die inländischen Verbote und Beschränkungen der Rundfunkwerbung dem Schutz der Empfänger der Sendungen - sei es vor Werbung überhaupt, sei es vor der Werbung für bestimmte Produkte, sei es vor der sogenannten "Kommerzialisierung" der Programme durch Ausmaß, Zeitpunkt und Ort der Werbung.

Ganz andere Erwägungen liegen den rechtlichen Anforderungen an den Inhalt der übrigen Sendungen zugrunde. Hier geht es nicht um eine Abwägung der wirtschaftlichen Interessen der werbenden Wirtschaft, der finanziellen Interessen der Rundfunkveranstalter und des Staates sowie der wirtschaftlichen, finanziellen und kulturellen Interessen der Rundfunkempfänger (als Verbraucher, als Gebührentzahler, als Zuhörer und Zuschauer). Vielmehr handelt es sich vor allem um die Ausgestaltung wichtiger Grundrechte und ihr Verhältnis zueinander.

In einer Gemeinschaft, die den nationalen Grundrechten fundamentale europäische Freiheits- und Gleichheitsrechte hinzufügt und garantiert, kommt es darauf an, daß beide Freiheitssysteme sich nicht gegenseitig verdrängen, sondern ergänzen. Dies verlangt auch im Bereich des Rundfunks, genauer für den Kabelrundfunk Öffnung der nationalen Ordnungen füreinander, aber auch Respektierung ihrer jeweiligen Identität durch die Gemeinschaft. Dies impliziert einerseits besondere Zurückhaltung gegenüber einer Angleichung des Rundfunkprogrammrechts, andererseits ein Verständnis des innerstaatlichen Vorbehalts, der die Sendeverkehrsfreiheit und die Informationsfreiheit nur ganz ausnahmsweise im Namen inländischer Ordnungsvorstellungen verdrängt und deshalb dieser Harmonisierung die Dringlichkeit entzieht. Art. 59 und 62 wollen ebenso wie Art. 10 EMRK den grenzüberschreitenden Sendeverkehr bzw. Informationsfluß gerade unabhängig von einer Einbindung der ausländischen Programme in die empfangende innerstaatliche Ordnung gewährleisten.

Eine Angleichung der allgemeinen Vorschriften über die Inhalte der Programme (Programmbindungen, Programmbeschränkungen) könnte auch Gefahr laufen, dem Ausdruck und der Vermittlung der politischen, verfassungsrechtlichen und kulturellen Vielfalt in der Gemeinschaft zu schaden. Zu dieser Vielfalt gehört auch ein unterschiedliches Verständnis der innerstaatlichen Grundrechte und der sich aus letzteren ergebenden Programmvorschriften. In derartige Entwicklungen sollte nicht eingegriffen werden, solange in den Mitgliedstaaten die Bereitschaft wächst, das Risiko zu tragen, das ein freier Sendeverkehr und ein freier Informationsfluß in sich bergen, und sich nicht auf rundfunkpolitische Vorbehalte gegen die inländische Weiterverbreitung ausländischer Programme anderer Mitgliedstaaten zurückziehen.

d) Anwendbarkeit des Art. 57 Abs. 2

Nachdem die Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf die Angleichung des Rundfunkwerberechts bereits begründet wurde (oben IV 2 b und c), bleibt zu prüfen, ob Art. 57 Abs. 2 auch die rechtliche Grundlage für die Angleichung des übrigen Rundfunkrechts sowie erforderlichenfalls des Fernmelderechts bietet.

Art. 57 Abs. 2 schreibt vor die "Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten".

Die Veranstaltung von Rundfunksendungen kann von natürlichen oder juristischen Personen unternommen werden, und sie wird es in allen Mitgliedstaaten. Sie ist also unternehmerische Tätigkeit, selbständige Tätigkeit. So, wie es zahlreiche Tätigkeiten oder Berufe im Bereich Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) gibt, die sämtlich in den Genuß der Freizügigkeit (als Unselbständige) bzw. des Niederlassungsrechts und des freien Verkehrs ihrer Dienstleistungen kommen (soweit sie als Selbständige tätig werden können) (1), gibt es in den Mitgliedstaaten auch die Tätigkeit, selbständig ein Rundfunkunternehmen zu gründen und/oder zu betreiben, das Programme gestaltet, herstellt und verbreitet, oder das Programme anderer übernimmt und weiterverbreitet.

Ob es sich beim Veranstalten von Rundfunk um einen Beruf, ein Gewerbe, eine öffentliche Aufgabe oder einen öffentlichen Dienst handelt, ist gemeinschaftsrechtlich unerheblich: Nach Art. 57 Abs. 2 genügt es, daß es sich um eine Tätigkeit handelt, die von einem selbständigen Träger aufgenommen und/oder ausgeübt wird oder werden kann.

Da diese Tätigkeit nicht ihrem Wesen nach dem Staat selbst vorbehalten bleiben muß und ihm auch tatsächlich nicht vorbehalten ist, sondern vielfach einem durch Gesetz geschaffenen Träger, der sie dann selbständig ausübt, fällt sie auch nicht als staatliche Aufgabe aus dem Anwendungsbereich des Art. 57 Abs. 2 heraus. Für dessen Anwendbarkeit kommt es ferner nicht darauf an, welche Bedeutung die selbständige Tätigkeit für den Staat, für die Allgemeinheit, für die Bildung der öffentlichen Meinung, für die Parteien, für bestimmte Gruppen oder den einzelnen hat.

Ebensowenig kommt es darauf an, welcher Art die selbständige Tätigkeit ist oder welchen Inhalt sie hat, insbesondere ob sie selbst wirtschaftlicher Natur ist oder doch wirtschaftliche Fragen zum Gegenstand hat. Dies bestätigen Satz 2 des Art. 57 Abs. 2 sowie Abs. 3, die ausdrücklich die Vorschriften über die die Gesundheit betreffenden Tätigkeiten als angleichungsbedürftig bezeichnen.

Auch allen Personen, die geistig-kulturelle Tätigkeiten ausüben - insbesondere künstlerischen, schriftstellerischen, informierenden und bildenden Inhalts - garantiert der EWG-Vertrag die europäischen Freiheiten und damit, sofern die Tätigkeiten selbständig ausgeübt werden, das Niederlassungsrecht und den freien Verkehr der jeweils von diesen Personen erbrachten Leistungen. Es ist also gleichgültig, ob eine Tätigkeit Bereiche der Wirtschaft, des Rechts, der Technik betrifft oder der Gesellschaft (z. B. Erziehung, Gesundheit, Sport, Unterhaltung, Freizeitgestaltung) oder Kultur (Pflege der Bildung, Kunst, Wissenschaft, Forschung). Erfasst werden z. B. auch selbständig tätige Unternehmen, die Theater, Opern, Konzerte oder Kinofilmvorführungen veranstalten, die einen Buchverlag, eine Zeitschrift, eine Zeitung, einen Nachrichtendienst oder eine Illustrierte betreiben.

(1) Z. B. Redakteure, Reporter, Sprecher, Drehbuchautoren, Komponisten, Dirigenten, Musiker, Sänger, Schauspieler, Dramaturgen, Regisseure, Kameramänner, Cutter, Aufnahmetechniker, Aufnahmebildtechniker, Leiter von Programm- oder technischen Abteilungen, Sendeleiter, Programmdirektoren, Intendanten bzw. Generaldirektoren.

Der EWG-Vertrag stellt schließlich auch nicht darauf ab, ob die selbständige Tätigkeit gewerblicher, kaufmännischer, handwerklicher, freiberuflicher oder sonstiger Natur ist. Vielmehr kommt es allein darauf an, ob die Tätigkeit eine Leistung ist, "die in der Regel gegen Entgelt erbracht" wird (Art. 60 Abs. 1). Daß dies bei der Veranstaltung von Rundfunk der Fall ist, wurde bereits eingehend in Abschnitt A I 2 dargelegt.

Aus diesen Gründen kann Art. 57 Abs. 2 nicht nur auf den Bereich des Werberundfunks bezogen werden. Vielmehr erfaßt er alle Betätigungen, die zur Tätigkeit des Veranstalters von Rundfunk gehören, gleichgültig, welcher Art sie sind.

Das Rundfunk- und das Fernmelderecht der Mitgliedstaaten gehört zu den Vorschriften, welche "die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten" (Art. 57 Abs. 2) regeln. Denn sie regeln das Ob und das Wie der Tätigkeit des Veranstalters von Rundfunk. Sie sind Zulassungs- und Aufsichtsrecht. Sie stellen persönliche, fachliche, organisatorische und technische Anforderungen an den oder die Veranstalter von Rundfunk und ihr Tun. Sie regeln die Bedingungen der Errichtung und des Betriebes von Rundfunkunternehmen.

In diesem Grünbuch ist in erster Linie die Rede von den Vorschriften über die Ausübung der Rundfunk-tätigkeit. Die Übersicht über die Rundfunkgesetze der Mitgliedstaaten (Vierter Teil) hat jedoch gezeigt, dass auch die Vorschriften über die Aufnahme dieser Tätigkeit (Errichtung von Veranstaltern, Zuweisung von Monopolen, Zulassung, Rechtsform, Zweck, Struktur, Organisation, Zuständigkeit, Finanzierung usw.) zum Teil erheblich voneinander abweichen und teilweise beträchtliche Unterschiede in der Konzeption und im System offenbaren.

Gleichwohl beabsichtigt die Kommission vorerst nicht, in diesem Bereich rechtsangleichend tätig zu werden. Der erste große, vordringliche Schritt scheint ihr die Verwirklichung der Sende- und der Informationsfreiheit ohne Rücksicht auf innergemeinschaftliche Grenzen zu sein, insbesondere im Bereich des Kabel- und des Satellitenfernsehens. Dieser Schritt betrifft die Ausübung, nicht die Aufnahme der Rundfunk-tätigkeit. Erst die Erleichterung des Niederlassungsrechts der Rundfunkunternehmen, der Art. 57 Abs. 2 genauso dient wie dem freien Verkehr ihrer Dienstleistungen, wird eine Angleichung einiger Bedingungen für die Aufnahme der Rundfunk-tätigkeit unumgänglich machen. Nach Meinung der Kommission sollte dies der zweite große Schritt auf dem Wege zu der vom Europäischen Parlament geforderten Rahmenordnung sein. Er kann schwerlich vor oder gleichzeitig mit dem ersten getan werden. Mitgliedstaaten und Gemeinschaft wären gleichermaßen überfordert.

Dabei wird nicht übersehen, daß Art. 57 Abs. 2 nicht nur zur Angleichung der von ihm umfaßten Vorschriften ermächtigt, sondern auch verpflichtet. Denn die Bestimmung ist im Indikativ Präsens formuliert: "erläßt der Rat ... auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Richtlinien" - das ist der juristische Imperativ: Er hat zu erlassen. Ermessen besitzen die Organe der Gemeinschaft also nicht hinsichtlich des Ob der Angleichung, wohl aber des Wann, Wie und Wieweit.

VII. Inländischer Urheberschutz und ausländische Sendungen

Der freie Verkehr der Sendedienstleistungen in der Gemeinschaft wird nicht nur durch das Rundfunkrecht - insbesondere die Vorschriften über die Werbung und die Inhalte von Programmen - sowie durch das Fernmelderecht (oben B I, Erster Teil B III, IV) beschränkt, sondern auch durch das Urheberrecht. Die Situation auf diesem Gebiet ist im Sechsten Teil unter C I und II dargestellt.

Ob eine Angleichung der den freien Verkehr für Rundfunksendungen ver- oder hindernden urheberrechtlichen Vorschriften zulässig, erforderlich und dringlich ist, hängt wie bei den werbe- und den programmrechtlichen Vorschriften zunächst davon ab, ob solche urheberrechtlichen Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs bereits von den Verboten der Art. 59, 62 erfaßt und dadurch beseitigt werden oder nicht. Im letzteren Fall kann nur die Angleichung dieser Vorschriften den freien Sendeverkehr innerhalb der Gemeinschaft ermöglichen.

1. Anwendbarkeit inländischer, aus Gründen des literarischen und künstlerischen Eigentums gerechtfertigter Vorschriften

In der Rechtssache Coditel/Ciné Vog hatte der Gerichtshof zu entscheiden, "ob die Art. 59 und 60 EWG-Vertrag der auf das Gebiet eines Mitgliedstaates begrenzten Einräumung eines Nutzungsrechts an einem Film deshalb entgegenstehen, weil mehrere derartige Nutzungsverträge dazu führen könnten, den gemeinsamen Markt für den Bereich der wirtschaftlichen Betätigung im Kinofilmgeschäft abzuschotten" (1).

Die Kommission hatte die Frage bejaht (siehe oben II 3). Nach ihrer Ansicht erfordert der Schutz des besonderen Gegenstands des in Rede stehenden Vorführungsrechts - der die gleichzeitige Weiterübertragung einer Ausgangssendung per Kabel betrifft - nicht, daß dem Inhaber dieses Rechts das Zustimmungsrecht mit der Folge zusteht, die Weiterübertragung untersagen zu können. Da der Inhaber der Ausgangssendung zugestimmt habe, könnten seine berechtigten Interessen als befriedigt angesehen werden, wenn ihm nach innerstaatlichem Recht ein Anspruch auf eine angemessene Vergütung durch das Kabelfernsehunternehmen zusteht, das die gleichzeitige Weiterübertragung vorgenommen hat. Zu dieser mittleren Lösung war die Kommission aufgrund einer vergleichenden Analyse der sehr unterschiedlichen Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten, den Vereinigten Staaten und nach der Berner Verbands-Übereinkunft gekommen (2). Schon damals hatte sie die Frage aufgeworfen, ob dieser Zustand der nationalen Urheberrechte ohne weiteres hinzunehmen und nicht ihre Harmonisierung durch die Gemeinschaft anzustreben sei (3).

Der Gerichtshof folgte der Kommission nicht und verneinte die gestellte Frage (4): "Zwar sind nach Art. 59 EWG-Vertrag Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs verboten, doch erfaßt diese Bestimmung damit nicht

(1) EuGH Coditel/Ciné Vog a.a.O. 902 Rn. 11.

(2) EuGH Coditel/Ciné Vog a.a.O. 894 - 896.

(3) EuGH Coditel/Ciné Vog a.a.O. 897.

(4) EuGH Coditel/Ciné Vog a.a.O. 903 Rn. 15, 16.

die Grenzen für bestimmte wirtschaftliche Betätigungen, die auf die Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Schutz des geistigen Eigentums zurückgehen, es sei denn, die Anwendung dieser Vorschriften stelle sich als ein Mittel willkürlicher Diskriminierung oder als eine versteckte Beschränkung in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten dar. ... Daraus ergibt sich, daß, wenn zum Urheberrecht das Recht gehört, für jede Vorführung eine Vergütung zu verlangen, die Vorschriften des EWG-Vertrages räumlichen Begrenzungen, die von den Parteien des Vertrags über die Einräumung der Nutzungsrechte zum Schutz des Urhebers und der Nutzungsberechtigten vereinbart werden, grundsätzlich nicht entgegenstehen."

Zwar handelt es sich bei den Vorschriften über den Schutz des geistigen Eigentums nicht wie bei den Beschränkungen der Werbung um "aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigte Vorschriften". Vielmehr begründet der Gerichtshof seine einschränkende Auslegung der Art. 59, 62 mit einer rechtlichen und einer wirtschaftlichen Erwägung (1): Zum einen gehöre "die dem Inhaber des Urheberrechts und seinen Rechtsnachfolgern zustehende Möglichkeit, eine Vergütung für jede Vorführung des Films zu verlangen, zum wesentlichen Inhalt des Urheberrechts an derartigen literarischen oder künstlerischen Werken". Zum anderen könne "die Verwertung der Urheberrechte an Filmen und der daraus zu ziehenden Einnahmen nicht unabhängig von den Aussichten auf eine Fernsehübertragung dieser Filme geplant werden".

Damit hat der Gerichtshof einen Vorbehalt der Anwendbarkeit von aus Gründen des literarischen und künstlerischen Eigentums gerechtfertigten Vorschriften über Dienstleistungen anerkannt. Diese im EWG-Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs entspricht der in Art. 36 Satz 1 vorgesehenen Möglichkeit der Beschränkung des freien Warenverkehrs durch Vorschriften, "die aus Gründen ... des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind". Gerechtfertigt im Sinne des Art. 36 Satz 1 wie des richterrechtlichen Vorbehalts zugunsten von Vorführungsrechten ist eine Beschränkung nach der Rechtsprechung dann, wenn sie zum "spezifischen Gegenstand", "wesentlichen Inhalt", "Bestand", zur "Existenz" des geistigen Rechts gehört. Nicht gerechtfertigt kann dagegen eine Beschränkung sein, wenn sie die "Ausübung" des geistigen Rechts betrifft. Dabei kommt es auf die Umstände des Einzelfalls an.

Coditel I verdeutlichend stellt die Coditel/Cine Vog II-Entscheidung klar (2), Art. 36 betreffe Beschränkungen des freien Warenverkehrs, hier "geht es dagegen um Verbote oder Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs". Jedoch gelte die "Art. 36 zugrunde liegende Unterscheidung zwischen der Existenz eines von der Gesetzgebung eines Mitgliedstaates anerkannten Rechts auf Schutz des geistigen und künstlerischen Eigentums, das durch die Bestimmungen des Vertrages nicht berührt werden kann, und der Ausübung dieses Rechts, die unter Umständen eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen kann, ... auch für die Ausübung dieses Rechts im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs". Es lasse sich "nicht ausschließen ..., daß bestimmte Modalitäten dieser Ausübung gegen Art. 59 und 60 verstoßen".

(1) EuGH Coditel/Ciné Vog a.a.O. 903 Rn. 14.

(2) EuGH 6.10.1982 - Coditel/Ciné Vog II, 262/81 - Slg. 1982, 3381 (3400 Rn. 10, 3401 Rn. 13, 14).

Mit dem zuletzt zitierten Satz nimmt der Gerichtshof Bezug auf die in Coditel I gemachte Einschränkung oder Grenze des Vorbehalts: "es sei denn, die Anwendung dieser Vorschriften stellte sich als ein Mittel willkürlicher Diskriminierung oder als eine versteckte Beschränkung in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten dar." Dieser Halbsatz entspricht Art. 36 Satz 2.

2. Angleichung des Urheberrechts für den Rundfunk

Das Ergebnis der Coditel I-Entscheidung für das Urheberrecht in bezug auf Rundfunksendungen ist das gleiche wie das des Debauve-Urteils für das Recht der Rundfunkwerbung: Die jeweiligen Beschränkungen dürfen trotz Art. 59, 62 grundsätzlich aufrechterhalten werden. Damit ist der freie Verkehr zahlreicher Sendedienstleistungen im einen wie im anderen Falle grundsätzlich bis zu einer Lösung durch Angleichung der unterschiedlichen Vorschriften aufgeschoben. Nur mit ihrer Hilfe kann darüber hinaus ein Gemeinsamer Markt für Rundfunksendungen entstehen. Im Sechsten Teil wird im einzelnen dargelegt, wo die Probleme und Unterschiede liegen (C I, II), warum in welchen Bereichen eine Angleichung erforderlich erscheint (C II, III) und welche Lösung die Kommission vorschlägt (C IV).

3. Anwendbarkeit des Art. 57 Abs. 2

Die Richtlinie zur Angleichung der für die Ausübung der Rundfunkstätigkeit erheblichen urheberrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten könnte und sollte auf Art. 57 Abs. 2 gestützt werden. Danach kommt es darauf an, ob es sich um "Vorschriften über die Ausübung selbständiger Tätigkeiten" - hier der Veranstaltung von Rundfunk - handelt.

Das Urheberrecht ist zunächst eine allgemeine Voraussetzung für die freie Ausübung der von ihm geschützten Leistung oder Tätigkeit. Zum Urheberrecht gehört nach allgemeinem Verständnis aber auch eine medienpezifische, speziell auf den Rundfunk bezogene Regelung (1). Diese Vorschriften regeln nämlich wichtige besondere Bedingungen für die Ausübung der Tätigkeit der Veranstalter von Rundfunk. Innerhalb dieser Vorschriften geht es nach den Vorstellungen der Kommission (Sechster Teil C IV) um einen Teilbereich: die Weitersendung grenzüberschreitender Rundfunksendungen durch Kabelunternehmen. Diese Übertragung oder Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke - ebenso wie deren Ausstrahlung durch Rundfunkunternehmen - gehört unmittelbar zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit dieser Unternehmen ebenso wie ihre übrigen Betätigungen. Aus diesen Gründen gehören zu den Vorschriften, welche die Ausübung der Gesamtheit dieser Betätigungen - der selbständigen Tätigkeit Rundfunk - regeln, auch die rundfunkspezifischen Vorschriften des Urheberrechts. Sie fallen daher unter Art. 57 Abs. 2.

(1) Expertenkommission Neue Medien a.a.O. 153.

Im Übrigen darf Art. 57 Abs. 2 nicht zu eng verstanden, sondern muss im Lichte seiner Zielsetzung ausgelegt werden, "die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern". Nach ständiger Praxis von Kommission, Parlament und Rat - etwa im Bereich der Versicherungen, Banken und Sparkassen - umfasst die Bestimmung auch die Koordinierung von branchenbezogenen Vorschriften, welche rechtliche Bedingungen für die Ausübung des Wettbewerbs innerhalb der einzelnen Bereiche selbständiger Tätigkeiten regeln, sowie der Schutzbestimmungen, die den selbständig Tätigen in ihrem Interesse und im Interesse Dritter vorgeschrieben sind. Hierzu gehören auch die bezeichneten rundfunkbezogenen Vorschriften des Urheberrechts.

D. UNMITTELBARE WIRKSAMKEIT DER DIENSTLEISTUNGSFREIHEIT

Art. 59 Abs. 1 enthält nicht nur das an die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gerichtete Gebot, die Beschränkungen des freien grenzüberschreitenden Rundfunkverkehrs in der Gemeinschaft aufzuheben, also eine institutionelle Garantie der gemeinschaftsweiten Rundfunkausstrahlung als eines objektiven, mit hoheitlichen Mitteln zu verwirklichenden Grundsatzes der Verfassung der Gemeinschaft. Vielmehr schützt Art. 59 Abs. 1 diese Freiheit auch als subjektives Recht des einzelnen gegenüber Eingriffen der öffentlichen Gewalt oder Dritter. Der ausländische Leistungserbringer vermag also seine Freiheit, aus seinem Mitgliedstaat (auch) in andere Mitgliedstaaten Programme auszustrahlen, vor den Behörden und Gerichten dieser Staaten durchzusetzen. Das gleiche Individualrecht gewährt ihm Art. 62, der den Mitgliedstaaten die Einführung neuer Beschränkungen der Freiheit des Rundfunkverkehrs verbietet.

Diese Auffassung, nach der die Art. 59 und 62 nicht nur gegenüber Vorschriften unmittelbar wirksam sind, die ausländische Rundfunkveranstalter bzw. Programme diskriminieren, sondern auch gegenüber Vorschriften, soweit sie Ausländer wie Inländer bzw. ausländische Sendungen wie inländische behandeln, hat die Kommission bereits in der Rechtssache Debaue vertreten (1): "Art. 59 entfaltet unmittelbare Wirkung gegenüber allen Arten von Beschränkungen, die in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen."

Zur Begründung hat die Kommission ausgeführt (2): "wenn der Begriff der 'Beschränkung' in Art. 59 andere Beschränkungen als einfache Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsorts deckt, spreche nichts gegen die unmittelbare Wirkung von Art. 59. ... in der Rechtssache van Binsbergen habe der Gerichtshof den Art. 59 Abs. 1 und 60 Abs. 3 'jedenfalls insoweit als sie zum Gegenstand haben, alle ... Diskriminierungen zu beseitigen', unmittelbare Wirkung zugesprochen. Dies sei ein Hinweis darauf, dass es der Gerichtshof bei seiner Entscheidung über den jener Rechtssache zugrundeliegenden Sachverhalt gerade vermieden habe, in seinem Erkenntnis über das hinauszugehen, was das vorlegende Gericht zum Erlass seines Urteils benötigt habe, sondern die Möglichkeit offengelassen habe, Beschränkungen anderer Art aufzusprühen, die in den Anwendungsbereich von Art. 59 fielen."

Generalanwalt Warner hat die gleiche Auffassung vertreten (3): "In wenigstens drei Rechtssachen hat der Gerichtshof ausgeführt, dass dieser Absatz /1 von Art. 59 / 'jedenfalls' insoweit unmittelbare Wirkung hat, als er die Beseitigung aller Diskriminierungen eines Dienstleistungserbringers aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen seines Aufenthaltsorts zum Gegenstand hat - eine Formulierung übrigens, die zur Bestätigung dafür beiträgt, dass der Zweck von Art. 59 weiter geht. Ich nehme an, dass der Gerichtshof diese Formulierung in jenen Fällen gebraucht hat, um nicht weiter gehen zu müssen, als es zu ihrer Entscheidung erforderlich war. Es handelt

(1) EuGH 18.3.1980 - Debaue, 52/79 - Slg. 1980, 833 (852).

(2) EuGH Debaue a.a.O.

(3) Schlussanträge 13.12.1979 in EuGH Debaue a.a.O. 860 (873-874).

sich um die Rechtssachen van Binsbergen, Walrave ... und Donà ... (1). Es gibt andere Urteile, die sich nur schwer mit der Auffassung in Einklang bringen lassen, dass Art. 59 Abs. 1 unmittelbare Wirkung nur in diesem begrenzten Umfang zukommt (vgl. insbesondere das Urteil in den verbundenen Rechtssachen ... van Wesemael ... (2). Ich vermag keine Grundlage für die Ansicht zu erkennen, dass die unmittelbare Wirkung dieses Absatzes in dieser Weise begrenzt wäre; auch in den vor dem Gerichtshof in den vorliegenden Rechtssachen /Debauve und Coditel/ Ciné Vog / abgegebenen Erklärungen ist hierfür nichts vorgetragen worden. Meiner Ansicht nach hat Art. 59 Abs. 1 somit in jeder Hinsicht unmittelbare Wirkung. ... Meines Erachtens muss ... die unmittelbare Wirkung von Art. 62 ihrem Umfang nach der von Art. 59 Abs. 1 entsprechen."

In der Sache hat der Gerichtshof die unmittelbare Wirksamkeit des Art. 59 Abs. 1 in dem bereits erwähnten Urteil van Wesemael wie folgt begründet, ohne zwischen Ausländer diskriminierenden und unterschiedslos auf In- und Ausländer anwendbaren Beschränkungen zu unterscheiden (3): "Diese Vorschrift, die als Zeitpunkt für die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs das Ende der Übergangszeit festsetzt, begründet bei einer an Art. 8 Abs. 7 des Vertrages orientierten Auslegung eine genau bestimmte Verpflichtung zur Herbeiführung eines bestimmten Ergebnisses; die Durchführung eines Programms fortschreitender Massnahmen sollte die Erfüllung dieser Verpflichtung lediglich erleichtern, nicht aber eine Bedingung für sie darstellen. Daraus folgt, dass die zwingenden Bestimmungen des Art. 59 des Vertrages, die während der Übergangszeit mittels der in Art. 63 vorgesehenen Richtlinien schrittweise durchzuführen waren, nach Ablauf des genannten Zeitraums /seit 1. Januar 1970/ unmittelbar und unbedingt anwendbar geworden sind."

In der Tat: Art. 59 Abs. 1 und 62 sind als Verbotsnormen, als Gleichheits- und Freiheitsrechte ihrer Natur nach darauf angelegt, als solche ihre Wirkung zu entfalten. Seit dem Ende der Übergangszeit und über das dafür erlassene allgemeine Programm hinaus sind sie wegen ihres allgemeinen und vorsorglichen Charakters nicht geeignet, zu weiteren konkreten Durchführungsbestimmungen Anlass zu geben. Als Verbotsnormen lassen sie sich erst im Falle ihrer Verletzung konkretisieren. Als Freiheitsrechte würden sie ohne unmittelbare Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten auf Kosten der Rechtssuchenden weitgehend stillgelegt. Ihre tägliche Anwendung durch die innerstaatlichen Gerichte und Behörden erschöpfte sich in der Beseitigung von Diskriminierungen. Die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs könnte verweigert und nicht ohne Einschaltung der Kommission in einem förmlichen Verfahren nach Art. 155, 169 durchgesetzt werden.

(1) EuGH 3.12.1974 - van Binsbergen, 33/74 - Slg. 1974, 1299 (1310-1313); EuGH 12.12.1974 - Walrave, 36/74 - Slg. 1974, 1405 (1421, 1422 Ziff. 5 des Tenors des Urteils); EuGH 14.7.1976 - Donà 13/76 - Slg. 1976, 1333 (1342 Ziff. 2 des Tenors).

(2) EuGH 18.1.1979 - van Wesemael, 110 und 111/78 - Slg. 1979, 35 (52 Rn. 26).

(3) EuGH van Wesemael a.a.O. 52 Rn. 25/26.

Wenn die Art. 59 Abs. 1 und 62 Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs - hier des Sendeverkehrs - erfassen, die sich aus der Anwendung unterschiedslos geltender Regelungen ergeben, so hat die unmittelbare Wirksamkeit der Art. 59 Abs. 1 und 62 nicht etwa zur Folge, dass die betreffende innerstaatliche Regelung schlechthin unanwendbar wäre. Vielmehr ist sie nur insoweit nicht anzuwenden, als sie Rundfunkveranstalter bzw. Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten einbezieht und damit den grenzüberschreitenden Verkehr beschränkt. Hinsichtlich der inländischen Erbringer und der inländischen Dienstleistungen bleibt die Regelung unberührt. Dies hat die Kommission in ihren Anträgen in den Rechtssachen Debauve und Coditel/Ciné Vog klar ausgedrückt (siehe oben C II 3).

Ganz unbeeinträchtigt lässt die hier vertretene Auslegung der Art. 59 und 62 die Anwendbarkeit solcher unterschiedslos für die Weiterverbreitung in- und ausländischer Sendungen im Inland geltenden innerstaatlichen Vorschriften - namentlich des Rundfunk- oder Fernmelde-rechts -, die aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind (z.B. im Bereich der Rundfunkwerbung, Rechtssache Debauve) oder aus Gründen des literarischen und künstlerischen Eigentums (Rechtssache Coditel/Ciné Vog).

Die Situation ist insoweit nicht anders als hinsichtlich der ebenfalls weiterhin möglichen Anwendung diskriminierender Vorschriften, die eine Sonderregelung für Ausländer vorsehen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (Art. 56 Abs. 1): Die Tatsache, dass es solche diskriminierenden Vorschriften gibt, die ausnahmsweise anwendbar bleiben, hat den Gerichtshof nicht daran gehindert, die Unanwendbarkeit der übrigen, nicht unter diese drei Ausnahmemöglichkeiten fallenden innerstaatlichen Sondervorschriften für Ausländer und damit die unmittelbare Wirksamkeit des Art. 59 Abs. 1 zu bejahen. Dem entspricht es, wenn auch diejenigen unterschiedslos geltenden Vorschriften nicht auf die Weiterverbreitung ausländischer Programme im Inland angewendet werden dürfen, die nicht unter eine der beiden durch den Gerichtshof eröffneten Ausnahmemöglichkeiten fallen.

E. AUSNAHMEN

I. Vorschriften für mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraute Unternehmen (Art. 90 Abs. 2)

Art. 90 Abs. 2 bestimmt: "Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrages, 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."

Und Art. 90 Abs. 3 fügt hinzu: "Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten."

1. "Unternehmen"

Sind die Veranstalter von Rundfunk Unternehmen im Sinne des Vertrages, insbesondere des Art. 90 Abs. 2 ?

Es besteht heute weitgehend Übereinstimmung, dass "Unternehmen" jede nicht als Arbeitnehmer ausgeübte Tätigkeit ist, die in der Herstellung oder Verteilung einer Ware oder Dienstleistung für den Markt besteht. Zum gemeinschaftsrechtlichen Begriff des Unternehmens gehört also nicht das Erfordernis einer eigenen Rechtspersönlichkeit oder die Absicht, Gewinne zu erzielen (1).

(1) EuGH 29.10.1980 - FEDETAB, 209 - 215 und 218/78 - Slg. 1980, 3125 (3250 Rn. 88).

Wie im Vierten Teil näher geschildert und belegt, üben die einzelnen Rundfunkgesellschaften, Anstalten, Körperschaften, Vereine, Stiftungen und Einrichtungen trotz ihrer unterschiedlichen Rechtsform vielfältige wirtschaftliche und wirtschaftlich erhebliche Tätigkeiten als Anbieter und Nachfrager auf den betreffenden Märkten aus: als Produzent oder/und Abnehmer von Programmen, als Veranstalter von Live-Sendungen, als Verbreiter von Programmen und Sendungen durch Ausstrahlung oder/und Übertragung, als Verwerter ihrer Programme gegenüber Dritten, als Errichter, Unterhalter und/oder Benutzer von Produktionsbetrieben, Sendehäusern, Sendeanlagen und Sendern, als Arbeitgeber und Auftraggeber, als Gründer von Tochtergesellschaften, als Investor und Kreditnehmer, als Eigentümer und Inhaber von Urheber- und Leistungsschutzrechten. Die Rundfunkveranstalter bilden jeweils eine wirtschaftliche und organisatorische Einheit, in der die für die Produktion und die Distribution von Rundfunkprogrammen erforderlichen personellen, sachlichen und finanziellen Mittel zusammengefasst sind.

Alle im Vierten Teil erörterten Rundfunkveranstalter sind daher Unternehmen im Sinne des EWG-Vertrags und werden von seinen diesbezüglichen Vorschriften erfasst (insbesondere von Art. 85 bis 90). Es handelt sich dabei um einen eigenständigen Begriff des Gemeinschaftsrechts. Sein Inhalt ist also nicht dem jeweiligen innerstaatlichen Recht zu entnehmen und daher nicht von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden.

Gegen die Eigenschaft von Fernsehanstalten als Unternehmen im Sinne des EWG-Vertrags hatte die deutsche Regierung im Jahre 1974 in der Rechtssache Sacchi eingewandt, die Rundfunkanstalten erfüllten eine öffentliche Aufgabe, eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung (1). Die italienische Regierung wendete ein, die Anstalten verfolgten keine wirtschaftliche Tätigkeit, sondern führten einen öffentlichen Betrieb kultureller, unterhaltender und informativer Zielsetzung; sie seien gemeinnützig (2). Die Ausstrahlung von Fernsehsignalen erfolge im Rahmen der Ausübung einer öffentlichen Aufgabe. Dieser Bereich unterstehe voll und ausschliesslich der nationalen Souveränität (3).

Der Gerichtshof hat sich dieser Argumentation - ohne sich ausdrücklich damit auseinanderzusetzen - nicht angeschlossen. Wie bereits damals die Kommission (4) hat er die Fernsehanstalten als Unternehmen im Sinne des EWG-Vertrages angesehen. Er erklärte deshalb nicht nur die Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr auf ihre Sendungen und diejenigen über den freien Warenverkehr auf ihren Handel mit Materialien und Erzeugnissen für anwendbar, sondern auch die Vorschriften für Unternehmen, namentlich Art. 90 (5).

(1) EuGH 30.4.1974 - 155/73 - Slg. 1974, 409 (418 - 419).

(2) EuGH a.a.O. 420.

(3) EuGH a.a.O. 425.

(4) EuGH a.a.O. 415 - 416.

(5) EuGH a.a.O. 430 (Rn. 13, 14, 15).

2. "Betraute Unternehmen"

Für die Frage, ob ein Rundfunkunternehmen unter Art. 90 Abs. 2 fallen kann, ist von der Auslegung auszugehen, die ihr der Gerichtshof gegeben hat. Danach findet auch auf Art. 90 Abs. 2 die für alle Ausnahmebestimmungen des EWG-Vertrags geltende Regel restriktiver Auslegung Anwendung (1): "Da es sich um eine Vorschrift handelt, die unter bestimmten Umständen eine vom Vertrag abweichende Regelung zuläßt, ist der Begriff der Unternehmen, die sich auf diese Vorschrift berufen können, eng auszulegen."

Hiervon ausgehend hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, daß Unternehmen nur dann "betraut sind" mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, daß es sich nur dann um eine ihnen "übertragene" besondere Aufgabe handelt, wenn die Übertragung durch Hoheitsakt erfolgt ist (2): "Zwar können Privatunternehmen unter diese Bestimmungen fallen, aber nur, wenn sie durch Hoheitsakt der öffentlichen Gewalt mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind. Das folgt eindeutig daraus, daß der Hinweis auf die 'ihnen übertragene besondere Aufgabe' auch für die Unternehmen gilt, die den Charakter eines Finanzmonopols haben."

Einen solchen Hoheitsakt kann nach der Rechtsprechung ein Gesetz darstellen, das einem Unternehmen des Privatrechts, welches zu diesem Zweck unter Beteiligung des Staates am Kapital gegründet wurde, eine besondere Aufgabe überträgt (Anlegung und Betrieb eines Hafens an der Mosel), das ihm zur Verwirklichung dieser Aufgabe bestimmte Vorrechte gewährt (Steuerbefreiungen, Übernahme von Instandhaltungskosten, Recht auf Gehör vor Erteilung einer Erlaubnis für die Anlegung und den Betrieb von weiteren Häfen), und das den Einfluß des Staates auf die Organe des Unternehmens regelt (3).

Als Hoheitsakt im Sinne dieser Rechtsprechung wird erst recht ein Gesetz, eine Königliche Charter oder ein Dekret (eine Verordnung) angesehen werden können, das ein Rundfunkunternehmen errichtet, ihm eine öffentliche Aufgabe oder einen öffentlichen Dienst überträgt und seine Tätigkeit sowie sein Verhältnis zur öffentlichen Hand (dem Staat oder einer anderen

(1) EuGH 27.3.1974 - BRT/SABAM, 127/73 - Slg. 1974, 313 (318 Rn. 19).

(2) EuGH a.a.O. 318 (Rn. 20/21); EuGH 14.7.1981 - Züchner/Bayerische Vereinsbank, 172/80 - Slg. 1981, 2021 (2030 Rn. 8 am Ende).

(3) EuGH 14.7.1971 - Luxemburg/Müller, 10/71 - Slg. 1971, 723 (730 Rn. 8). Der genaue Sachverhalt findet sich auf den S. 725, 732, 738 - 739.

Gebietskörperschaft) regelt. Wie im Vierten Teil unter C (bezüglich NOS und STER) und D bis I näher dargelegt, ist dies der Fall bei den dort bezeichneten Stiftungen, Anstalten, Körperschaften und Rundfunk-Aktiengesellschaften des Staates.

Als Hoheitsakt im Sinne der Rechtsprechung wird außerdem ein auf einem besonderen Gesetz beruhender Betrauungs- bzw. Verleihungsakt einer Regierung angesehen werden können, durch den der öffentliche Dienst des Rundfunks, der in dem Gesetz im einzelnen geregelt ist, einer Aktiengesellschaft mit sämtlichen Anteilen in öffentlicher Hand übertragen wird. Wie im Vierten Teil unter B ausgeführt, fällt in diese Kategorie die RAI.

Demgegenüber wird man in der Erteilung einer bloßen staatlichen Erlaubnis, Zulassung, Konzession oder Lizenz zur Veranstaltung von Rundfunk oder in der Zuweisung von Sendezeit ohne gleichzeitiger Betrauung mit einer öffentlichen Aufgabe keinen Hoheitsakt im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 90 Abs. 2 erblicken können. Auch hierfür finden sich im Vierten Teil Beispiele, namentlich RTL (A), die neun niederländischen privaten Vereine und Stiftungen (C), die 16 britischen privaten Programm-Aktiengesellschaften (E) sowie zahlreiche private, durch Kabel oder drahtlos übertragende Aktiengesellschaften in verschiedenen Mitgliedstaaten, vor allem in Italien (B).

In Übereinstimmung mit dem Gesagten hat der Gerichtshof für Recht erkannt (1): "Ein Unternehmen, das der Staat mit keiner besonderen Aufgabe betraut hat und das Privatinteressen wahrnimmt, fällt auch dann nicht unter die Bestimmungen von Art. 90 Abs. 2 EWG-Vertrag, wenn es sich bei diesen Interessen um gesetzlich geschützte geistige Eigentumsrechte handelt." Es ging um eine Genossenschaft von Autoren und Komponisten mit dem Zweck, die (Urheber-) Rechte und Interessen ihrer Mitglieder vor allem gegenüber Rundfunkanstalten und Schallplattenherstellern zu wahren und zu verwerten.

3. "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse"

Zu prüfen bleibt, ob diejenigen Unternehmen, die durch Hoheitsakt der bezeichneten Art mit der Veranstaltung von Rundfunk betraut sind, "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" erbringen.

Daß es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk - insbesondere der Darbietung und Verbreitung (Ausstrahlung oder Übertragung) von Sendungen und Programmen - um "Dienstleistungen" im Sinne des Art. 90 Abs. 2 handelt, ergibt sich aus der Natur der Sendungen und Programme, ihrer Herstellung und ihrer Verbreitung (Ausstrahlung oder Übertragung).

In der Rechtssache Sacchi meinte die deutsche Regierung (2), Rundfunksendungen seien "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse". Dies gelte sogar für Werbesendungen. Denn Werbehörfunk und -fernsehen seien nur im Rahmen von allgemeineren Programmen möglich. Wegen ihres Einflusses auf die Bildung der öffentlichen Meinung müßten

(1) EuGH 27.3.1974 - BRT/SABAM, 127/73 - Slg. 1974, 313 (320 Ziff. 2 des Tenors des Urteils).

(2) EuGH 30.4.1974 - 155/73 - Slg. 1974, 409 (419, 430 Rn. 13).

Werbesendungen den für die allgemeine Aufgabe des Rundfunks geltenden Grundsätzen entsprechen. Die Kommission widersprach dieser Meinung (1). Generalanwalt Reischl hielt die Ausnahme des Art. 90 Abs. 2 für gegeben (2).

Der Gerichtshof erklärte, es komme darauf an, wie das einzelstaatliche Recht ausgestaltet sei (3): "Wenn im übrigen bestimmte Mitgliedstaaten die mit dem Betrieb des Fernsehens beauftragten Unternehmen, selbst soweit es um deren kaufmännische Betätigung - namentlich im Bereich der Werbung - geht, als mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraute Unternehmen ausgestalten, kommen gemäss Artikel 90 Absatz 2 im Hinblick auf ihr Marktverhalten die gleichen Verbote zum Zuge, sofern diese mit der Erfüllung der Aufgaben dieser Unternehmen nicht nachweislich unvereinbar sind."

Es ist also nicht ausgeschlossen, dass ein Rundfunkunternehmen als "mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut" anzusehen ist. Dies ist jedoch nicht per se oder grundsätzlich der Fall, sondern nur, wenn das betreffende innerstaatliche Gesetz die Dienstleistungen (Tätigkeiten) des Unternehmens, die ihm übertragene besondere Aufgabe (Art. 90 Abs. 2) so regelt, dass sie gemeinschaftsrechtlich als im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegend anzuerkennen sind.

Die Tatsache, dass es sich bei den Rundfunkveranstaltern um Unternehmen handelt und Unternehmen definitionsgemäss wirtschaftlichen Charakter haben (oben 1), und die weitere Tatsache, dass die Rundfunkunternehmen auch zahlreiche wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, erlauben also für sich allein noch nicht den Schluss, es handele sich bei diesen wirtschaftlichen Tätigkeiten um solche von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse - und bei den nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten um solche von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Vielmehr geht es um verschiedene, voneinander zu trennende Fragen.

Art. 90 Abs. 2 verlangt kumulativ zweierlei: die Eigenschaft des Rundfunkveranstalters als Unternehmen, also als eines (auch) wirtschaftlich Tätigen, am Wirtschaftsleben Teilnehmenden, und die Eigenschaft der ihm durch Hoheitsakt übertragenen Dienstleistungen (der wirtschaftlichen Tätigkeiten wie der Wirtschaftswerbung und der sonstigen Tätigkeiten, die wirtschaftlich nur insofern sind, als sie gegen Entgelt erbracht werden) als im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegend.

(1) EuGH a.a.O. 426.

(2) EuGH a.a.O. 445 - 446.

(3) EuGH a.a.O. 431 (Rn. 15), Betonung hinzugefügt.

Es liegt mithin kein Widerspruch darin, wie der Gerichtshof im Falle Sacchi einerseits die Unternehmenseigenschaft und "Tätigkeiten wirtschaftlicher Art" eines Rundfunkveranstalters zu bejahen (1) und andererseits zusätzlich zu prüfen, ob seine wirtschaftlichen Dienstleistungen (die "kaufmännische Betätigung - namentlich im Bereich der Werbung") nach dem Gesetz im allgemeinen oder individuellen wirtschaftlichen Interesse zu erbringen sind (2) bzw. ob die Dienstleistungen nicht wirtschaftlicher Art - namentlich die nachrichtlichen, unterhaltenden und bildenden Sendungen - dem Rundfunkunternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse oder zur Förderung allgemeiner Interessen anderer Art übertragen sind. Die Kommission hat bereits 1971 zwischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem und von allgemeinem sonstigem, insbesondere kulturellem und sozialem Interesse unterschieden (3).

In der Rechtssache Sacchi hielt der Gerichtshof Art. 90 Abs. 2 auf das italienische Rundfunkunternehmen RAI nicht für anwendbar. Der zitierte Satz der Begründung lässt in seiner konditionellen und abstrahierenden Formulierung offen, ob der Grund darin liegt, dass der Gerichtshof die RAI nicht als mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut ansieht, oder darin, dass nicht nachgewiesen wurde, die Anwendung des Vertrages verhindere die Erfüllung der der RAI übertragenen Aufgabe (unten 4). Jedenfalls erklärte der Gerichtshof die Art. 86 (4) und 7 (5) auf das Verhalten von Rundfunkunternehmen mit einem Monopol für das Werbefernsehen (die RAI) für anwendbar, Art. 30 bis 36 auf ihren Handel mit Fernsehmaterialien (6) und Art. 59 bis 66 auf die Ausstrahlung von Fernsehsendungen, einschliesslich jener zu Werbezwecken (7).

Ob eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Art. 90 Abs. 2 vorliegt, hängt zunächst davon ab, wie der einzelne Mitgliedstaat sein Recht ausgestaltet hat. Denn er ist es, der ein Unternehmen mit einer bestimmten Dienstleistung betraut und dabei festlegt, welchem "Interesse", welchem Zweck, der "Erfüllung" welcher "besonderen Aufgabe" sie dient.

(1) EuGH a.a.O. 430 Rn. 14 Satz 3.

(2) EuGH a.a.O. 431 Rn. 15.

(3) Kommission, Entscheidung 71/224/EWG vom 2.6.1971 - GEMA - ABL. L 134 vom 20.6.1971, S. 15 (27 Nr. III 2).

(4) EuGH a.a.O. 431 (Rn. 16/18), 433.

(5) EuGH a.a.O. 431 - 432 (Rn. 19/20), 433 (Ziff. 6 des Tenors).

(6) EuGH a.a.O. 428 - 429 (Rn. 7/8), 432 (Ziff. 1 Satz 2 des Tenors).

(7) EuGH a.a.O. 428 (Rn. 6), 432 (Ziff. 1 des Tenors).

Sodann ist zu prüfen, ob diese nationalen Rechtstatsachen die Merkmale des gemeinschaftsrechtlichen Begriffs erfüllen. Diese Merkmale sind nicht dem jeweiligen innerstaatlichen Recht zu entnehmen und daher von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden, sondern der Bedeutung der Worte, aus denen sich der überall in der Gemeinschaft geltende Begriff zusammensetzt. Es kommt also nicht auf inländische Bezeichnungen oder Qualifikationen an, sondern darauf, in wessen und in welchem Interesse das innerstaatliche Gesetz das Unternehmen mit seiner Dienstleistung betraut: Ist es ein Interesse der Allgemeinheit oder einzelner und wenn ersteres, ist es wirtschaftlicher Art?

"Es ist Sache der Kommission zu prüfen, ob ein Unternehmen mit 'Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse' im Sinne des Artikels 90 Absatz 2 Satz 1 EWG-Vertrag betraut ist oder nicht. Diese Prüfung kann nur Fall für Fall erfolgen." (1) Art. 90 Abs. 2 enthält keine generelle Ausnahme von der Anwendbarkeit des EWG-Vertrags für die Unternehmen bestimmter Bereiche wie des Rundfunks, sondern nimmt lediglich einzelne Dienstleistungsunternehmen innerhalb des einen oder anderen Sektors, von denen jeder unter den Vertrag fällt, bei bestimmter Ausgestaltung der Tätigkeit des Unternehmens durch innerstaatlichen Hoheitsakt vom Vertrag aus, jedoch nur dann und nur soweit, als ausserdem noch zwei weitere Bedingungen (unten 4 und 5) erfüllt sind.

Die im Vierten Teil angestellte Analyse der innerstaatlichen Rundfunkgesetze hat ergeben, daß alle Mitgliedstaaten die Veranstaltung von Rundfunk als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ansehen und entsprechend ausgestaltet haben. In den Gesetzen ist vielfach sogar ausdrücklich die Rede vom "allgemeinen Interesse" (B, G, H, K), "nationalen Interesse" (B), "allgemeinen Nutzen" (C), von einem "öffentlichen Dienst" (B, D, E, G), "nationalen Dienst" (F), von einer "öffentlichen Aufgabe" oder "Sache der Allgemeinheit" (H, Bundesverfassungsgericht, Land Hessen).

Die Rundfunkgesetze der Mitgliedstaaten bringen weiter zum Ausdruck, daß diese öffentliche Aufgabe, dieses öffentliche, allgemeine Interesse an der Veranstaltung von Rundfunk vor allem gesellschaftlicher (das Zusammenleben der Menschen betreffender) und kultureller Natur ist. Unabhängig von ihrem jeweiligen Inhalt sind die Sendungen Dienstleistungen von allgemeinem gesellschaftlichem und kulturellem Interesse, weil sie das Recht der Bürger verwirklichen, Hör- und Fernsehbotschaften zu erbringen und zu empfangen (vergleiche z. B. G am Anfang). Es geht bei der Sendetätigkeit hauptsächlich um Dienstleistungen von unterrichtendem, meinungsbildendem, unterhaltendem oder bildendem Charakter.

(1) So die Kommission bereits in ihrer Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 1199/81, ABL. C 43 vom 17.2.1982, S. 12.

Es handelt sich, um nur einige Vorschriften zu zitieren, um einen "öffentlichen Dienst zur Verbreitung von Informationen, Bildung und Unterhaltung" (E), um "die Vermittlung von Nachrichten, Informationen, Unterhaltung und Kunst ... zum Empfang durch die Allgemeinheit" (I), um die "Ausstrahlung von Informationen und Nachrichten sowie von Werken der Literatur und der Kunst" (K). "Die Sendungen des Bayerischen Rundfunks dienen der Bildung, Unterrichtung und Unterhaltung." (§ 4 Abs. 1.) Ähnlich lauten die Regelungen für Radio Bremen (§ 2 Abs. 1), für den Hessischen Rundfunk (§ 3 Abs. 2), den Norddeutschen Rundfunk (§ 5 Abs. 1), den Südwestfunk (§ 3 Abs. 3); Fundstellen der Gesetze im Vierten Teil unter H.

Andere Gesetze bringen dieses allgemeine gesellschaftliche und kulturelle Interesse an den Rundfunksendungen mit anderen Worten und ausführlicher zum Ausdruck: so in Frankreich (Hinweise unter G'), Italien (B), in den Niederlanden (C), in den deutschen Ländern Baden-Württemberg (§ 2 Satzung SDR), Berlin (§ 3), Nordrhein-Westfalen (§ 4), im Saarland (§ 10); Fundstellen unter H.

Insgesamt dürfte auch eine detaillierte Analyse der gegenwärtig geltenden Gesetze zeigen, dass die eigentliche Dienstleistung des Rundfunks, seine Sendetätigkeit, nicht der Versorgung der Bevölkerung mit materiellen Gütern von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dient wie z.B. Wasser, Energie, Verkehrsdienste, sondern dem Bedürfnis der Bevölkerung nach immateriellen Gütern von allgemeinem geistigem Interesse, namentlich nach Unterrichtung und Wissen, nach Anregung und Beratung, nach Entspannung und Unterhaltung, nach Kunst und Bildung. Es geht also zwar um Dienstleistungen von allgemeinem, nicht aber von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Auch soweit die wirtschaftliche Werbung im Rundfunk in den Gesetzen der Mitgliedstaaten zugelassen und einem Rundfunkunternehmen durch Hoheitsakt im Sinne der unter 1 dargelegten Rechtsprechung des Gerichtshofs übertragen worden ist (eine eindeutige Betrauung in diesem Sinne liegt bei der niederländischen STER vor, Vierter Teil C), ist die Funkwerbung nicht als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ausgestaltet worden. Die Gesetze gehen zwar wie bei den übrigen Sendungen von einem allgemeinen oder öffentlichen Interesse auch am Werbefunk aus, jedoch nicht in bezug auf seine wirtschaftlichen, den Absatz von Waren und Dienstleistungen betreffenden Aspekte, sondern in bezug auf den Schutz der Zuschauer vor gewissen Gefahren (etwa für die Gesundheit) und den Schutz der übrigen Sendungen vor Zurückdrängung, Unterbrechung usw., kurz vor "Kommerzialisierung". In diesen im allgemeinen gesellschaftlichen, kulturellen und gesundheitlichen Interesse gezogenen rechtlichen Grenzen werden Werbebotschaften in unterschiedlichem Ausmass zugelassen, nicht weil ein allgemeines wirtschaftliches Interesse an ihnen bejaht wird, sondern weil individuelle wirtschaftliche Interessen an der Vermarktung von Waren und Dienstleistungen und an der Orientierung über sie zum Zuge kommen sollen.

Im übrigen kommt es für die Frage, ob ein Rundfunkunternehmen sich auf die Ausnahme des Art. 90 Abs. 2 berufen kann, nicht auf die eine oder andere Nebenaufgabe an, sondern auf seine geschilderte Hauptaufgabe, auf seine "besondere Aufgabe", wie Art. 90 Abs. 2 sagt. Nach der Rechtsprechung (1) muß die fragliche Tätigkeit zu der "eigentlichen Aufgabe" der betreffenden Unternehmen "gehören", und es muß außerdem "nachgewiesen werden, daß sie durch die Ausführung dieser Tätigkeit eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, mit der sie durch Hoheitsakt betraut worden sind." Das Adjektiv "wirtschaftlich" kann daher nicht vernachlässigt werden. Einer Erstreckung auf allgemeine Interessen anderer Art stünde auch das von Gerichtshof aufgestellte Gebot einschränkender Auslegung dieser Ausnahmevorschrift entgegen (oben 2).

4. "Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe"

Gestaltet ein Mitgliedstaat die Verbreitung von Rundfunkwerbung und/oder von anderen Programmen durch ein Unternehmen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Art. 90 Abs. 2 aus, "gelten" die Vorschriften des EWG-Vertrags für das Rundfunkunternehmen, "soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der /ihm/ ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert". Ob und wieweit eine Vorschrift für Rundfunkunternehmen gilt, ist nach dem Wortlaut von Abs. 2 Satz 1 also dadurch zu ermitteln, dass sie zunächst einmal angewendet wird. Sodann ist zu prüfen, ob das Rundfunkunternehmen aufgrund dieser Anwendung seine Aufgabe nicht länger erfüllen könnte. Wenn und soweit dies der Fall ist, gilt die betreffende Vorschrift nicht. Entsprechend ist hinsichtlich der übrigen Vorschriften zu verfahren. Da sie verschiedenen Zwecken dienen - etwa der Niederlassung, dem Verkehr von Dienstleistungen, dem Wettbewerb usw. -, wirkt ihre Anwendung sich jeweils verschieden aus auf die Erfüllung der Aufgabe des Rundfunkunternehmens: gar nicht, fördernd, behindernd oder verhindernd.

Art. 90 Abs. 2 enthält also keine unbedingte Ausnahme vom gesamten Vertrag für einzelne Unternehmen. Vielmehr sieht er eine bedingte, das heißt von einer vorherigen Prüfung der Folgen der Anwendung der einzelnen Vorschriften abhängige Ausnahme von der Geltung nur derjenigen dieser Vorschriften vor, welche einem Rundfunkunternehmen die Erfüllung seiner Aufgabe unmöglich machen würden. Dies muss der Kommission von dem Unternehmen nachgewiesen werden: Die Verbote des Vertrages kommen "zum Zuge, sofern diese mit der Erfüllung der Aufgaben dieser Unternehmen nicht nachweislich unvereinbar sind" (2).

(1) EuGH 14.7.1981 - Züchner/Bayerische Vereinsbank, 172/80 - Slg. 1981, 2021 (2030 Rn. 7).

(2) EuGH 30.4.1974 - Sacchi, 155/73 - Slg. 1974, 409 (431 Rn. 15).

Der Begriff der den Unternehmen "übertragenen besonderen Aufgabe" hat keinen eigenen Inhalt. Vielmehr handelt es sich um einen Oberbegriff für die beiden von Art. 90 Abs. 2 erfaßten Arten von Unternehmen: diejenigen, "die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind", und die, welche "den Charakter eines Finanzmonopols haben". Wie Wortlaut und Aufbau des Satzes 1 von Abs. 2 zeigen, wurden nur deshalb zwei Formulierungen gewählt, weil auch die fiskalische Aufgabe der Finanzmonopole erfaßt werden mußte. Die besondere Aufgabe der übrigen von Abs. 2 erfaßten Unternehmen besteht also in der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (1).

Werden nun ausländische Hör- und Fernsehprogramme im Inland verbreitet - sei es von einem anderen Mitgliedstaat aus (Dienstleistungsfreiheit), sei es von einer Niederlassung im Inland aus (Niederlassungsfreiheit) -, finden also die diesbezüglichen Vorschriften des Vertrags (Art. 52 bis 66) Anwendung, so wird dadurch weder rechtlich noch tatsächlich verhindert, daß das oder die inländischen Rundfunkunternehmen ihre Aufgabe weiterhin erfüllen können. Um den Rundfunkunternehmen anderer Mitgliedstaaten die ihnen vom EWG-Vertrag gewährten Grundrechte zu nehmen, würde es nicht ausreichen, daß deren Ausübung inländischen Rundfunkunternehmen die Wahrnehmung ihrer Aufgabe erschwert (2). Nach dem klaren Wortlaut von Art. 90 Abs. 2 Satz 1 müßte die Ausübung der Rechte auf Niederlassung, Dienstleistungsverkehr usw. die Erfüllung der Aufgabe der inländischen Rundfunkunternehmen "verhindern", das heißt ausschließen, unmöglich machen. Dies ist jedoch weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht der Fall: Ein zusätzliches Angebot ausländischer Sendungen und ihr Empfang im Inland verhindern nicht die Darbietung und Ausstrahlung der inländischen Programme im Rahmen des inländischen Rechts. Im Gegenteil: Den inländischen Rundfunkunternehmen stehen die gleichen europäischen Grundrechte in den anderen Mitgliedstaaten zu. Es findet eine gegenseitige Erstreckung oder Ausdehnung der Betätigungsmöglichkeiten auf das gesamte Gebiet der Gemeinschaft statt.

5. "Interesse der Gemeinschaft"

Die Ausnahme des Satzes 1 wird begrenzt durch Satz 2 des Art. 90 Abs. 2: "Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmass beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft."

(1) Ebenso die Kommission schon in ihrer Entscheidung 82/861/EWG vom 10.12.1982 - British Telecommunications -, ABL. L 360 vom 21.12.1982, S. 36 (42 Rn. 41).

(2) So die Kommission bereits in der zuvor zitierten Entscheidung British Telecom, a.a.O. 42 Rn. 41/42. Ebenso Generalanwältin Rozès in ihren Schlußanträgen vom 26.4.1983 in der Rechtssache 78/82 Kommission/Italien, Slg. 1983, ... (...)(héktoografierte Fassung S: 38 - 39).

Unter Handelsverkehr ist hier vor allem der Dienstleistungsverkehr zu verstehen. Den Dienstleistungsverkehr schützt der Vertrag nicht nur als objektives, den Gemeinsamen Markt konstituierendes Prinzip - also als Institution des Rechts -, sondern auch als subjektives Recht der Bürger der Mitgliedstaaten auf Freiheit und Gleichheit für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen - also als Grundrecht.

Das Interesse der Gemeinschaft an der Entwicklung des so definierten Dienstleistungsverkehrs bildet eine absolute Grenze der Ausnahme des Satzes 1. Im Falle eines Konflikts mit Interessen von Mitgliedstaaten geht dieses Gemeinschaftsinteresse vor.

Im Bereich des Rundfunks besteht das Interesse der Gemeinschaft nach den Zielen des EWG-Vertrags insbesondere darin, das Mindestmass an freiem Sendeverkehr zwischen den Mitgliedstaaten sowie an zwischenstaatlicher Sende- und Empfangsfreiheit der Bürger in der Gemeinschaft zu verwirklichen (Art. 3 Buchstabe c, 59, 62), das unerlässlich ist, um auch auf diesem Gebiet einen Gemeinsamen Markt zu errichten (Art. 2) und dadurch neben den freiheitlich-demokratischen, wirtschaftlichen und sozialen Zielen der Gemeinschaft engere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern (Art. 2) und die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen (Abs. 1 der Präambel).

II. Vorschriften für das Niederlassungsrecht und den Dienstleistungsverkehr (Art. 52 bis 66)

Nachdem unter I dargelegt wurde, daß Art. 90 Abs. 2 die Geltung der Vorschriften des Vertrags für Rundfunkunternehmen in aller Regel nicht einschränkt, bleibt zu prüfen, ob die Art. 55 und 58 die Geltung der Vorschriften über das Niederlassungsrecht für Veranstalter von Rundfunk und über den Verkehr ihrer Dienstleistungen beschränken. Zwei Fragen sind hier zu beantworten: Ist die Rundfunktätigkeit in einzelnen Mitgliedstaaten mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden, so daß dort die beiden Freiheiten keine Anwendung finden? Und zweitens: Kommen nicht nur die eigennützig, sondern auch die gemeinnützig tätigen Rundfunkveranstalter in den Genuß des Niederlassungsrechts und der Freiheit zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen?

1. Begünstigte Tätigkeiten: Rundfunk und Ausübung öffentlicher Gewalt

a) Art. 55 Abs. 1, 66

Nach Art. 55 Abs. 1 und 66 finden die Kapitel Niederlassungsrecht und Dienstleistungen des Vertrags "auf Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, ... in dem betreffenden Mitgliedstaat keine Anwendung".

Der Gerichtshof hat diese Vorschrift wie folgt ausgelegt (1): "Wegen der grundlegenden Bedeutung, die im Rahmen des Vertrages die Grundsätze der Niederlassungsfreiheit und der Inländerbehandlung haben, können die in Art. 55 Abs. 1 zugelassenen Ausnahmen nicht weiter reichen, als der Zweck es erfordert, um dessentwillen sie vorgesehen sind." Das gleiche gilt in bezug auf die Dienstleistungsfreiheit.

Der Zweck dieser Ausnahmen besteht darin, es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, Ausländern die Aufnahme bzw. die Ausübung solcher Tätigkeiten zu verwehren, bei denen öffentliche Gewalt ausgeübt wird. Nach der Rechtsprechung (2) "werden die staatlichen Belange vollauf gewahrt, wenn ausländische Staatsangehörige lediglich von denjenigen Tätigkeiten ferngehalten werden, die, in sich selbst betrachtet, eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen. Eine Ausweitung der in Art. 55 gestatteten Ausnahme auf einen Beruf als ganzen kommt nur in Betracht, falls die so gekennzeichneten Tätigkeiten derart miteinander verknüpft sind, daß die Liberalisierung der Niederlassung für den betreffenden Mitgliedstaat die Verpflichtung mit sich bringen würde, die - wenn auch nur zeitweise - Ausübung öffentlicher Gewalt durch Ausländer zuzulassen. Eine derartige Ausweitung ist dagegen nicht zu billigen, wenn im Rahmen eines freien Berufes die Tätigkeiten, die gegebenenfalls mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, einen abtrennbaren Teil der betreffenden Berufstätigkeit insgesamt darstellen." Entsprechendes gilt für die sonstigen selbständigen Tätigkeiten gegen Entgelt.

"Ein etwaiger Rückgriff auf die in Art. 55 Abs. 1 vorgesehenen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit ist ... /bis zu einer Angleichung der innerstaatlichen Vorschriften gemäß Art. 57/ für jeden Mitgliedstaat gesondert anhand der nationalen Bestimmungen über die Struktur und die Ausübung des betreffenden Berufes zu würdigen. Bei dieser Würdigung ist jedoch zu berücksichtigen, daß den anerkannten Ausnahmen vom Grundsatz der Niederlassungsfreiheit durch Art. 55 gemeinschaftsrechtliche Grenzen gesetzt sind, durch die verhindert werden soll, daß der Vertrag durch einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten seiner Wirksamkeit beraubt wird." (3)

Dies bedeutet, mit den Worten des Generalanwalts Mayras ausgedrückt (4): "Zwar bleibt es jedem Mitgliedstaat unbenommen, eine bestimmte Tätigkeit auf seinem Hoheitsgebiet so auszugestalten, daß sie an der Ausübung öffentlicher Gewalt teilnimmt, doch ist erforderlich, daß dieser Begriff in der gesamten Gemeinschaft einheitlich ausgelegt wird. Die öffentliche Gewalt entspringt der staatlichen Herrschaftsmacht, dem staatlichen Imperium. Sie beinhaltet für denjenigen, der sie ausübt, die Möglichkeit, dem Bürger gegenüber von Sonderrechten, Hoheitsprivilegien und Zwangsbefugnissen Gebrauch zu machen. Eine Teilhabe an der Ausübung dieser Gewalt kann nur der Staat selber vermitteln, sei es unmittelbar oder durch Delegation an bestimmte Personen, die nicht notwendig dem öffentlichen Dienst anzugehören brauchen. In dieser Beziehung besteht eine Verwandtschaft zwischen Art. 55 und Art. 48 Abs. 4,

(1) EuGH 21.6.1974 - Reyners, 2/74 - Slg. 1974, 631 (654 Rn. 43).

(2) EuGH a.a.O. Rn. 45/47.

(3) EuGH a.a.O. 655 Rn. 49/50.

(4) Schlußanträge vom 24.5.1974, EuGH a.a.O. 657 (665). Ebenso schon damals die Kommission, a.a.O. 640 - 641.

durch den Ihrem Urteil in der ... Rechtssache Sotgiu (1) zufolge die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten sollen, den Zugang ausländischer Arbeitnehmer zu gewissen Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung zu beschränken, und zwar zu solchen, die den Einsatz staatlicher Machtmittel voraussetzen. Mit Art. 55 wird ein ganz ähnlicher Zweck verfolgt."

Prüft man die innerstaatlichen Rundfunkgesetze im Hinblick auf Art. 55 Abs. 1, zeigt sich, dass die selbständige Tätigkeit der Veranstaltung von Rundfunk bereits nach nationalem Recht privaten Charakter hat in Luxemburg (siehe Vierter Teil unter A), in Italien (hinsichtlich des Lokalen Rundfunks, Vierter Teil B am Ende), in den Niederlanden (C, vielleicht mit Ausnahme der NOS und der STER), teilweise im Vereinigten Königreich (E) sowie neuerdings teilweise in Frankreich (G am Anfang). Ausserdem ist der Kabelrundfunk ganz oder teilweise privater Natur in Italien (B am Anfang), Belgien (D am Ende), Irland (F am Ende) und Dänemark (I am Ende). Insoweit wirft Art. 55 Abs. 1 keine Probleme auf: Die Vorschrift kann keine weitergehende Beschränkung europäischer Grundrechte begründen, als sie nach der Gestaltung des jeweiligen einzelstaatlichen Rechts möglich ist. Hiervon abgesehen würde die Tatsache, dass die hier angesprochenen Veranstalter vom Staat konzessioniert oder zugelassen worden sind, nicht genügen, um ihre daraufhin aufgenommene Tätigkeit als "mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden" ansehen zu können.

Das ist auch dann nicht der Fall, wenn Rundfunkveranstalter vom Staat oder einer sonstigen Gebietskörperschaft durch Gesetz (Verordnung, Charter oder Staatsvertrag) geschaffen werden, wie dies geschehen ist in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland sowie teilweise in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich (siehe Vierter Teil C bis K). So sehr die Schaffung der hier angesprochenen Anstalten, Stiftungen, Körperschaften und Aktiengesellschaften durch Gesetz Ausübung öffentlicher Gewalt ist, so wenig ist allein deshalb die auf dem Gesetz beruhende Tätigkeit des Rundfunkveranstalters mit der Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 55 Abs. 1 verbunden. Danach genügt es nicht, daß die Tätigkeit mit der öffentlichen Gewalt in einer engen Verbindung steht, sondern die Tätigkeit selbst muß mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sein, das heißt der Ausübende muß bei seiner Tätigkeit selbst an der öffentlichen Gewalt teilhaben. Die französische und die italienische Fassung der Vorschrift drücken dies am deutlichsten aus. Ob eine solche Teilnahme vorliegt, hängt von der rechtlichen Ausgestaltung der Tätigkeit des Rundfunkveranstalters ab, das heißt von den rechtlichen Mitteln, die der juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts nach dem Gesetz zur Verfügung stehen.

An dieser Situation ändert sich auch dadurch nichts, daß einzelne Staaten (Bundesländer) einem Rundfunkveranstalter durch Gesetz ein Monopol eingeräumt (siehe Vierter Teil) oder ihm de facto eine Monopol- oder Oligopolstellung gewährt haben. Wiederum liegt zwar in diesem Zuweisungsakt bzw. in der Nichterrichtung konkurrierender Veranstalter die Ausübung staatlicher Gewalt, nicht notwendig aber auch in der daraufhin aufgenommenen Monopoltätigkeit.

Was die Qualifizierung oder Charakterisierung der Tätigkeit der Rundfunkveranstalter betrifft, so begnügen sich die Rundfunkgesetze Dänemarks (Vierter Teil I), Griechenlands (hinsichtlich ERT 1, K), der Niederlande

(bezüglich NOS und STER,C) und der meisten deutschen Länder (1)
(H) damit, den durch sie geschaffenen Trägern Aufgaben und Tätigkeiten zuzuweisen, ohne sich ausdrücklich über deren öffentliche oder private Natur zu äußern.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat aus dem Grundrecht der Freiheit des Rundfunks gefolgert, die Veranstaltung von Rundfunksendungen müsse staatsfrei und unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte erfolgen. Sie könne sowohl durch öffentlichrechtliche als auch - unter gewissen Bedingungen - durch privatrechtliche Organisation der Rundfunkträger erfolgen (2). Gleichwohl sei die Veranstaltung von Rundfunksendungen eine "öffentliche Aufgabe" im Sinne einer "Aufgabe der öffentlichen Verwaltung" (3). Die Länder hätten den von ihnen durch Gesetz geschaffenen öffentlichrechtlichen Anstalten "eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung übertragen, die sie selbst unmittelbar wegen des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks nicht wahrnehmen können. Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten vollzieht sich daher im öffentlich-rechtlichen Bereich." (4)

Als einen "öffentlichen Dienst" bezeichnen die jeweils übertragene Tätigkeit folgende Rundfunkgesetze: Belgiens bezüglich BRT, RTBF und BRP (näher Viertes Teil.D am Anfang); Frankreichs bezüglich TDF, INCA sowie der Aktiengesellschaften TF 1, A 2, FR 3, der regionalen Fernsehgesellschaften, der Fernsehproduktionsgesellschaft und der Kommerzialisierungsgesellschaft (G); Italiens bezüglich der RAI (B am Anfang); des Vereinigten Königreichs bezüglich der BBC und der IBA (E am Anfang). Das französische Gesetz von 1982 qualifiziert die beiden Anstalten TDF und INCA außerdem als "établissements publics à caractère industriel et commercial" (öffentliche Anstalten mit industriellem und kommerziellem Charakter).

Indessen kommt es nach dem Wortlaut des Art. 55 Abs. 1 und seiner Auslegung durch den Gerichtshof für die Frage, ob und wie weit die europäischen Grundrechte der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit in einem Mitgliedstaat einschränkbar sind, nicht darauf an, ob und gegebenenfalls wie das jeweilige innerstaatliche Recht eine selbständige Tätigkeit (als Gesamtheit der dazugehörigen Einzeltätigkeiten) bezeichnet und in sein Rechtssystem einordnet und in welcher rechtlichen Form es sie organisiert. Art. 55 Abs. 1 knüpft nicht an die Art der Aufgabe (öffentlich oder privat, öffentlichrechtlich oder privatrechtlich, öffentliche Verwaltung oder private Besorgung) oder an den Status des Begünstigten an (Person des öffentlichen oder des privaten Rechts), sondern allein an eine besondere Art seines Auftretens. Es kommt nur darauf an, ob das innerstaatliche Rundfunkrecht einzelne Tätigkeiten der Rundfunkstätigkeit so ausgestaltet hat, daß sie, "in sich selbst betrachtet, eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen" (EuGH wie zuvor zitiert).

(1) Eine Ausnahme macht Hessen, wo der Rundfunk "Sache der Allgemeinheit" ist, § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 2.10.1948, Gesetz- und Verordnungsblatt Hessen S. 123.

(2) BVerfG 28.2.1961, Entscheidungen des BVerfG 12, 205 (259 - 263).

(3) BVerfG a.a.O. 243 - 246.

(4) BVerfG 27.7.1971, Entscheidungen des BVerfG 31, 314 (329).

Nach den staatlichen Vorschriften obliegt es den Rundfunkveranstaltern, Informationen, Bildung und Unterhaltung zu verbreiten. Zu diesem Zweck sind sie befugt und verpflichtet, folgende Haupttätigkeiten auszuüben (siehe näher Vierter Teil): Sie veranstalten Live-Sendungen. Sie stellen sonstige Programme und Programmteile her oder lassen sie herstellen. Sie strahlen ihre Sendungen und Programme aus bzw. übertragen sie. Hierfür errichten, unterhalten und/oder nutzen sie Sendestationen, Betriebe für die Produktion von Programmen, Studios für die Veranstaltung von Sendungen sowie Sendehäuser. Sie planen die einzelnen Sendungen und Programme, konzipieren oder wählen sie aus, gestalten sie zu Gesamtprogrammen und überwachen ihre Durchführung nach vom Gesetz aufgestellten Kriterien.

Bei allen diesen Tätigkeiten treten die Rundfunkveranstalter nicht als Obrigkeit, Behörde (1), Amt oder als mittelbares Organ des Staates oder einer anderen Gebietskörperschaft auf, sondern als vom Staat unabhängige, selbständige Körperschaft des öffentlichen oder Gesellschaft des privaten Rechts. Sie treten gegenüber dem Bürger - den Rundfunkempfängern, den an ihren Sendungen mitwirkenden Dritten, den Lieferanten und Erwerbern von Programmen, Anlagen, Material und Zubehör - nicht im Verhältnis der Überordnung gegenüber, sondern als Gleichgeordnete. Sie handeln nicht obrigkeitlich, das heißt unter Einsatz von Gebot, Befehl und Zwang, sondern mit den Mitteln des Privatrechts. Sie besitzen nicht die Befugnis, Bürgern mit den Machtmitteln des öffentlichen Rechts gegenüberzutreten, namentlich Eingriffe in ihre Sphäre vorzunehmen, rechtsverbindliche Akte an sie zu richten oder Zwang anzuwenden (2). Bei ihren zahlreichen Tätigkeiten sind den Rundfunkveranstaltern keine Machtbefugnisse, Sonderrechte oder Privilegien gegenüber den Bürgern eingeräumt. Sie erbringen keine Leistungen, zu deren Annahme die Rundfunkempfänger aufgrund gesetzlicher, behördlicher oder eigener Anordnung der Rundfunkveranstalter verpflichtet sind.

Stellt mithin nach dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten so gut wie keine der vielen Einzeltätigkeiten der Rundfunkveranstalter eine unmittelbare oder spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne des Art. 55 Abs. 1 dar, so folgt daraus zugleich, daß auch die Gesamtheit dieser Tätigkeiten - die Veranstaltung von Rundfunk insgesamt - nicht mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist (3).

Dieser Begriff des Gemeinschaftsrechts bedeutet wie dargelegt nicht das gleiche wie Ausübung eines öffentlichen Dienstes, einer öffentlichen Aufgabe, einer öffentlichrechtlichen Aufgabe bzw. einer Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Letztere Begriffe sind weiter. Sie umfassen die Ausübung öffentlicher Gewalt, beinhalten sie aber wie gezeigt nicht notwendig. Die Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 55 Abs. 1 ist lediglich eine Form der Ausübung einer öffentlichen Aufgabe, und zwar das stärkste Mittel. Andere Instrumente sind die zuvor aufgezeigten. Sie entstammen vor allem dem Privatrecht und können auch ihren öffentlichrechtlichen Trägern (Anstalten)

(1) Eine selbständige Behörde ist noch der griechische ERT 2, Vierter Teil am Ende.

(2) Eine Ausnahme ist die Befugnis der drei belgischen Anstalten und der irischen RTE, nötigenfalls Grundstücke im Wege der Enteignung zu erwerben (siehe Vierter Teil D und F).

(3) Die in zwei Mitgliedstaaten bestehende Möglichkeit einer Enteignung von Grundstücken stellt einen peripheren und im Sinne der zitierten Rechtsprechung des EuGH leicht von der Rundfunkstätigkeit insgesamt "abtrennbaren Teil" dar.

"industriellen und kommerziellen Charakter" verleihen, wie es das französische Rundfunkgesetz von 1982 ausdrücklich tut.

b) Art. 55 Abs. 2, 66

Sind bestimmte Einzeltätigkeiten einer selbständigen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden und in den Übrigen nicht, gelten das Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 55 Abs. 1, 66 nur für das Gebiet Letzterer. Deren Angehörigen können diese Tätigkeiten in jenem Staat verwehrt oder erschwert werden, während dessen Angehörige freien Zugang zu den anderen Staaten haben. Aus einer solchen Ungleichbehandlung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durch teilweise Außerkraftsetzung zweier fundamentaler Rechte können sich Störungen oder Schwierigkeiten in der Gemeinschaft ergeben. Deshalb sieht Abs. 2 des Art. 55 vor: "Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschließen, daß dieses Kapitel auf bestimmte Tätigkeiten keine Anwendung findet." Da die Darbietung von Rundfunk wie unter a) dargelegt so gut wie keine Tätigkeiten umfaßt, die eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen, steht die Kommission nicht vor der Frage, ob sie von ihrer Ermächtigung nach Art. 55 Abs. 2 Gebrauch machen will. Bisher hat sie dies für keinen Bereich getan.

2. Begünstigte Rundfunkveranstalter

a) Erfasste Personen und Organisationsformen (Art. 52, 58, 59, 66)

Berechtigt zur Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat sind nach dem EWG-Vertrag die Staatsangehörigen der Übrigen Mitgliedstaaten (Art. 52 Abs. 1 Satz 1). Sie können sich in dem anderen Mitgliedstaat selbst niederlassen (Satz 1) und selbständig tätig werden oder dort Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften gründen (Satz 2). Sie können dort auch Unternehmen gründen und leiten, insbesondere Gesellschaften im Sinne des Art. 58 Abs. 2 (Art. 52 Abs. 2).

Als Erbringer von Dienstleistungen erfaßt der EWG-Vertrag die in der Gemeinschaft ansässigen Angehörigen der Mitgliedstaaten (Art. 59 Abs. 1) und, falls es der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließt, Staatsangehörige eines dritten Landes, welche innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind (Art. 59 Abs. 2).

Den natürlichen Personen, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind, stehen die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates gegründeten Gesellschaften gleich, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben (Art. 58 Abs. 1). Diese für das Kapitel Niederlassungsrecht geltende Bestimmung findet nach Art. 66 auch auf das Kapitel Dienstleistungen Anwendung.

Das gleiche gilt für die in Art. 58 Abs. 2 gegebene Definition der erfaßten Gesellschaften. Sie lautet: "Als Gesellschaften gelten die Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen."

Der Begriff der Gesellschaften ist in Abs. 2 so umfassend wie möglich definiert. Er umfaßt sämtliche Formen von Gesellschaften, die es nach dem

Recht der Mitgliedstaaten gibt. Dazu gehören insbesondere die Aktiengesellschaft, der Verein, die Stiftung, die Körperschaft und die Anstalt des öffentlichen Rechts.

b) Rundfunkgesellschaften und Erwerbszweck (Art. 58 Abs. 2)

Gesellschaften in einer dieser Formen genießen die Freiheit der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs jedoch nach Abs. 2 nur, wenn sie einen Erwerbszweck verfolgen.

Wie im Vierten Teil dargelegt, ist dies unzweifelhaft der Fall bei RTL (A); bei den 15 britischen Programm-Aktiengesellschaften, deren gemeinsamer Tochter ITN und der Aktiengesellschaft TV-AM (E); bei der französischen Kommerzialisierungsgesellschaft (G); bei den Tochtergesellschaften SIPRA und SACIS der italienischen RAI (B); bei den neun Werbegesellschaften (Gesellschaften mit beschränkter Haftung) der deutschen Landesrundfunkanstalten (H); ferner bei zahlreichen privaten Aktiengesellschaften im Bereich des Kabelrundfunks (A bis F, jeweils am Ende). Sie kommen daher in den Genuß des Rechts auf Niederlassung und des Rechts auf freien Verkehr ihrer Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft.

Die acht niederländischen Rundfunkorganisationen - Vereine und Stiftungen des Privatrechts - sowie NOS und STER - Stiftungen des öffentlichen Rechts - dürfen dagegen Gewinn nur machen, soweit er zur Erfüllung der Rundfunkaufgabe bestimmt ist (näher C). Liegt hierin ein Erwerbszweck im Sinne des Art. 58 Abs. 2 ?

Ähnlich ist die Lage bei folgenden Veranstaltern von Rundfunk, die ebenfalls keinen Erwerbszweck im Sinne eines Strebens nach Gewinn zugunsten der Eigentümer der Gesellschaft verfolgen: in Italien die RAI (B); in Belgien BRT, RTBF und BRFB (D); in Dänemark DR (I); in Deutschland BR, HR, NDR, RB, SR, SFB, SDR, SWF, WDR, ZDF (H); in Frankreich TDF, INCA, TF 1, A 2, FR 3, die regionalen Fernsehgesellschaften und die Fernsehproduktionsgesellschaft (G); in Griechenland ERT 1 (K); in Irland RTE (F); im Vereinigten Königreich BBC und IBA (E).

Wohl aber verfolgen diese "Gesellschaften" in der Terminologie des Art. 58 Abs. 2 einen anderen wichtigen wirtschaftlichen Zweck, nämlich einen Erwerbszweck im Sinne des Strebens nach Erträgen für ihre eigene Finanzierung: insbesondere aus der Werbung (sei es unmittelbar, sei es über die ihnen zufließenden Gewinne ihrer Tochtergesellschaften, sei es über die an sie fließenden Zahlungen der Programmgesellschaften), aus der Verwertung ihrer Produktion und ihrer Urheber- und sonstigen Rechte durch Dritte, aus Vermögensanlagen, aus Veröffentlichungen und Veranstaltungen. Kann ein solcher Finanzierungszweck ohne Gewinnerzielungsabsicht zugunsten der Eigentümer als Erwerbszweck im Sinne des Art. 58 Abs. 2 angesehen werden?

Der Begriff Erwerbszweck ist nicht wörtlich gemeint. Er ist nicht im gesellschaftsrechtlich-technischem Sinne auszulegen, sondern im Einlang mit den übrigen Vorschriften der beiden Kapitel und mit den Zielen des Vertrags. Er ist ein Begriff des Gemeinschaftsrechts eigenen Inhalts, nicht ein Begriff des innerstaatlichen Rechts, der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche Bedeutung hat.

Das Gesagte ergibt sich erstens aus Art. 58 Abs. 2 selbst. Da z. B. Genossenschaften keinen Erwerbszweck im Sinne des Genossenschaftsrechts der

Mitgliedstaaten verfolgen, würden sie keine Niederlassungs- und keine Dienstleistungsfreiheit besitzen. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Abs. 2 schließt sie ausdrücklich ein. Der Begriff "keinen Erwerbszweck verfolgen" muß also eine andere, weitere Bedeutung haben.

Diese liegt darin, daß die betreffende Gesellschaft auch einen wirtschaftlichen oder einen wirtschaftlich relevanten Zweck verfolgen muß, und zwar nicht im rechtstechnischen Sinne (nach Rechtsform und Satzung) von Streben nach Gewinn, sondern im Sinne ihrer Teilnahme am Wirtschaftsleben. Der gesetzliche oder satzungsmäßige Zweck kann also z. B. informatorischer, kultureller, sportlicher Natur sein: Sofern damit auch eine wirtschaftliche oder wirtschaftlich erhebliche Tätigkeit verbunden ist, wird die Gesellschaft erfaßt.

Dabei macht es keinen Unterschied, ob der gesetzliche oder statutäre Zweck öffentlicher oder privater Natur ist, ob er im Interesse der Allgemeinheit oder einzelner liegt, ob er gemeinnützig oder eigennützig ist. Art. 58 Abs. 2 bezieht ausdrücklich auch alle Gesellschaftsformen des öffentlichen Rechts ein und läßt sie damit am Niederlassungsrecht und am freien Dienstleistungsverkehr teilhaben.

Das zur Bedeutung der Worte "keinen Erwerbszweck verfolgen" Gesagte ergibt sich zweitens auch aus der Verbindung, die zwischen Art. 58 (66) und 52 sowie 60 besteht. Nach Art. 52 Abs. 2 "umfaßt die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Art. 58 Abs. 2 ...". Das Niederlassungsrecht erstreckt sich also nicht nur auf die in Art. 58 bezeichneten Gesellschaften, sondern ausdrücklich auf alle Unternehmen, ohne daß Letztere einen Erwerbszweck verfolgen müssen und unabhängig davon, ob sie private oder öffentliche Unternehmen sind. Art. 90 Abs. 1, der den Geltungsbereich des gesamten EWG-Vertrags ausdrücklich auf öffentliche Unternehmen erstreckt sowie auf solche Unternehmen, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, bestätigt dies. Damit stellt der Vertrag für die Bestimmung seines Geltungsbereichs auf wirtschaftliche Tatsachen und nicht auf rechtliche Unterscheidungen ab.

Im Übrigen sprechen die anderen Fassungen des Art. 52 Abs. 2 - außer der dänischen - nicht von "Erwerbstätigkeiten", sondern von "Tätigkeiten", enthalten also das Erfordernis des Erwerbszwecks ebenfalls nicht. Dementsprechend gilt das Niederlassungsrecht unstreitig auch für Tätigkeiten, die nicht der Gewinnmaximierung dienen, aber gleichwohl Einkommen erzielen (namentlich im Bereich der freien Berufe), oder die zwar gemeinnützig sind, aber regelmäßig gegen Entgelt ausgeübt werden, oder die entgeltlich teils von Personen mit Erwerbszweck und teils von (möglicherweise mit ihnen im Wettbewerb stehenden) Personen ohne Gewinnstreben wahrgenommen werden.

In Übereinstimmung mit dieser Auslegung des Art. 52 definieren drittens alle Fassungen des Art. 60 Abs. 1 die vom EWG-Vertrag erfaßten Dienstleistungen als "Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden". Entgeltliche Leistungen können auch von Gesellschaften erbracht werden, die keinen Erwerbszweck verfolgen. Indessen hat bisher niemand solchen Gesellschaften das Recht auf freien Verkehr ihrer Dienstleistungen abgesprochen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vertrag so auszulegen, daß er nicht seiner praktischen Wirksamkeit ganz oder teilweise beraubt wird (Effektivitätsgrundsatz, règle de l'effet utile, rule of effectiveness).

Die vorstehend zu Art. 58 Abs. 2 vertretene Auslegung folgt schließlich viertens aus der allgemeinen Zielsetzung des EWG-Vertrags. Hierzu hat der Gerichtshof entschieden (1): "Angesichts der Ziele der Gemeinschaft unterfallen sportliche Betätigungen nur insoweit dem Gemeinschaftsrecht, als sie einen Teil des Wirtschaftslebens im Sinne von Art. 2 des Vertrages ausmachen. Läßt sich eine solche Betätigung als entgeltliche Arbeits- oder Dienstleistung kennzeichnen, so gelten für sie, je nach Lage des Einzelfalls, die besonderen Vorschriften der Art. 48 bis 51 oder 59 bis 66 des Vertrages." Eine Tätigkeit ist also Teil des Wirtschaftslebens, wenn sie entgeltlich ist. Besonders deutlich hat dies der Gerichtshof im zweiten zitierten Fall mit den Worten ausgedrückt (2): "Dies /die Teilnahme am Wirtschaftsleben/ gilt für die Tätigkeit von Fußballprofis oder -halbprofis, da diese Tätigkeit eine entgeltliche Arbeits- oder Dienstleistung darstellt." Nichts anderes kann für journalistische (namentlich berichterstattende und kommentierende) sowie für kulturelle (namentlich künstlerische und unterhaltende) Tätigkeiten gelten.

Wie im Vierten Teil im einzelnen gezeigt, macht die Veranstaltung von Rundfunk nicht nur einen Teil des gesellschaftlichen und kulturellen Lebens in den Mitgliedstaaten aus, sondern auch "des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft" im Sinne von Art. 2 des EWG-Vertrags. Denn erstens erbringen die Rundfunkveranstalter ihre Rundfunksendungen gegen Entgelt (dazu näher oben A I 2). Zweitens wurde im Vierten Teil gezeigt, daß die Herstellung von Programmen, die Durchführung von Live-Sendungen sowie deren Verbreitung (Ausstrahlung bzw. Übertragung) auch erhebliche wirtschaftliche Tätigkeiten impliziert. Dies gilt besonders für Sendungen und Programme nicht kommerziellen Inhalts: Die Programmproduktion und die Veranstaltung von Sendungen mit den jeweils erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Mitteln sind unabhängig vom Inhalt der Sendungen wirtschaftliche Tätigkeiten und damit Teil des Wirtschaftslebens.

Aus diesen Gründen erfaßt der EWG-Vertrag die verschiedenen Betätigungen der Veranstalter von Rundfunk als eine selbständige Tätigkeit im Sinne der Art. 52 bis 66. Er gewährt auch den im Vierten Teil behandelten Vereinen und Gesellschaften, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen ohne Gewinnstreben vorbehaltlich Art. 90 Abs. 1 (oben C V 3) das Recht auf Niederlassung in den übrigen Mitgliedstaaten. Sie besitzen insbesondere das Recht, dort Agenturen, Zweigniederlassungen, Tochtergesellschaften und Unternehmen zu gründen und zu leiten (Art. 52). Sie besitzen weiter das Recht, ihre Dienstleistungen - namentlich die Ausstrahlung und Übertragung ihrer Programme und Sendungen - über die innergemeinschaftlichen Grenzen hinweg zu erbringen (Art. 59, 62). Um diesen freien Dienstleistungsverkehr und dieses Niederlassungsrecht für die Veranstalter von Rundfunk "zu erleichtern" (Art. 57 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1, 66), schreibt der Vertrag außerdem "die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten" vor (Art. 57 Abs. 2, 66), also auch der Tätigkeit des Rundfunks.

(1) EuGH 12.12.1974 - Walrave, 36/74 - Slg. 1974, 1405 (1422 Ziff. 1 des Tenors des Urteils sowie 1418 Rn. 4 - 5, für den Radsport);
EuGH 14.7.1976 - Donà, 13/76 - Slg. 1976, 1333 (1340 Rn. 12 - 13, für den Fußballsport).

(2) EuGH Donà a.a.O. Rn. 13.

In Übereinstimmung mit diesem Ergebnis hat der Gerichtshof in den Rechtssachen Sacchi (1) und Debauxe (2) für Recht erkannt, daß die Ausstrahlung von Fernsehsendungen als solchen, einschließlich jener zu Werbezwecken, sowie die Übertragung derartiger Mitteilungen im Wege des Kabelfernsehens unter die Vertragsvorschriften über Dienstleistungen (Art. 59 bis 66) fallen.

(1) EuGH 30.4.1974 - 155/73 - Slg. 1974, 409 (432 Urteilstenor Ziff. 1).

(2) EuGH 18.3.1980 - 52/79 - Slg. 1980, 833 (855 Rn. 8).

SECHSTER TEIL:

DIE ANGLEICHUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hinsichtlich des jeweiligen Rundfunksystems und Rundfunkrechts, hinsichtlich der Bezeichnungen und der Fundstellen der Rundfunkgesetze sowie hinsichtlich der Erklärung der für die Rundfunkunternehmen verwendeten Abkürzungen usw. verwiesen auf den Vierten Teil dieses Grünbuchs, der nach Ländern gegliedert ist.

A. WERBEREGELUNGEN

Die Werbung in Hörfunk und Fernsehen (Rundfunkwerbung) unterliegt in allen Mitgliedstaaten Normierungen unterschiedlicher Art. Es handelt sich zum Teil um das allgemein für Werbung geltende Recht, zum Teil um spezifische Vorschriften für die Hörfunk- und Fernsehwerbung. Die Normierungen sind mehr oder weniger direkt; sie schneiden unterschiedlich tief ein; in zwei Mitgliedstaaten ist Rundfunkwerbung verboten.

Es liegt auf der Hand, daß ein solches Verbot grenzüberschreitende Werbesendungen hemmen kann; aber auch Regelungen geringerer Intensität vermögen sie zu behindern. In diesem Sinne kann sich vor allem ein unterschiedliches Niveau der auf die Werbung anwendbaren Rechtsvorschriften auswirken.

Im folgenden werden zunächst die Gruppen einschlägiger einzelstaatlicher Normen skizziert (I); dann ihre Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt und das Bedürfnis für ihre Angleichung untersucht (II); schließlich sind die Möglichkeiten einer Angleichung zu prüfen (III).

I. Die innerstaatlichen Vorschriften

1. Überblick

Die wichtigsten innerstaatlichen Vorschriften, die sich auf die Hörfunk- und Fernsehwerbung auswirken, können zum Zweck dieses Grünbuchs in folgende Gruppen eingeteilt werden: Im Vordergrund stehen die Normierungen, die spezifisch das Ob und Wie der Rundfunkwerbung regeln, vor allem zeitliche Schranken für die Fernsehwerbung festlegen, Form und Inhalt von Werbesendungen behandeln und die Werbesendungen vom übrigen Programm abgrenzen. Daneben kann das allgemeine Werberecht eingreifen, insbesondere das Recht zur Bekämpfung der irreführenden und unlauteren Werbung. In einer dritten Gruppe lassen sich die Werberegeln für besondere Branchen zusammenfassen, insbesondere in den Bereichen Lebensmittel und Getränke, Tabakerzeugnisse, Arzneimittel, Kosmetika, Textilien; ferner sind verwandte Kennzeichnungs- und Werbevorschriften einschließlich der Werberegeln für gewisse Berufsstände zu nennen. Schließlich bildet die Funk- und Fernsehwerbung nicht nur Gegenstand staatlicher Rechtsvorschriften, sondern auch der Tätigkeit von Einrichtungen der Selbstkontrolle allgemeiner oder spezifischer Art.

Im Blick auf das Ziel des freien Dienstleistungsverkehrs im Sendebereich sind diese Normierungen von unterschiedlicher Bedeutung. Weitaus am stärksten fallen die rundfunkspezifischen Werberegeln ins Gewicht. Sie gelten generell für jede Werbesendung in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich; sie untersagen die Rundfunkwerbung ganz, zu gewissen Zeiten, mit bestimmten Inhalten oder in gewissen Formen. Von ihnen ist zu erwarten, daß sie die direktesten und spürbarsten Hindernisse für den freien Sendeverkehr aufrichten; mit ihnen müssen sich die Harmonisierungsüberlegungen jedenfalls befassen (siehe dazu im folgenden 2).

Anders ist die Situation hinsichtlich des allgemeinen Werberechts und der Werbevorschriften für besondere Branchen zu beurteilen. Die einschlägigen Regelungen gelten nicht spezifisch für die Rundfunkwerbung, sondern in der Regel für jede Form von Werbung und für alle Medien. Rundfunkwerbung als solche wird von den fraglichen Vorschriften weder verboten noch generell eingeschränkt. Lediglich von Fall zu Fall kann es geschehen, daß eine einzelne Werbeaussage im Rahmen einer Sendung mit den Vorschriften des allgemeinen oder besonderen Werberechts kollidiert, etwa weil sie als irreführend betrachtet wird oder den Regeln über die Werbung für Heilmittel zuwiderläuft. Die Sanktionen richten sich dann nur gegen die betreffende einzelne Werbeangabe; ihre Wiederholung mag verboten, ihre Urheber im äußersten Fall bestraft werden. Die Rundfunkwerbung insgesamt wird dagegen nicht behindert.

Die Verschiedenheiten des allgemeinen und besonderen Werberechts können von Fall zu Fall den grenzüberschreitenden Funkwerbeverkehr hemmen und die Verbreitung einzelner Werbebotschaften über die Binnengrenzen behindern. Gleichwohl sind sie bei den hier anzustellenden Harmonisierungsüberlegungen auszuklammern. Denn zum einen wirken sie sich nicht generell, sondern nur in isolierten Einzelfällen als Hemmnis aus und zum anderen können sie nur zum Gegenstand allgemeiner und umfassender Harmonisierungsarbeiten gemacht werden. Der Vorschlag einer Richtlinie über irreführende und unlautere Werbung von 1978/79 (1) regelt denn auch "Werbung" schlechthin und versteht nach seinem Art. 2 darunter "jede Äußerung in welcher Form auch immer in Ausübung von Handel, Gewerbe oder Beruf mit dem Zweck, den Absatz von Gütern oder Leistungen zu fördern". Rundfunkwerbung durch drahtlose Übertragung, über Satelliten oder Kabel fällt ohne weiteres unter diese Definition.

Hinsichtlich der besonderen Werberegelungen für bestimmte Branchen, etwa für Lebensmittel, Arzneimittel, Textilien und dergleichen, gilt nichts anderes. Soweit eine Harmonisierung in diesen Bereichen bereits begonnen wurde, zielt auch sie mit Recht auf alle Formen der Werbung, einschließlich der Rundfunkwerbung. So definiert der Vorschlag einer Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbebehauptungen in der Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie in der Werbung hierfür vom 13. April 1981 (2) in Art. 1 Abs. 2 die Werbebehauptung als "jegliche durch ein beliebiges Mittel übermittelte, der Verkaufsförderung eines Lebensmittels dienende Botschaft einschließlich der Gruppenwerbung". Auch weitere Harmonisierungsarbeiten sollten eine medienpezifische Aufsplitterung der betreffenden Vorschriften vermeiden. Im allgemeinen wie im besonderen Werbe- und Wettbewerbsrecht sollten alle Werbemedien grundsätzlich gleich behandelt werden. Die insoweit für die Rundfunkwerbung bestehenden Hindernisse sind im Zuge der allgemeinen Harmonisierung abzubauen; bei den hier anzustellenden medienpezifischen Harmonisierungsüberlegungen ist das allgemeine und das für bestimmte Branchen geltende besondere Werbe- und Wettbewerbsrecht somit auszuklammern.

Hiervon muß jedoch eine Ausnahme gemacht werden, und zwar bezüglich der Werbeverbote für bestimmte Waren und/oder Dienstleistungen, insbesondere Tabakwaren und Alkoholika. Derartige Werbeverbote bestehen in manchen Mitgliedstaaten im Rahmen der medienpezifischen Regelungen der Rundfunkwerbung, in anderen Ländern sind sie im allgemeinen oder auf bestimmte Branchen bezogenen besonderen Werberecht enthalten, und zwar wiederum entweder mit medienpezifischer oder mit genereller Tragweite. Schließlich gibt es auch Werbeverbote, die in halbstaatlichen oder freiwilligen Selbstkontrollregelungen enthalten sind. Für die hier anzustellenden Harmonisierungsüberlegungen kann es keine Rolle spielen, im Rahmen welcher Gesetze oder sonstiger Regelungen die betreffenden Werbeverbote enthalten sind: Sie müssen in jedem Fall mit berücksichtigt werden. Denn sie wirken sich nicht nur punktuell und sporadisch im Einzelfall aus, sondern verbieten die Werbung für bestimmte Erzeugnisse und/oder Dienstleistungen generell und absolut und können damit einem partiellen Rundfunkwerbeverbot gleichgesetzt werden. Die Werbeverbote für bestimmte Erzeugnisse und/oder Dienstleistungen sind somit im Anschluß an die

(1) ABL. C 70 vom 21.3.1978, S. 4; ABL. C 194 vom 1.8.1979, S. 3.

(2) ABL. C 198 vom 6.8.1981, S. 4.

medienspezifischen Werberegungen mitzubehandeln, soweit sie aus dem besonderen Werberecht herausgelöst werden können und geeignet sind, den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr spürbar zu beeinträchtigen (siehe unten 3).

Aufmerksamkeit verdienen im vorliegenden Zusammenhang schließlich Kontrolleinrichtungen, insbesondere der Selbstkontrolle, sei es, daß sie auf rein freiwilliger Basis, sei es, daß sie aufgrund Gesetzes oder sonst unter staatlicher Beteiligung errichtet sind. Dabei interessieren weniger die allgemeinen oder für besondere Branchen errichteten Selbstkontrollsysteme. Sie bilden das Pendant zum allgemeinen und besonderen Werbe- und Wettbewerbsrecht, wirken sich wie dieses allenfalls sporadisch und punktuell auf die Rundfunkwerbung aus und können Gegenstand nur von Harmonisierungsbestrebungen allgemeiner und nicht bloß medienpezifischer Tragweite sein. Der Vorschlag einer Richtlinie über irreführende und unlautere Werbung bezieht denn auch diese Selbstkontrolleinrichtungen in den Mitgliedstaaten in die Regelung mit ein (vergleiche Art. 5 und 6).

Für die hier anzustellenden Harmonisierungsüberlegungen sind dagegen die spezifischen Kontrolleinrichtungen für die Rundfunkwerbung von Bedeutung, wie sie insbesondere bei manchen Sendeunternehmen gebildet sind oder zwar auf nationaler Basis, aber unter Beschränkung auf die Rundfunkwerbung arbeiten. Von ihnen wird im Anschluß an die staatlichen Rundfunkwerberegungen die Rede sein (siehe unten 4).

2. Die Rundfunkwerberegulungen der Mitgliedstaaten im einzelnen

a) Mitgliedstaaten, in denen Rundfunkwerbung verboten ist

Dänemark

Ein (wenn auch nicht ausdrückliches) Werbeverbot besteht für Danmarks Radio, das ein nationales Fernsehprogramm, drei nationale Hörfunkprogramme sowie regionale Hörfunkprogramme sendet. Im Rundfunkgesetz von 1973 ist nämlich in § 6 bestimmt, das Danmarks Radio durch Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Hörfunk- und Fernsehempfängern finanziert wird; für die Erfüllung gewisser Aufgaben sieht § 15 staatliche Zuschüsse vor. Für Einnahmen aus geschäftlicher Werbung läßt das Gesetz keinen Raum.

Auch in den Fällen, in denen der Kulturminister "aktives" lokales Kabelfernsehen versuchsweise nach § 3 Abs. 2 erlaubt hat, ist eine Finanzierung durch Werbemitteilungen nicht zugelassen worden. Die Kabelprogramme werden von den angeschlossenen Teilnehmern und zum Teil auch durch gemeindliche und staatliche Beiträge finanziert.

Werbeanzeigen dagegen, die in ausländischen Rundfunkprogrammen enthalten sind, dürfen die Kabelveranstalter in Dänemark weiterverbreiten ("passiver" Kabelrundfunk). Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 1 des Gesetzes, wonach auch ausländische Programme unverändert und zeitgleich zu verteilen sind. In den Bemerkungen zu dem Vorschlag des Kulturministers vom 12. Februar 1984 zur Änderung des Rundfunkgesetzes von 1973 heisst es dazu (1):

"Das Kulturministerium hat ... überlegt, ob die vorgeschlagene erweiterte Verbreitung ausländischer Programme über dänische Kabelanlagen durch Heranführung der Programme über Richtfunk, Fernkabel und Fernmeldesatellit besondere Bestimmungen hinsichtlich der Verantwortung für den Inhalt der weitergeleiteten Programme notwendig macht, darunter Bestimmungen über den Inhalt etwaiger Werbeeinlagen. Das Kulturministerium ist jedoch der Ansicht, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine hinreichende Grundlage für Vorschläge für solche neuen Bestimmungen gegeben ist. Das Ministerium hebt hierfür insbesondere hervor, dass die zeitgleiche und unveränderte Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen der Nachbarländer über dänische Kabelanlagen bislang keinen Anlass zu Verantwortlichkeitsproblemen gegeben hat und dass bisher keine Erfahrungsgrundlage in der Frage etwaiger Verantwortlichkeitsprobleme bei der Verbreitung ausländischer Kommunikationssatellitenprogramme über dänische Kabelanlagen vorliegt."

(1) Lovforslag nr. L 42, Folketinget 1983-84 (2. samling) Blad nr. 43, s. 9.

Nach dem Änderungsvorschlag der Regierung sollen künftig (neben und unabhängig von DR) auch (private) Gesellschaften, Vereinigungen u.ä. aufgrund einer Erlaubnis eines Ausschusses Fernsehprogramme in Dänemark veranstalten können. Sie sollen ihre Programme im Rahmen eines neuen Kanals (tv 2) über eine neue Kette von Sendeanlagen landesweit oder regional ausstrahlen oder verbreiten können. Finanzieren sollen diese künftigen Wettbewerber von DR ihre Programme ganz oder teilweise aus einer Lizenzabgabe (Gebühr, wie DR) oder/und aus Einnahmen aus Werbemitteilungen; oder gegebenenfalls aus Abonnements. Der bereits erwähnte Ausschuss soll hierüber wie über die Ausgestaltung des Erlaubnis-systems Vorschläge von Regeln ausarbeiten (1).

In den Bemerkungen zu dem Gesetzesvorschlag heisst es (2): " ... es ist des Kulturministeriums Auffassung, dass die Programmtätigkeiten in einem neuen TV-Kanal nicht allein finanziert werden sollten aus dem Aufkommen an Lizenzabgaben. Es sollte die Möglichkeit der Reklamefinanzierung eröffnet werden in einem gewissen Umfang, so dass Reklamen in Blöcken zu festgesetzten Zeitpunkten gesendet werden können. Es sollten jedoch Regeln ausgearbeitet werden, die sichern, dass Werbetreibende nicht den Programminhalt beeinflussen können. ... der Ausschuss soll Vorschläge für detaillierte Regeln ausarbeiten darüber, wie Reklamen gemacht werden sollen, über das Maximum für die gesamte Werbezeit, über die Länge der Werbemitteilungen, über ihre Plazierung, über die für die Werbung geltenden Richtlinien und über die Organisation eines besonderen Reklameorgans. ...

Das Ministerium will es unmittelbar einleuchtend finden, dass der Verkauf von Werbezeit in einem neuen dänischen TV-Kanal von einer besonderen Gesellschaft vorgenommen wird, die unabhängig von den Veranstaltern sein sollte, die für Programmtätigkeiten zugelassen sind. Es sollte jedoch überlegt werden, ob die endgültige Festsetzung der Preise für Reklameeinblendungen beim Finanzausschuss des Folketing liegen sollte Einnahmen aus Reklamen sollten so begrenzt werden, dass sie den kleineren Teil ausmachen - zum Beispiel 25 % der Gesamteinnahmen."

Gespräche zwischen den Wortführern der im Folketing vertretenen Parteien haben gezeigt, dass der die Zulassung der Werbung betreffende Teil des Vorschlags keine Mehrheit finden und deshalb wahrscheinlich aufgegeben werden wird.

(1) § 1 Nr. 3 des Gesetzesvorschlags über einen neu in das Gesetz von 1973 aufzunehmenden § 19 a Abs. 1 Nr. 2, Lovforslag a.a.O. S.2.

(2) Lovforslag a.a.O. S. 5, 13, 14.

Belgien

Den Rundfunkanstalten RTBF und BRT (1) wurden Werbesendungen im Rundfunkgesetz von 1960 (2) untersagt. Durch Dekret der "Communauté culturelle française" vom 8. Juli 1983 ist der RTBF seit Anfang 1984 die Ausstrahlung nichtkommerzieller Werbung erlaubt (3).

Auch den Kabelunternehmen ist die Übertragung von Werbesendungen verboten (4); die Entscheidung des Gerichtshofs in Sachen Debauve hat dieses Verbot für grundsätzlich mit dem EWG-Vertrag vereinbar erklärt (5). Jedoch wird gegenwärtig in weitem Umfang mit luxemburgischen, holländischen und in geringerem Maße auch mit deutschen und französischen Sendungen Rundfunkwerbung in belgischen Kabelnetzen verbreitet, die teilweise direkt auf die Zielgruppe der belgischen Konsumenten ausgerichtet ist. Entschuldigt wird die Übertragung der Werbesendungen mit der technischen Schwierigkeit der Eliminierung der Werbeeinblendungen aus fortlaufend übertragenen Sendungen. Diese Werbefunkübertragungen werden im wesentlichen toleriert. Die Strafverfolgungsbehörden halten sich zurück; Gerichtsentscheidungen haben das Verbot als "suspendiert" bezeichnet (6).

-
- (1) Und dem Belgischen Rundfunk- und Fernsehzentrum für deutschsprachige Sendungen.
- (2) Art. 28 § 3 der Loi organique des instituts de la Radio-diffusion-Télévision belge.
- (3) Moniteur belge vom 13.8.1983, 10305.
- (4) Art. 21 des Arrêté Royal relatif aux réseaux de distribution d'émissions de radio-diffusion aux habitations de tiers vom 24.12.1966.
- (5) Urteil vom 18.3.1980 - Slg. 1980, 833. Siehe auch die Vorlageentscheidung Trib. corr. Liège vom 23.2.1979, Jurisprudence de Liège vom 1.9.1979, 309; und die auf das EuGH-Urteil folgende Entscheidung Trib. corr. Liège vom 27.6.1980, Jurisprudence de Liège vom 6.9.1980, 210.
- (6) Cour d'appel de Bruxelles 17.5.1978, Revue de droit intellectuel - Ingénieur-Conseil 1978, 311, Trib. civ. Bruxelles 10.5.1978, Journal des Tribunaux 1978, 524. A.A. Trib. comm. Bruxelles, Jurisprudence Commerciale de Belgique 1977, III, 593.

Weiterhin sind die durch Gesetz vom 30. Juli 1979 (1) vorgesehenen lokalen Hörfunksendeunternehmen zu nennen. Zulassung und Betrieb sind in der Verordnung vom 20. August 1981 (2) geregelt; die Verordnung schreibt in Art. 16 vor, daß die Sendungen nicht den Charakter der kommerziellen Werbung haben dürfen. Die verfassungsrechtliche Gültigkeit dieser Vorschrift ist strittig, ebenso wie diejenige einer entsprechenden Vorschrift in einem Dekret des Conseil de la communauté culturelle française, die das Werbeverbot wiederholt hat (3). In der Praxis sind auch lokale Hörfundsender dazu übergegangen, Werbung auszustrahlen. Die Entscheidung des Tribunal correctionnel de Liège vom 27. September 1982 (4) hat jedoch das lokale Hörfunksendeunternehmen "Radio Basse-Meuse" auf Betreiben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wegen Verletzung des Werbeverbots in Art. 16 der Königlichen Verordnung vom 20. August 1981 zu Strafe, Unterlassung und Schadensersatz verurteilt. Das Gericht betrachtet die Verordnung als gültig und nicht gegen den EWG-Vertrag verstoßend.

Ein 1982 ausgearbeitetes "Projet de loi relatif à l'émission de publicité commerciale par les instituts chargés d'assurer le service public de la radio et de la télévision" sieht vor, daß nur den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die kommerzielle Hörfunk- und Fernsehwerbung gestattet werden soll. Durch Verordnung sollen Werbeverbote für bestimmte Waren und Dienstleistungen erlassen sowie die Tage, Stunden und die Maximalsendedauer für Werbesendungen bestimmt werden. Die Werbung soll vom sonstigen Programminhalt deutlich abgesetzt sein und darf das Programm nicht unterbrechen. Näheres wird durch Verordnung bestimmt. Beim Premierminister soll ein Conseil de la publicité geschaffen werden, der einen Codex für Inhalt und Form der Werbung aufstellen, dessen Einhaltung kontrollieren und Streitfälle entscheiden soll. Für die Durchführung der Werbung sollen Organismen mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet werden. Wer sonst Werbesendungen ausstrahlt oder sich daran - auch als Auftraggeber - beteiligt, macht sich strafbar. Die Verbreitung ausländischer Sendungen im Inland kann durch Verordnung verboten werden, sofern sie den für die belgische Rundfunkwerbung geltenden Kriterien nicht entspricht.

(1) Loi relative aux radiocommunications vom 30.7.1979.

(2) Arrêté Royal réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale vom 20.8.1981.

(3) Décret fixant les conditions de reconnaissance des radios locales vom 8.9.1981, Art. 8.

(4) Jurisprudence de Liège vom 23.10.1982, 382 = Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil 1983, 302 mit Anmerkung von Henning-Bodewig.

b) Mitgliedstaaten, in denen Rundfunkwerbung erlaubt ist:

Deutschland

Hörfunkwerbung wird in Deutschland seit mehr als dreißig Jahren ausgestrahlt. Heute veranstalten - mit Ausnahme des Westdeutschen Rundfunks Köln - alle öffentlichrechtlichen Länderrundfunkanstalten Werbesendungen des Hörfunks. Die Hörfunkwerbung wird von privatrechtlich organisierten Tochtergesellschaften der Rundfunkanstalten abgewickelt, die unter der Kontrolle der Sendeanstalten stehen (1). Grundsätzliche Vorschriften über den Werbefunk finden sich in manchen Landesrundfunkgesetzen und Satzungen von Rundfunkanstalten (2). Die Einzelheiten der Hörfunkwerbung werden von den Landesregierungen bzw. den Sendeanstalten geregelt; sie sind von Sender zu Sender unterschiedlich, wobei eine gewisse Abstimmung stattfindet. Hörfunkwerbung wird vor- und nachmittags bis 19.00 Uhr, in den Dritten Programmen (Servicewellen) bis 21.00 Uhr ausgestrahlt; pro Stunde bis zu 10 Minuten. An Sonn- und Feiertagen unterbleibt die Hörfunkwerbung. In den Programmen BR 3, HR 3, NDR 2, SR 3, SDR 3 und SWF 3 werden nur Werbeblöcke, in HR 1, SR 1 und SFB 1 nur Werbefunksendungen, das heißt in das laufende Programm eingeschaltete Spots, ausgestrahlt. Die Programme BR 1, RB 1, SDR 1 und SWF 1 senden in beiden Präsentationsformen (3).

Nach dem Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" (ZDF) vom 6. Juni 1961 (§ 23 Abs. 2) deckt die Anstalt ihre Ausgaben, soweit sie nicht durch Gebühren finanziert werden, durch Einnahmen aus Fernsehwerbesendungen (4). Der Staatsvertrag bestimmt in § 22 Abs. 3, daß das Werbeprogramm vom übrigen Programm deutlich zu trennen ist. Die Gesamtdauer des Werbeprogramms wird durch Vereinbarung der Ministerpräsidenten der Länder festgesetzt. Nach 20.00 Uhr sowie an Sonntagen und an im ganzen Bundesgebiet anerkannten Feiertagen dürfen Werbesendungen nicht ausgestrahlt werden. Jeder Einfluß von Werbeveranstaltungen oder -trägern auf das übrige Programm ist auszuschließen.

- (1) Siehe zur Gründung von Werbetochtergesellschaften z. B. die Satzung von Radio Bremen vom 18.9.1981, § 3 Abs. 2; Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 20.8.1980, § 34 Abs. 1 Nr. 1; Satzung des Norddeutschen Rundfunks vom 20.3.1981, Art. 27; § 35 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland vom 1.12.1964 in der Fassung vom 1.8.1968.
- (2) Siehe Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" vom 10.8.1948 in der Fassung vom 26.9.1973; § 3 Nr. 10 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 2.10.1948; § 35 Abs. 2 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk vom 20.8.1980; Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland vom 2.12.1964 in der Fassung vom 1.8.1968, § 35 Abs. 1; § 4 der Satzung der Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin", Anlage zum Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin" in der Fassung vom 5.12.1974.
- (3) Siehe zum Vorstehenden den vergleichenden Bericht Rundfunkwerbung in Europa und in den USA - eine Übersicht, Media Perspektiven 1979, 210 (212); ARD-Jahrbuch 1983, Hamburg 1983, 357.
- (4) 1979 wurden beim Zweiten Deutschen Fernsehen 41 % der Einnahmen aus Werbesendungen erzielt; bei den Anstalten des Ersten Fernsehens 31 %. Ähnliches gilt für die folgenden Jahre; siehe auch Viertes Teil unter H.

Im Schlußprotokoll zu dem Staatsvertrag (Nr. I 1) verpflichten sich die vertragsschließenden Länder, den Anstalten des Landesrechts bezüglich der Werbesendungen in dem von ihnen veranstalteten Ersten Fernsehprogramm die gleichen Verpflichtungen aufzuerlegen, wie sie im Staatsvertrag und der darin vorgesehenen Vereinbarung der Ministerpräsidenten dem ZDF auferlegt werden.

Die Ministerpräsidenten der Länder haben durch Beschluß (1) die Gesamtdauer der Werbefernsehsendungen für das gemeinsam von den Sendeanstalten der Länder gestaltete Erste Fernsehprogramm (2) und für das Zweite Deutsche Fernsehen auf 20 Minuten im werktäglichen Jahresdurchschnitt festgesetzt; nicht ausgenützte Werbezeit darf bis zu höchstens 5 Minuten werktäglich nachgeholt werden.

Die gesamte Werbung wird im Zweiten Programm (ZDF) in der Zeit von 17.30 bis 19.30 Uhr ausgestrahlt, im Ersten Programm (ARD 1) zwischen 18.00 und 20.00 Uhr, und zwar jeweils in vier Blöcken. In dieser letzteren Zeit senden die neun regionalen Anstalten der ARD im Rahmen des Ersten Programms ihr eigenes regionales Programm. Im Dritten, nur regional empfangbaren Programm, das diese regionalen Anstalten ausserdem ausstrahlen (ARD 2), gibt es keine Werbung.

Die Werbetochtergesellschaften der Länderrundfunkanstalten haben vereinbart, gemeinsam ein qualitativ hochstehendes Rahmenprogramm für das Werbefernsehen zu erstellen, das durch Unterhaltung und Belehrung das Interesse der Zuschauer gewinnen soll, aber keine direkte oder indirekte Werbung enthalten darf (3).

Die geltenden Vorschriften hinsichtlich Dauer und Durchführung von Werbefernsehsendungen werden in den "Richtlinien für die Werbesendungen des Zweiten Deutschen Fernsehens" vom 14. April 1967 detailliert und ergänzt. § 2 zählt die Feiertage auf, an denen keine Werbung ausgestrahlt werden darf. Nach § 6 Abs. 1 darf nur für wirtschaftliche, nicht auch für politische Zwecke, religiöse Anschauungen und weltanschauliche Überzeugungen geworben werden. Unzulässig ist die Werbung für offensichtlich Anstoß oder Ärgernis erregende, jugendgefährdende oder nach ihrem Inhalt strafrechtlich verbotene Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen, Darstellungen oder Gegenstände. Werbespots dürfen weder Gesetze verletzen noch anstößig sein, verletzend wirken oder in Verlegenheit setzen; auf Kinder und Jugendliche ist besonders Rücksicht zu nehmen (§ 7).

(1) Vom 6.6.1961; siehe Richtlinien für die Werbesendungen des Zweiten Deutschen Fernsehens, § 3; der Inhalt wird für das Saarland in der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland vom 22.12.1964 in § 2 wiederholt.

(2) Vgl. Länderabkommen über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms vom 17.4.1959.

(3) Siehe Programmbeitragsvertrag in der Fassung vom 12.7.1977, § 1.

Um die Auswirkungen eines breiteren Angebots an Fernsehprogrammen zu erforschen, laufen in Ludwigshafen/Vorderpfalz seit 1. Januar 1984 (1) und in München seit 1. April 1984 (2) Versuche mit privatem und öffentlichem "aktivem" und "passivem" Kabelfernsehen. In Berlin (3) und Dortmund (4) sollen 1985 zwei weitere Versuche anlaufen. In Dortmund dürfen die Versuchsprogramme keine Werbung enthalten (§ 1 Abs. 5 Nr. 2). Die Regeln für die Versuche in Berlin (§ 51), Ludwigshafen (§ 3 Nr. 7) und München (§ 9) lassen die Werbung grundsätzlich zu.

In Ludwigshafen darf die Werbezeit 20 % der Sendezeit nicht überschreiten (§ 14 Abs. 10). Der Münchner Vertrag enthält keine Begrenzung (§ 9). In Berlin soll Werbung zulässig werden in zusammenhängenden Blöcken von höchstens 9 Minuten Dauer je Stunde Sendezeit (§ 51 Abs. 3).

Nach dem Entwurf des bayerischen Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes (5) dürfen Kabelgesellschaften aus den von (privaten) Anbietern gestalteten Beiträgen neue örtliche und überörtliche Hörfunk- und Fernsehprogramme organisieren ("aktiver" Kabelrundfunk). Die Werbung in diesen neuen Rundfunkprogrammen darf höchstens ein Fünftel der Sendezeit des Anbieters betragen (§ 30 Abs. 2). In Rundfunksendungen von Anbietern mit weniger als einer Stunde täglicher Sendezeit kann jedoch ein über 20 % hinausgehender Anteil der Werbezeit an der Sendezeit festgelegt werden (§ 30 Abs. 4 Nr. 2).

Die Höchstgrenze von 20 % der Sendezeit für Werbemitteilungen findet sich auch in den Entwürfen von Rundfunkgesetzen für Niedersachsen (6), Schleswig-Holstein (7) und das Saarland (8), (noch) nicht in dem

-
- (1) Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4.12.1980, Gesetz- und Verordnungsblatt Rheinland-Pfalz S. 229.
 - (2) Grund- und Gesellschaftervertrag für das Kabelpilotprojekt München vom 16.7.1982.
 - (3) Entwurf eines Gesetzes über die Durchführung des Kabelpilotprojekts Berlin, am 30.3.1984 vom Senat dem Abgeordnetenhaus zugeleitet, Abgeordnetenhaus - Drucksache 9/1718.
 - (4) Nordrhein-westfälisches Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel vom 20.11.1983, Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen 1983, 640.
 - (5) Entwurf eines Gesetzes über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern, am 24.1.1984 vom Bayerischen Ministerrat verabschiedet, Media Perspektiven 1984, 140.
 - (6) Entwurf Landesrundfunkgesetz Niedersachsen, am 4.5.1983 von der Landesregierung dem Landtag zugeleitet, § 38 Abs. 2, Landtags-Drucksache 10/1120 vom 5.5.1983.
 - (7) Entwurf eines Rundfunkgesetzes für das Land Schleswig-Holstein, am 29.3.1984 von der Landesregierung dem Landtag zugeleitet, § 24 Abs. 1, Landtags-Drucksache X/450 vom 29.3.1984.
 - (8) Referentenentwurf eines Rundfunkgesetzes für das Saarland vom 9.4.1984, § 44 Abs. 2.

etwas älteren Entwurf für Baden-Württemberg (1), der zur Zeit von der Regierung überprüft wird. Durch diese Gesetze soll grundsätzlich jeder - namentlich Privatpersonen - das Recht erhalten, aufgrund einer Erlaubnis oder Konzession drahtlos Hörfunk und Fernsehen zu veranstalten, und seine Programme durch Einnahmen aus der Werbung zu finanzieren (2).

Auch abends sowie an Sonn- und Feiertagen darf Werbung gesendet werden. Die Werbung ist vom übrigen Programm deutlich zu trennen. Die Werbemitteilungen können geballt zu geeigneten Zeiten gesendet werden. Die Werbezeit darf jedoch in Schleswig-Holstein 15 Minuten je Stunde nicht überschreiten; im Saarland 15 Minuten für das Fernsehen, 18 Minuten für den Hörfunk. Fernsehwerbung darf nur in Blöcken verbreitet werden, in Schleswig-Holstein und im Saarland ausserdem nur zu Beginn oder am Ende einer Sendung. Eine Fernsehsendung darf einmal zu einer vorher angegebenen Zeit unterbrochen werden, wenn die Sendung länger als 60 Minuten (Schleswig-Holstein), 80 Minuten (Saarland) bzw. 100 Minuten (Niedersachsen) dauert.

Sendungen, die von einem Dritten (Sponsor, Pate) finanziert werden, sollen zulässig sein, in Schleswig-Holstein und im Saarland aber nur dann, wenn ihr Inhalt in keinem Zusammenhang mit dessen wirtschaftlichem Interesse steht.

In Niedersachsen und Schleswig-Holstein soll lokale und regionale Werbung - die also nicht im gesamten Land verbreitet wird - selbst in lokalen und regionalen Programmteilen ("Fenster") unzulässig sein. Dadurch soll das Aufkommen der örtlichen und der regionalen Presse aus Anzeigen geschützt werden.

-
- (1) Entwurf für ein Gesetz über die Neuen Medien, am 16.3.1982 von der Landesregierung als Diskussionsgrundlage beschlossen, § 26 Abs. 1 Nr. 6, Media Perspektiven 1982, 202. Nach dieser Vorschrift beträgt die Höchstdauer der Fernsehwerbung drei Minuten je Stunde, die der Hörfunkwerbung fünf Minuten je Stunde.
 - (2) Die Entwürfe regeln ausserdem die Weiterverbreitung vorhandener Rundfunkprogramme in Kabelanlagen ("passiver" Kabelrundfunk).

Frankreich

Das Gesetz vom 29. Juli 1982 über die audiovisuelle Kommunikation hat das gesamte Rundfunkwesen umorganisiert und auch die Rundfunkwerbung auf eine neue Grundlage gestellt.

Nach dem Gesetz können neben öffentlichrechtlichen nunmehr auch private Rundfunkunternehmen gegründet werden.

Für den öffentlichrechtlichen Rundfunksektor werden Gegenstand, Dauer und Modalitäten der Werbesendungen wie auch der Umfang der Einnahmen aus der Markenwerbung in den Lastenheften festgesetzt, ebenso der Maximalanteil, den ein und derselbe Werbetreibende an der Rundfunkwerbung haben darf (Art. 66 Abs. 1, 2). Die Lastenhefte enthalten sowohl permanente - durch Dekret festgesetzte - als auch jährlich gültige - durch Beschluß festgesetzte - Vorschriften (Art. 32 Abs. 1). Die neuen Lastenhefte werden in Kürze erwartet; bis dahin gelten die alten weiter. Mit der Kontrolle und der Durchführung der Vorschriften über die Rundfunkwerbung wird die Régie française de publicité (RFP) betraut (Art. 66 Abs. 3).

Der Inhalt der Werbesendungen der öffentlichrechtlichen Rundfunkunternehmen soll darüber hinaus durch die gemäß Art. 12 des Gesetzes errichtete Haute autorité de la communication audio-visuelle auf die Einhaltung der fundamentalen Prinzipien überwacht werden, wie sie sich aus Gesetzen, Verordnungen und den gültigen beruflichen Gepflogenheiten ergeben (Art. 19 Abs. 1). Die Haute autorité definiert zu diesem Zweck durch Empfehlungen Normen, die sie öffentlich bekanntmachen kann (Art. 19 Abs. 2). Bei Entscheidungen und Empfehlungen in Werbesachen konsultiert die Haute autorité den Conseil national de la communication audio-visuelle (Art. 27 Abs. 2). Im Falle schwerer oder wiederholter Verstöße einer nationalen Programmgesellschaft gegen die Lastenhefte oder gegen Akte, Entscheidungen und Empfehlungen der Haute autorité in Rundfunkwerbeangelegenheiten gibt die Haute autorité dem Präsidenten der Gesellschaft Maßnahmen zur Abhilfe auf (Art. 26 Abs. 3).

Was die Verwendung der Werbeeinnahmen betrifft, so hat das Parlament jährlich bei der Abstimmung über das Finanzgesetz die Verteilung der zu erwartenden Einnahmen aus der Markenwerbung im Fernsehen zu billigen (Art. 62). Die Einnahmen werden unter die nationalen öffentlichrechtlichen Hörfunk- und Fernsehunternehmen verteilt (Art. 63).

Private Rundfunkunternehmen bedürfen der Genehmigung (Art. 78). Zur drahtlosen Ausstrahlung von Fernsehsendungen an das allgemeine Publikum können jedoch nur öffentlichrechtliche Konzessionen erteilt werden (Art. 79). Für lokale drahtlose Hörfunksendungen besteht ein Werbeverbot (Art. 81 Abs. 4). Sie erhalten eine staatliche Unterstützung aus den Hörfunk- und Fernsehwerbeeinnahmen. Im übrigen bestimmen die Lastenhefte den Anteil und Gegenstand der Werbung, die der Antragsteller zur Finanzierung durchführen darf (Art. 84 Abs. 1). Der Anteil der Werbung darf 80 % des Gesamtbetrags der Finanzierung nicht übersteigen (Art. 84 Abs. 2).

Im April 1984 haben Staatspräsident und Regierung angekündigt, dass das für den lokalen privaten Hörfunk bestehende Verbot der Werbung (Art. 81 Abs. 4) aufgehoben werden soll. Ein Gesetzentwurf zur Änderung dieser Vorschrift des Art. 81 wird demnächst dem Parlament unterbreitet werden. Die annähernd 1 000 privaten lokalen Radiostationen sollen dann ihr Statut und ihre Berufung selbst wählen können: Als Vereine ohne Gewinnzweck würden sie sich verpflichten, auf die Werbung zu verzichten. Sie würden stattdessen Beihilfen empfangen aus einem von allen öffentlichen und privaten Rundfunkgesellschaften zu finanzierenden Fonds. Als Unternehmen in Form einer Gesellschaft mit Gewinnzweck würden sie die öffentlichen Beihilfen verlieren und dürften sich dafür aus Werbeeinnahmen finanzieren. Anders - so immer die Regierung - lasse sich die 1982 eingeführte Sendefreiheit nicht verwirklichen. Das Verbot der Werbung habe zu ungesunden Praktiken geführt. Die Entwicklung sei weitergegangen. Die Presse sei inzwischen vielfach an den lokalen privaten Hörfunksendern beteiligt und weniger schutzbedürftig.

Unter der Geltung des neuen Gesetzes gehorcht die Werbung der Regelung der Hörfunk- und Fernsehwerbung der RFP. Der französische Hörfunk sendet keine Werbung für Marken (*publicité de marques*), aber es können ausländische Werbesendungen empfangen werden.

Im Fernsehen dürfen nach den Lastenheften von TF 1 und A 2 täglich im Jahresdurchschnitt 18 Minuten Markenwerbung ausgestrahlt werden. Über diesen Mittelwert hinaus darf jedoch am einzelnen Tag bis zu 24 Minuten geworben werden. Dabei sind nicht zu berücksichtigen die zwischen 13.30 und 19.00 Uhr ausgestrahlten Werbebotschaften und die durch Streiks notwendigen Verschiebungen. FR 3 darf bis zu 10 Minuten täglich Markenwerbung ausstrahlen. Für Kollektivwerbung, etwa für Äpfel, Milch, Butter im allgemeinen, gibt es keine Begrenzung der Werbezeit.

Es werden Werbespots in Blöcken zwischen den Programmen gesendet, bei einer Spotdauer von 8 bis 60 Sekunden und einer Blocklänge von bis zu 5 Minuten. Die Fernsehwerbung wird täglich unter Konzentration auf die Abendstunden ausgestrahlt. Die französischen Einrichtungen kennen also keine Beschränkungen hinsichtlich der Tage und der Uhrzeiten der Verbreitung von Werbebotschaften.

Das Gesetz von 1974 über den Rundfunk sah vor, dass der Anteil der Einkünfte aus der Werbung 25 % der Gesamteinnahmen jeder der Einrichtungen nicht überschreiten dürfe. Diese Bestimmung ist durch das neue Gesetz von 1982 abgeschafft worden. Aus letzterem leitet sich jedoch eine andere Beschränkung ab, welche die Lastenhefte festlegen (Art. 66 Abs. 2): Der Betrag der Einkünfte, die von demselben Werbungtreibenden stammen, darf 7 % der Werbeeinkünfte einer Programmgesellschaft nicht überschreiten (1).

(1) Siehe zum Vorstehenden den vergleichenden Bericht der Union Européenne de Radiodiffusion (UER), *Synthèse des réponses à une enquête menée auprès des membres actifs de L'UER sur les réglementations en matière de publicité à la télévision*, Revue de L'UER. Programmes. Administration. Droit. Nr. 5, September 1983, 25.

Griechenland

Im Hörfunk wurde Funkwerbung bisher über 20 Regionalsender von ERT und YENED veranstaltet sowie über drei private Regionalsender; sämtliche Hörfunksender sind zu einem Netz zusammengeschaltet (1).

Die Hörfunkwerbung kann in Form von Werbeblocks zwischen den Programmen, Werbeblocks innerhalb eines Programms, Einzelspots innerhalb eines gesponserten Programms durchgeführt werden. Die Spotlänge beträgt zwischen 10 und 60 Sekunden; gesponserte Programme können 5 bis 30 Minuten in Anspruch nehmen. Hörfunkwerbung kann täglich von 7.00 bis 18.00 Uhr stattfinden, mit Ausnahme von vier gesetzlichen Feiertagen. Für die Gesamtdauer der Hörfunkwerbesendungen gibt es kein gesetzliches Limit (2).

Fernsehwerbung findet sowohl im Rahmen von ERT 1 als auch von ERT 2 statt. ERT 1 und ERT 2 finanzieren sich zu ungefähr 25 % durch Werbeeinnahmen. ERT darf täglich höchstens 30 Minuten Werbung ausstrahlen, davon höchstens 10 Minuten je Sendung. Zugelassen

wird Spotwerbung in Werbeblöcken zwischen zwei Programmen und innerhalb eines Programms als Einzelspot oder in Werbeblöcken. Im gleichen Programm darf ein und derselbe Werbespot nicht wiederholt werden, ansonsten ist tägliche Wiederholung bis zu dreimal zulässig. Ein Werbespot kann von 15 bis 60 Sekunden dauern, die Blocklänge bis zu 10 Minuten.

ERT organisiert die Werbeverbreitung in zwei Blöcken von 10 Minuten und zwei Blöcken von 5 Minuten, welche durch eine Sendung von einer Dauer von 15 Minuten unterbrochen sein müssen, erhöht auf 40 Minuten zwischen 21.00 und 22.00 Uhr. Sponsorwerbung ist im Fernsehen nicht erlaubt. Werbezeiten sind werktags von 13.30 bis 24.00 Uhr, sonntags von 13.00 bis 24.00 Uhr. Am Karfreitag ist Fernsehwerbung nicht zulässig. Die Gesamtwerbezeit darf 7 % der Gesamtsendezeit eines Monats nicht überschreiten (3).

Eine besondere Kontrolle der Rundfunkwerbung findet nicht statt.

Private Fernsehsendeunternehmen und insbesondere Kabelsendeunternehmen bestehen bisher nicht.

(1) Siehe den Bericht in Media Perspektiven 1979, 210 (214 f.).

(2) Siehe den Bericht in Media Perspektiven a.a.O. 215.

(3) Siehe die Ordnung für die Werbung im Fernsehen, in Kraft getreten am 1.10.1979, geändert im Jahr 1982; vgl. auch die Zeitverfügung für Werbesendungen, Regierungsblatt vom 3.12.1976 und den Bericht in Media Perspektiven a.a.O. 215 sowie den Bericht der UER in Revue de l'UER a.a.O.

Irland

Ungefähr die Hälfte der Einnahmen von RTE stammt aus der Rundfunkwerbung. Näheres über die Durchführung der Werbung ist in Art. 20 des Broadcasting Authority Act 1960 und in Art. 14 des Broadcasting Authority (Amendment) Act 1976 geregelt. Die Gesamtdauer der täglich und stündlich zulässigen Werbung wird von der Authority festgesetzt und bedarf der Genehmigung durch den Minister für Post und Telekommunikation. Werbung für religiöse oder politische Zwecke oder in Verbindung mit Arbeitsstreitigkeiten wird nicht angenommen; im Übrigen kann die Authority Werbung jeder Art ganz oder teilweise ablehnen.

Regeln für die Rundfunkwerbung finden sich in "The RTE Code of Standards for Broadcast Advertising May 1982". Die Werbung darf danach nichts enthalten, was feststellt, suggeriert oder impliziert, oder was vernünftigerweise so aufgefasst werden könnte, dass irgendein Teil des Programms geliefert oder angeregt worden ist von dem Werbung-treibenden. Dies gilt nicht für gesponserte Programme (Nr. 4). Eine Werbemitteilung muss klar unterscheidbar sein als eine solche und erkennbar getrennt von den Programmen (Nr. 5). Unterschwellige Werbung ist verboten (Nr. 6). Neben allgemeinen Verhaltensnormen enthält der Codex spezielle Regeln für die Werbung vor Kindern und Jugendlichen (Appendix 1); Sonderregeln bestehen ferner für die Werbung für Medikamente und medizinische Behandlung (Appendix 2, 3), für alkoholische Getränke (Appendix 4) sowie betreffend Werbung im Kreditgewerbe (Appendix 5).

Im Hörfunk werden Werbespots innerhalb und zwischen den Programmen gesendet; die Länge der Werbeblöcke darf zwischen 2 bis 3 Minuten betragen. Auch Sponsorwerbung kann bis zu 15 Minuten viermal täglich erfolgen. Insgesamt ist die Werbezeit auf maximal 7 1/2 Minuten stündlich oder 10 % der täglichen Sendezeit beschränkt. Hörfunkwerbung im Ersten Programm (Radio 1) wird täglich außer sonntags und an zwei Feiertagen von 7.30 bis 19.00 Uhr und von 23.00 bis 23.45 Uhr ausgestrahlt. Radio 2 sendet auch sonntags Werbung.

Im Fernsehprogramm von RTE ist die Werbung beschränkt auf täglich 10 % der gesamten Sendezeit und auf höchstens 7 1/2 Minuten je Stunde. Werbung wird täglich ausser Weihnachten und Karfreitag gesendet, und zwar normalerweise ab 14.00 bis 24.00 Uhr, ausser wenn während der Schulferien und bei besonderen Ereignissen die tägliche Sendezeit länger ist. Für ein Produkt dürfen nur sechs Werbespots täglich ausgestrahlt werden.

Werbemitteilungen (commercials, spots) werden hauptsächlich verbreitet zwischen Programmteilen, aber auch während natürlicher Unterbrechungen von Spielfilmen, Programmen von langer Dauer (etwa 60 Minuten) und während vorbereiteter "Werbeunterbrechungen" in volkstümlichen Fernsehserien, die von grossen Filmgesellschaften produziert und international vertrieben werden. Im allgemeinen werden halbstündige Programme nicht durch Werbung unterbrochen. Auf diese Weise ergibt sich, dass normalerweise 3 Werbeblöcke stündlich gesendet werden, entweder zwischen Programmen oder innerhalb natürlicher Unterbrechungen, und dass deren durchschnittliche Dauer 2 1/2 Minuten beträgt, aber zwischen 1 1/2 Minuten und 3 1/2 Minuten schwanken kann. Diawerbung ist gebräuchlich, nicht jedoch Sponsorwerbung.

RTE betreibt zusätzlich eine lokale Hörfunkstation in Cork, die 2 bis 3 Stunden täglich Funkwerbung ausstrahlt. Ungefähr die Hälfte der Bevölkerung in Irland kann alle vier britischen Programme empfangen, einschließlich der Werbesendungen von ITV.

Italien

Was die öffentlichrechtlich konzessionierte RAI betrifft, so wird ihr Finanzbedarf durch

Teilnehmergebühren und Einnahmen aus Hörfunk- und Fernsehwerbung aufgebracht (1). Im Rahmen von RAI ist die Werbung den Schranken unterworfen, die durch die von der parlamentarischen Kommission für die allgemeinen Richtlinien und die Aufsicht über den Rundfunk in den von ihr aufgestellten allgemeinen Richtlinien für die Werbung und durch die Erfordernisse des Schutzes der anderen Bereiche der Information und der Massenkommunikation gesetzt werden (2).

Die parlamentarische Kommission (3)

hat die allgemeinen Richtlinien hinsichtlich der Werbesendungen mit dem Ziel zu formulieren, den Schutz des Verbrauchers sicherzustellen sowie das Interesse der Wirtschaft mit dem öffentlichen Interesse und der Verantwortung des öffentlichen Rundfunkdienstes in Einklang zu bringen. Die parlamentarische Kommission setzt jährlich für das jeweils nächste Jahr den Höchstbetrag der Einkünfte aus der Rundfunkwerbung der RAI fest. Zu diesem Zweck werden die Werbeeinnahmen der nationalen Presse und die Rundfunkwerbeeinnahmen des vorhergehenden und des laufenden Jahres in Betracht gezogen. Die prozentualen Änderungen der Einnahmen bilden die Grundlage für die Festsetzung der Höchstgrenze; es soll dadurch ein Gleichgewicht der Entwicklung der beiden Medien garantiert werden (4). 1980 betrug der Anteil des Werbeeinkommens an den gesamten Einkünften der RAI 21,66 % und 1981 21,80 % (5).

Die Gesamtdauer der Werbesendungen im Rahmen von RAI darf 5 % der Dauer sowohl der Fernseh- als auch der Hörfunksendungen nicht übersteigen (6).

In die praktische Durchführung der Werbung über RAI sind die Società Italiana Pubblicità Radiofonica e Televisiva (SIPRA) und die Società per Azioni Commerciale Iniziative Spettacolo (SACIS), zwei mit der RAI verbundene Gesellschaften, eingeschaltet. Die SIPRA befaßt sich mit dem Verkauf der Werbezeit. Die SACIS hat einen Rundfunkwerbecodex aufgestellt (7). Der Codex enthält allgemeine Vorschriften für den Inhalt der Werbung und besondere Regeln betreffend die Werbung für bestimmte Waren und Dienstleistungen.

(1) Art. 15 Abs. 1; Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Rundfunkgesetzes von 1975.

(2) Art. 21 Abs. 1 Satz 2.

(3) Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, siehe Art. 4 Abs. 7; siehe auch Regolamento Parlamentare vom 13.11.1975 - Regolamento della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e vigilanza dei servizi radiotelevisivi, Art. 17 Nr. 3.

(4) Art. 21 Abs. 3, 4; Regolamento Parlamentare vom 13.11.1975, Art. 17 Nr. 1, 2.

(5) Siehe den Bericht der UER in Revue de l'UER a.a.O. 26.

(6) Art. 21 Abs. 2.

(7) Norme per la realizzazione della pubblicità radiofonica e televisiva - Edizione 1.1.1979.

Die Programmierung der Werbung liegt im Ermessen der RAI, die sich freiwillig gewissen Beschränkungen unterworfen hat (1). In einem Bericht (2) wird hinsichtlich der Hörfunkwerbung festgestellt, daß von RAI Werbespots in Werbeblöcken gesendet werden und eine Sponsorwerbung nicht zugelassen wird. In den beiden RAI-Hörfunkprogrammen gebe es Werbung von 6.00 bis 23.30 Uhr; im regionalen RAI-Netz von 12.00 bis 15.00 Uhr.

Die Fernsehwerbung erfolge ebenfalls in Werbespots, die zu Werbeblöcken zusammengefaßt und zwischen den Programmen gesendet werden. Die Spotlänge reiche von 15 bis 60 Sekunden, die Blocklänge von 30 Sekunden bis zu 5 Minuten. Werbesendezeiten seien in den beiden RAI-Programmen von 13.00 bis 23.00 Uhr. Am Karfreitag und am 2. November werde keine Werbung gesendet.

Private Rundfunkunternehmen sind in Italien nach dem Gesetz zunächst als lokale einkanalige Hörfunk- und/oder Fernsehkabelsendeunternehmen zulässig; sie bedürfen einer staatlichen Anlagen- und Sendeerlaubnis (Art. 24, 30). Die maximale Gesamtdauer der Werbesendungen, die der lokalen Werbung vorbehalten bleiben müssen, darf 5 % der Gesamtsendezeit nicht übersteigen, mit Ausnahme der Zeit, die für die Wiederholung von Programmen verwendet wird, die innerhalb der sechs vorhergehenden Monate gesendet wurden, mit einer Maximaldauer von sechs Minuten für jede Sendestunde (Art. 30 Abs. 5 Lit. a). Werden die Grenzen für die Gesamtsendezeit oder wiederholt die Zeitgrenzen für Werbesendungen überschritten, so verfällt die Erlaubnis (Art. 30 Abs. 4 Nr. 2). Genehmigungsfrei sind Kabelanlagen, die ohne Gewinnerzielungsabsicht für nicht mehr als 50 Teilnehmer betrieben werden; die Sendung geschäftlicher Werbung ist für sie verboten (Art. 37 Abs. 1).

Ferner können mit Genehmigung des Post- und Telekommunikationsministers private Weitersendeunternehmen errichtet werden, die ausschließlich der drahtlosen, zeitgleichen und vollständigen Übertragung der Fernsehprogramme der RAI dienen (Art. 43).

Schließlich ist mit der vorgängigen Erlaubnis des Ministeriums für Post und Telekommunikation die Einrichtung und der Betrieb von privaten Weitersendeanlagen zulässig, die ausschließlich dem Empfang und der zeitgleichen und vollständigen drahtlosen Verbreitung im Inland der normalen Hörfunk- und Fernsehprogramme dienen, die von den ausländischen Anstalten ausgestrahlt werden, die in den betreffenden Ländern die öffentlichen Rundfunkdienste ausüben, sowie der Programme der anderen Anstalten, die aufgrund der in den betreffenden Ländern geltenden Gesetze ordnungsgemäß autorisiert sind, bei denen nicht anzunehmen ist, daß sie zum Zweck der Verbreitung der Programme im italienischen Staatsgebiet errichtet sind (Art. 38 Abs. 1). Die Erlaubnis verpflichtet deren Inhaber, aus den ausländischen Programmen alle Teile zu eliminieren, die, in welcher Form auch immer, den Charakter einer Werbung haben (Art. 40).

(1) Revue de L'UER a.a.O. 27.

(2) Media Perspektiven 1979, 217 f.

Zu den vom Gesetz zugelassenen privaten Kabelunternehmen und Weitersendeunternehmen kommen noch die privaten lokalen drahtlosen Hörfunk- und Fernsehsender hinzu, die ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs von 1976 erlaubt hat. Insgesamt gab es 1981 972 private Rundfunksender, die sich meist aus Werbeeinnahmen finanzieren (1). Die Durchführung der Werbung über private Stationen im einzelnen scheint unterschiedlich zu sein; für die lokalen drahtlosen Hörfunk- und Fernsehsender bestehen praktisch keine gesetzlichen Werbebeschränkungen (2).

Zusätzlich zu den italienischen Sendern sind noch ausländische Hörfunk- und Fernsehstationen zu nennen, die direkt nach Italien senden (Monte Carlo, Capodistria/Jugoslawien, Malta, Lugano) (3). Zieht man die Vielzahl der privaten Sender und die ausländischen Stationen mit in Betracht, so läßt sich sagen, daß in Italien in großem Umfang und praktisch unbegrenzt Werbung ausgestrahlt wird.

(1) Rauen, Platz für zwei Networks: Medienkonzentration in Italien, Media Perspektiven 1984, 161 (162 - 165).

(2) Vgl. den Bericht in Media Perspektiven 1979, 217 f.

(3) Vgl. Media Perspektiven a.a.O.

Luxemburg

RTL wird im wesentlichen durch Werbung finanziert. Nach dem Lastenheft der Konzessionierung ist RTL die Veranstaltung von Werbung im Rahmen der von der Regierung festzusetzenden Grenzen erlaubt; eine Festsetzung von Grenzen ist aber bisher nicht erfolgt. RTL organisiert seine Rundfunkwerbung dementsprechend nach Kriterien geschäftlicher Rentabilität. Für Fernsehsendungen besteht eine freiwillige Werbeselbstkontrolle (Code de déontologie publicitaire RTL-télévision, Juni 1982). Außerdem hat sich RTL einer Selbstbeschränkung in bezug auf die tägliche Werbezeit insgesamt unterworfen: Die Werbezeit darf pro Tag höchstens 20 % der Gesamtsendezeit betragen (1).

Ein Bericht (2) gibt für den Hörfunk Einzelspots, Werbeblöcke, gesponserte Programme und Sonderformen der Werbung an. Das französische Hörfunkprogramm bringe täglich von 5.30 bis 3.00 Uhr, das deutsche Programm von 6.00 bis 19.00 Uhr und das englische Programm von 7.45 bis 3.45 Uhr Werbung, wobei eine unterschiedliche Gesamtdauer der Werbesendungen zugrunde gelegt werde.

Im Fernsehprogramm französischer Sprache liegt die Durchschnittszahl der Werbeblöcke pro Sendetag zur Zeit bei 18. Die Dauer eines Werbeblocks beträgt zwischen 2 und 7 1/2 Minuten, im Durchschnitt 4. Minuten. Die Länge der Werbespots beträgt zwischen 15 und 60 Sekunden. Die Gesamtdauer der Werbefernsehsendungen beträgt 68 Minuten pro Tag im Durchschnitt. Gesendet wird zwischen 12.25 und 23.00 Uhr.

Gesponserte Programme werden nicht mehr ausgestrahlt.

Seit 2. Januar 1984 strahlt RTL neben seinem französischsprachigen Fernsehprogramm auch ein deutschsprachiges Fernsehprogramm (RTL-Plus) aus. Dieses Programm kann auch in grenznahen Gebieten Deutschlands (Reichweite: zirka 100 km Luftlinie vom Sender) empfangen werden. Die Sendungen einschliesslich der Werbebotschaften erstrecken sich von 17.30 bis 22.45 Uhr bzw. von 17.00 bis 24.00 Uhr an den Wochenenden.

Werbeblöcke werden zwischen und in den Programmen gesendet in "Werbeinseln" von durchschnittlich 2 Minuten. Die Länge der Werbespots beträgt zwischen 15 und 60 Sekunden. Die meisten gesendeten Spots haben eine Dauer von 20 oder 30 Sekunden. Im Durchschnitt wurden im Monat März 1984 23 Werbespots am Tag gesendet, davon 5 in der Zeit vor 19.00 Uhr. Insgesamt werden derzeit etwa 20 Minuten Werbung pro Tag ausgestrahlt (montags bis sonntags).

Dieselben Leitlinien für eine freiwillige Werbeselbstkontrolle, wie sie für das französischsprachige Fernsehprogramm gelten, werden auch auf die Werbung bei RTL-Plus angewandt.

(1) Bericht der UER in Revue de l'UER a.a.O. 27.

(2) Media Perspektiven 1979, 219.

Niederlande

Nach dem Rundfunkgesetz von 1967 ist mit der Veranstaltung von Hörfunk- und Fernsehwerbesendungen ausschließlich eine eigene öffentlichrechtliche Organisation, die Reclamestichting (Stichting Ether Reclame, STER) (Art. 2 Abs. 1 Lit. g, Art. 50) betraut. Von anderer Seite darf weder auf nationaler noch auf regionaler oder lokaler Ebene Rundfunkwerbung durchgeführt werden. Die von der Reclamestichting erzielten Einnahmen spielen eine wesentliche Rolle für die Finanzierung des Rundfunks.

Der zuständige Minister weist der Reclamestichting Sendezeit zu (Art. 20). Für Hörfunkwerbung sind dies höchstens 7 Stunden pro Woche und für Fernsehwerbung 3 Stunden pro Woche (Art. 32 Abs. 1 S. 1). Diese Werbesendezeit darf um höchstens 50 % für die Umrahmung der Werbemitteilung ausgedehnt werden (Art. 32 Abs. 1 S. 2).

Die Werbesendungen müssen als solche erkennbar sein und sich deutlich vom Programm der übrigen Organisationen, denen Sendezeit zugewiesen wird, unterscheiden (Art. 50 Abs. 4).

Der zuständige Minister stellt unter Rücksichtnahme auf die Zuständigkeit des Reclameraad nähere Regeln über die Werbefunksendungen der Reclamestichting auf (Art. 32 Abs. 2). Der Minister kann nach Anhörung des Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Gesundheitsministers sowie des Reclameraad verfügen, daß für bestimmte Güter und Dienstleistungen keine Werbung gesendet werden darf (Art. 50 Abs. 2, 3). Der Minister setzt die Statuten der Reclamestichting fest oder ernennt die Mitglieder der Verwaltung der Stiftung (Art. 50 Abs. 5 bis 8).

Für den Inhalt der Werbefunksendungen der Reclamestichting werden durch den Reclameraad Vorschriften gegeben und deren Einhaltung überwacht (Art. 49 Abs. 1 a, b). Der Rat hat in Werbefunkangelegenheiten auf eigene Initiative oder auf Ansuchen anderer sich an die zuständigen Instanzen zu wenden (Art. 49 Abs. 1 c). Zur Zeit liegen die Voorschriften voor de Nederlandse etherreclame in der Ausgabe vom Februar 1980 (herdruk maart 1982) vor. Die Broschüre enthält Vorschriften für den Inhalt der Rundfunkwerbung, behandelt die Organe, die die Vorschriften handhaben, die Arbeitsweise der Organe und gibt schließlich einen Überblick über Entscheidungen des Rats.

Was die praktische Durchführung betrifft, ist die Situation 1984 folgende:

Hörfunkwerbung wird in den drei nationalen Hörfunkprogrammen Hilversum I bis III ausgestrahlt, und zwar seit 1. April 1984 werktäglich auf Hilversum I von 7.00 bis 19.00 Uhr, auf Hilversum II und III von 7.00 bis 18.00 Uhr. Die Gesamtdauer der Hörfunkwerbung beträgt 8 Stunden und 15 Minuten in der Woche einschließlich der Umrahmung. Die Hörfunkwerbung besteht aus Spotwerbung in Werbeblöcken vor und nach den Nachrichten. Die Länge der Werbespots beträgt 10 bis 80 Sekunden, diejenige der Blöcke 50 bis 80 Sekunden. Sponsorwerbung wird nicht veranstaltet.

Ab 1. Januar 1985 wird die nationale Hörfunkwerbung auch über die regionalen Rundfunksender ausgestrahlt.

Fernsehwerbung findet in den beiden nationalen Fernsehprogrammen Nederland 1 und Nederland 2 statt, und zwar in der Zeit von 19.00 bis 24.00 Uhr in einer Gesamtdauer von 18 Minuten täglich. Es werden Werbespots in Blöcken vor und nach den Nachrichten gesendet; die Spots haben eine durchschnittliche Länge von 15 bis 60 Sekunden. Sponsorwerbung wird auch im Fernsehen nicht akzeptiert. Ab 1. Januar 1985 steigt die Sendezeit für die Fernsehwerbung auf 3 Stunden und 36 Minuten pro Woche ohne die Umrahmung.

Das Rundfunkgesetz sieht die Möglichkeit regionaler Rundfunksendungen (Art. 47) vor. Sieben semilokale Rundfunksender im eigentlichen Sinn wurden bisher errichtet. Pläne zur Erweiterung auf zwölf Stationen bestehen. Ferner sind Kabelsendeeinrichtungen zur Übertragung nationaler, regionaler und ausländischer Sendungen erlaubt (Art. 48). Eine eigene Rundfunkwerbung dürfen weder die regionalen noch die Kabelsender veranstalten; sie ist der Reclamestichting vorbehalten.

Vereinigtes Königreich

Die BBC strahlt weder über Hörfunk noch über ihre Fernsehkanäle Werbesendungen aus.

Dagegen wird Werbefunk von den unter der Independent Broadcasting Authority (IBA) arbeitenden kommerziellen, circa 20 lokalen Hörfunkunternehmen und den 15 auf nationaler und regionaler Ebene arbeitenden Fernsehunternehmen (Independent Television - ITV) gesendet. Rechtsgrundlage hierfür bildet der Broadcasting Act 1981.

Die von der IBA gesendeten Programme werden von den einzelnen vertraglich angeschlossenen Programmunternehmen ("programme contractors") produziert; sie dürfen Werbung enthalten, wie Sec. 2(3) und Sec. 8(1) des Broadcasting Act 1982 ausdrücklich besagen.

Von den für alle Sendungen geltenden allgemeinen Programmgrundsätzen dürften speziell für Werbesendungen folgende Prinzipien von Bedeutung sein:

- Es darf nichts in die Programme aufgenommen werden, was den guten Geschmack oder den Anstand verletzt oder geeignet ist, zu Straftaten zu ermutigen oder anzuregen oder zu Störungen der Ordnung zu führen oder die Gefühle des Publikums zu verletzen (Sec. 4(1)(a)).
- Verboten sind subliminale Beeinflussungen, insbesondere durch sehr kurzes Zeigen von Bildern, dessen sich die Zuschauer nicht bewußt werden (Sec. 4(3)).
- Es dürfen nicht Preise oder Geschenke von beachtlichem Wert nur den Empfängern des betreffenden Programms angeboten werden (Sec. 4(4)).
- Ohne vorherige Genehmigung durch IBA dürfen nicht Gottesdienste oder religiöse Propaganda gesendet werden (Sec. 4(5)(a)).
- Verboten ist ferner die Werbung für wohltätige Zwecke (Sec. 4(5)(b)); jedoch erlaubt Sec. 8(7)(a), auf die Erfordernisse und Ziele von Vereinigungen oder Organisationen zu wohltätigen Zwecken hinzuweisen.

Der Broadcasting Act 1981 enthält ferner besondere Regelungen für Werbesendungen in Secs. 8, 9, 13 und 16 sowie in Schedule 2 im Anhang des Gesetzes, auf die Sec. 8(3) verweist und die von IBA nach Beratung mit dem zuständigen Staatssekretär geändert werden kann (Sec. 8(4), vgl. auch Sec. 8(10) zum Verfahren).

Die Werbeaufträge werden von den Programmunternehmen über Werbeagenturen oder direkt vom Werbungtreibenden entgegengenommen; weder die Programmunternehmen noch IBA dürfen als Werbeagent tätig sein (Sec. 8(2)).

IBA ist gehalten, den Staatssekretär von Zeit zu Zeit hinsichtlich der Werbesendungen zu konsultieren und seine Weisungen auszuführen (Sec. 8(5)).

Sec. 8(6) enthält ein umfassendes Verbot der Sponsorwerbung (mit Eingrenzungen des Verbots in Sec. 8(7), Sec. 8(8) und Sec. 8(9)).

IBA wird verpflichtet, einen Codex der Standards und der Praxis der Werbung zu erlassen, der die zu verbietende Werbung umschreibt (Sec. 9(1)(a)), und für die Einhaltung des Codex zu sorgen (Sec. 9(1)(b)). Die letzte bekanntgewordene Fassung des Codex ist The IBA Code of Advertising Standards and Practice - May 1981, reprinted October 1982. IBA kann an die Werbung auch Anforderungen stellen, die über diejenigen des Codex hinausgehen (Sec. 9(2)). In Durchführung ihrer Pflichten kann IBA die Programmunternehmen allgemein oder speziell anweisen, eine bestimmte Werbung oder Art von Werbung von der Sendung auszuschließen (Sec. 9(3)).

Weiterhin kann IBA den Programmunternehmen allgemeine oder spezielle Weisungen hinsichtlich der Zeiten geben, zu denen Werbung erlaubt ist (Sec. 9(4)), und zwar insbesondere betreffend die Höchstdauer für Werbung pro Stunde oder in einem sonstigen Zeitabschnitt (Sec. 9(5)(a)); die Minimalintervalle zwischen Werbesendungen sowie die Anzahl von Werbesendungen pro Programm, Stunde oder Tag (Sec. 9(5)(b) sowie betreffend den Ausschluß von Werbung von einer bestimmten Sendung (Sec. 9(5)(c)). IBA kann dabei für verschiedene Teile des Tages, verschiedene Wochentage, verschiedene Programme oder andere unterschiedliche Umstände jeweils verschiedene Vorschriften machen (Sec. 9(5) am Ende).

Sowohl Hörfunk- als auch Fernsehwerbung wird an allen Wochentagen gesendet. Hörfunkwerbung ist zu allen Tageszeiten erlaubt und auf 9 Minuten pro Stunde begrenzt.

Fernsehwerbung wird täglich 12 Stunden, werktags ab Mittag, sonnabends und sonntags bereits vormittags gesendet, und zwar begrenzt auf höchstens 6 Minuten im Durchschnitt und in keinem Fall mehr als 7 Minuten pro Stunde.

Im Hörfunk ist Spotwerbung mit Spots von 15 bis 90 Sekunden erlaubt, im Fernsehen werden die Spots von 7 bis 120 Sekunden in Blöcken zusammengefaßt.

Schedule 2 im Anhang zum Broadcasting Act 1981 gibt weitere Präzisierungen (1):

- Werbung muß klar unterscheidbar und vom übrigen Programm erkennbar abgetrennt sein (Nr. 1(1)).
- Aufeinanderfolgende Werbeanzeigen müssen erkennbar abgetrennt sein (Nr. 1(2)) und dürfen nicht als kontinuierlicher Bericht präsentiert werden (Nr. 1(3)).
- Geräusche dürfen nicht exzessiv lärmend oder schreiend sein (Nr. 1(4)).
- Die Werbezeit in den Programmen darf nicht so lang sein, daß sie vom Wert des Programms als Medium der Information, Bildung und Unterhaltung ablenkt (Nr. 3).
- Werbung darf nur am Anfang, am Ende oder in einer natürlichen Unterbrechung des Programms stattfinden (Nr. 4).

(1) Siehe auch den Bericht der European Broadcasting Union (EBU) in EBU Review. Programmes. Administration. Law. Nr. 5. September 1983, 25 (26, 27).

- Einzuhalten sind die Regelungen darüber, in welche Art von Sendungen, z. B. Gottesdienste, keine Werbung aufgenommen werden darf und welcher Abstand zwischen solchen und Werbesendungen eingehalten werden muß (Nr. 5(1)).
- Geregelt werden kann ferner der Mindestabstand zwischen zwei Werbesendungen (Nr. 5(2)).
- Bei der Annahme von Werbeaufträgen darf nicht ungerechtfertigt diskriminiert werden (Nr. 6).
- Politische, religiöse und mit Arbeitskämpfen in Zusammenhang stehende Werbung ist verboten (Nr. 8).

Gewisse Modifikationen gelten für die Werbung im Vierten Fernsehkanal ("Fourth Channel") (Sec. 13 des Broadcasting Act 1981). Channel 4 sendet seit November 1982 landesweit, betrieben durch eine Tochtergesellschaft von IBA, wobei pro Stunde bis zu 6 Minuten Werbung erlaubt ist.

Bei der IBA ist zur Beratung in Werbefragen ein Specialist Advisory Committee eingerichtet, in dem Organisationen, Behörden und Personen mit Erfahrung in der Beurteilung von Werbung und Repräsentanten des Konsumentenpublikums vertreten sind (Sec. 16(2)(b)). Das Komitee schlägt unter anderem Änderungen des Werbecodex vor (Sec. 16(3)). Für Fragen der medizinischen Werbung wird ein besonderes Beratungsgremium eingerichtet (Sec. 16(5)(6)).

IBA hat dafür zu sorgen, daß die Beratungsgremien in die Vorkontrolle der Werbung eingeschaltet werden (Sec. 16(7)).

c) Vergleichende Zusammenfassung

Vergleicht man die Rundfunkwerberegelungen - mit Ausnahme der Vorschriften über den Inhalt der Werbung (siehe dazu unten 3 und 4) - der Mitgliedstaaten, in denen Rundfunkwerbung zugelassen wird, so zeichnen sich folgende Schwerpunkte ab:

Verhältnis von Werbung und sonstigem Programm

- In verschiedenen Mitgliedstaaten (Deutschland ZDF und Entwürfe von Landesmediengesetzen, Luxemburg, Irland, Niederlande, Vereinigtes Königreich) wird eine deutliche Trennung von Werbesendungen und sonstigem Programm verlangt; auch die UER/EBU sieht einen derartigen Grundsatz vor (1).
- Darüber hinaus findet sich vielfach die Forderung, daß Werbung als solche erkennbar sein müsse (Deutschland Entwurf Baden-Württemberg, Irland, Niederlande, Vereinigtes Königreich); sublimale Werbung wird verboten (Luxemburg, Irland, Niederlande, Vereinigtes Königreich, UER/EBU (2)), oder es wird sogar verlangt, daß ausdrücklich und allgemein auf die Ausstrahlung von Werbesendungen hingewiesen werden müsse (Deutschland Entwurf Baden-Württemberg, Luxemburg).

Zulässigkeit von Sponsorwerbung

Sponsorwerbung ist erlaubt im Hörfunk Griechenlands und Irlands, für lokale Rundfunksender Italiens und in Luxemburg; sie ist dagegen verboten oder wird nicht praktiziert in Deutschland, im Fernsehen Griechenlands und Irlands, bei RAI in Italien, in den Niederlanden, im Vereinigten Königreich.

Unterbrechung von Sendungen

- In manchen Mitgliedstaaten wird verlangt, daß Werbespots oder Werbeblöcke nur zwischen Sendungen des übrigen Programms, das heißt vor oder nach solchen, eingeblendet werden dürfen, nicht aber während laufender Sendungen, das heißt diese unterbrechend (Deutschland Fernsehen und einzelne Entwürfe von Landesmediengesetzen, Frankreich, Niederlande). In Irland und im Vereinigten Königreich ist die Einblendung ins laufende Programm zulässig, wenn die Werbung in "natürlichen Unterbrechungen" desselben eingeschoben wird, ähnlich die UER/EBU (3). Nach den Entwürfen mehrerer deutscher Landesmediengesetze sowie in Irland dürfen besonders lange Sendungen durch Werbung unterbrochen werden.

(1) Union Européenne de Radiodiffusion/ European Broadcasting Union, Déclaration de principes relatifs à la publicité télévisée commerciale diffusée par satellite de radiodiffusion directe/ Declaration of Principles Regarding Commercial TV Advertising Broadcast by DBS vom 15.7.1983, Ziff. 12, Revue de l'UER/EBU Review. No. 5. September 1983, 31 (32). Ebenso die Empfehlung des Europarats R (84) 3 vom 20.2.1984 "über die Grundsätze bezüglich der Fernsehwerbung", Ziff. 7.

(2) UER/EBU a.a.O. Ziff. 11. Ebenso die Empfehlung des Europarats a.a.O. Ziff. 6.

(3) UER/EBU a.a.O. Ziff. 13.

- Andere Mitgliedstaaten lassen Programmunterbrechungen durch Werbung dagegen zu (zum Teil Deutschland Hörfunk, Fernsehen und Hörfunk Kabelpilotprojekte Rheinland-Pfalz und München, Griechenland, Irland, Luxemburg).

Die in den verschiedenen Mitgliedstaaten herrschenden Regelungen gehen demnach im wesentlichen davon aus, dass die Werbung in Form von Werbeblöcken so in das Programm integriert wird, dass der Zusammenhang, der Wert und der natürliche Ablauf der Programme respektiert werden. In der Praxis hat dies zu folgenden typischen Ausformungen geführt:

- Einblendung in das laufende Programm, wenn die Werbung in natürliche Unterbrechungen eingeschoben wird;
- Einblendung vor und nach selbständigen Programmteilen;
- Keine Werbeeinblendung ist zulässig bei religiösen Sendungen (Vereinigtes Königreich).

Einzelspots und Werbeblöcke

In einem Teil der Mitgliedstaaten werden Werbespots nur in der Zusammenfassung zu Werbeblöcken gesendet (Deutschland Fernsehen, Frankreich, Fernsehen Irland, Italien RAI, Luxemburg Fernsehen, Niederlande, Fernsehen Vereinigtes Königreich). In anderen Mitgliedstaaten sind sowohl Einzelspots als auch Werbeblöcke zulässig (Deutschland Hörfunk, Griechenland, Hörfunk Irland, Italien lokale Sender, Luxemburg Hörfunk, Hörfunk Vereinigtes Königreich).

Gesamtsendezeit für Werbesendungen

- Die Gesamtsendezeit für Werbung ist in den meisten Mitgliedstaaten durch Angabe einer Zeitgrenze beschränkt, so in Form des prozentualen Anteils zulässiger Werbesendezeit (Deutschland Fernsehen und Hörfunk Rheinland-Pfalz sowie Entwürfe Bayern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein 20 % der täglichen Sendezeit; Luxemburg Fernsehen 20 % der täglichen Sendezeit (Selbstbeschränkung); Irland 10 %; Italien RAI und lokale Kabelunternehmen 5 %; Griechenland Fernsehen 7 %), oder in Form der Festsetzung der zulässigen Werbesendezeit pro Stunde (Irland 7 1/2 Minuten; Vereinigtes Königreich 6 bis 7 Minuten, Hörfunk 9 Minuten; Deutschland Hörfunk bis zu 10 Minuten, Fernsehen und Hörfunk Entwurf Berlin 9 Minuten) und/oder der zulässigen Werbezeit pro Tag Gesamtsendezeit (Deutschland Fernsehen 20 Minuten pro Werktag; Frankreich Fernsehen 24 Minuten täglich, im Jahresdurchschnitt 18; Griechenland Fernsehen 30 Minuten täglich), oder pro Woche Gesamtsendezeit (so in den Niederlanden Hörfunk 7 Stunden, Fernsehen 3 Stunden).
- Nicht beschränkt ist die Gesamtsendezeit in Deutschland und Griechenland für den Hörfunk, in Italien für die privaten lokalen drahtlosen Sender und in Luxemburg für Hörfunk und Fernsehen.

Die Gesamtsendezeit für Werbung folgt in den Mitgliedstaaten demnach unterschiedlichen Regelungen, wobei drei Gruppen unterschieden werden können:

- Angabe des prozentualen Anteils an der gesamten Sendezeit;
- Festlegung einer Zeitvorgabe pro Tag oder Stunde oder Woche;
- Keine Beschränkung der Gesamtsendezeit für Werbung.

Verbot der Werbung an Sonn- und Feiertagen

An Sonntagen besteht ein Werbesendeverbot in Deutschland, im Fernsehen der Niederlande und im Hörfunk Irlands. Werbesendungen sind ferner untersagt in Deutschland an gesetzlichen Feiertagen; in Griechenland im Hörfunk an vier gesetzlichen Feiertagen und im Fernsehen am Karfreitag; in Irland im Hörfunk (außer sonntags) an zwei Feiertagen, im Fernsehen an Weihnachten und Karfreitag; in den Niederlanden im Fernsehen an Karfreitag, Weihnachten und Himmelfahrt; in Italien am Karfreitag und am 2. November. In den anderen Mitgliedstaaten ist Werbung auch an Sonn- und Feiertagen zulässig.

Nach den Entwürfen von deutschen Landesmediengesetzen für Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und das Saarland soll Hörfunk- und Fernsehwerbung auch sonn- und feiertags für die privaten Sendeunternehmen zulässig sein.

Tageszeit für Werbesendungen

Hier sind drei Gruppen von Regelungen zu unterscheiden: Mitgliedstaaten, in denen praktisch während der ganzen Sendezeit Werbung eingeschaltet wird (Griechenland Fernsehen, Irland, Italien, Luxemburg, Vereinigtes Königreich); Mitgliedstaaten, in denen die Werbung auf die Abendstunden konzentriert wird (so Fernsehwerbepaxis in Frankreich sowie beim Fernsehen in den Niederlanden); und Mitgliedstaaten, in denen die Abendstunden von Werbung freigehalten werden (Deutschland Werbung im Hörfunk 5.00 bis 21.00 Uhr, Fernsehen bis 20.00 Uhr; ferner Hörfunk Griechenland bis 18.00 Uhr; Niederlande Hörfunk bis 18.20/18.30 Uhr).

Länge der einzelnen Werbespots und Werbeblöcke

- Mit der Regelung der Gesamtdauer der Werbung steht die Regelung der Dauer der einzelnen Spots und Blöcke in einem gewissen Zusammenhang; sie ist aber nicht notwendig damit verbunden.
- Die Länge der einzelnen Spots beträgt nach den erhaltenen Informationen bei

Deutschland	7 bis 60 Sekunden, vereinzelt auch länger;
Frankreich	Fernsehen 8 bis 60 Sekunden;
Griechenland	Hörfunk 10 bis 60 Sekunden, Fernsehen 15 bis 60 Sekunden;
Irland	Fernsehen 5 Sekunden bis 3 Minuten;
Italien	RAI Fernsehen 15 bis 60 Sekunden;
Luxemburg	Fernsehen 15 bis 60 Sekunden;
Niederlande	Fernsehen 15 bis 60 Sekunden, Hörfunk 10 bis 80 Sekunden;
Vereinigtes Königreich	Hörfunk 15 bis 90 Sekunden, Fernsehen 7 bis 120 Sekunden.

- Die Länge der Werbeblöcke beträgt bei

Niederlande	Hörfunk 50 bis 80 Sekunden;
Irland	Hörfunk 2 bis 3 Minuten; Fernsehen 2 1/2 bis 3 1/2 Minuten;
Frankreich	Fernsehen im Durchschnitt 3 Minuten;
Deutschland	Fernsehen im Durchschnitt 5 Minuten;
Italien	RAI Fernsehen 30 Sekunden bis 5 Minuten;
Luxemburg	Fernsehen 2 bis 7 1/2 Minuten;
Griechenland	Fernsehen bis 10 Minuten.

3. Werbeverbote für bestimmte Waren und Dienstleistungen

a) Tabakwaren

In Belgien wird durch Art. 2 Nr. 1 der Königlichen Verordnung vom 5. März 1980 (1) untersagt, für Tabak, Tabakerzeugnisse und ähnliche Erzeugnisse in Radio und Fernsehen Werbung zu treiben.

In Dänemark besteht ein Selbstbeschränkungsabkommen des einschlägigen Wirtschaftsverbands.

Nach § 22 des deutschen Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (2) ist es verboten, "für Zigaretten, zigarettenähnliche Tabakerzeugnisse und Tabakerzeugnisse, die zur Herstellung von Zigaretten durch den Verbraucher bestimmt sind, im Rundfunk oder im Fernsehen zu werben". Die vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung wird als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße geahndet (3).

In Frankreich wird die Hörfunk- und Fernsehwerbung für Tabakprodukte durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 9. Juli 1976 (4) untersagt; die Zuwiderhandlung ist strafbar. Demgemäß verbietet auch Art. 26 des Reglements der Régie française de publicité die Rundfunkwerbung für Tabak, Zigarren und Zigaretten.

In Griechenland wird im Fernsehen und bei den staatlich kontrollierten Hörfunksendern eine Werbung für Tabakwaren nicht zugelassen (5).

Von der Rundfunkwerbung ausgenommen ist auch in Irland der Bereich der Zigaretten und des Zigarettentabaks; dies ist in Nr. 23 (p) des RTE Code of Standards for Broadcast Advertising bestimmt.

In Italien besteht ein allgemeines Verbot der Rauchwarenwerbung gemäß Gesetz vom 10. April 1962 Nr. 165, worin es heißt, daß "die Werbepropaganda für jegliches nationale oder ausländische Rauchwarenerzeugnis verboten" ist. Die Übertretung des Verbots ist mit Geldstrafe bedroht. In den Verhaltensnormen der SACIS für die Hörfunk- und Fernsehwerbung (Nr. 7 Abs. 2) wird dieses Verbot wiederholt.

Für Luxemburg besteht kein gesetzliches Verbot der Tabakwerbung. Sie wird im Hörfunk zugelassen; für das Fernsehen besteht ein selbstdisziplinäres Verbot (Art. X des Code de déontologie publicitaire RTL-télévision).

(1) Arrêté royal concernant la publicité relative au tabac, aux produits à base de tabac et aux produits similaires.

(2) Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen vom 15.8.1974.

(3) § 53 Abs. 2 Nr. 1 c, Abs. 3.

(4) Loi n° 76-616 du 9.7.1976 relative à la lutte contre le tabagisme.

(5) Siehe den Bericht in Media Perspektiven 1979, 214 f.

In den Niederlanden ist Rundfunkwerbung für Tabakerzeugnisse sowohl im Hörfunk als auch im Fernsehen untersagt, und zwar nunmehr durch eine aufgrund von Art. 50 des Rundfunkgesetzes erlassene Ministerialverordnung vom 22. Februar 1980 (1).

Nach dem IBA Code of Advertising Standards and Practice (1981/1982) Nr. 17 Lit. h wird schließlich auch im Vereinigten Königreich eine Rundfunkwerbung für Zigaretten und Zigarettentabak nicht akzeptiert.

Insgesamt ergibt sich somit eine weitgehende Übereinstimmung: Von Luxemburg und Griechenland - wo nur partielle Einschränkungen bestehen - abgesehen, wird eine Rundfunkwerbung für Zigaretten und ähnliche Produkte in allen Mitgliedstaaten abgelehnt. In Belgien, Frankreich, Irland, Italien und den Niederlanden gilt die Werbebeschränkung darüber hinaus allgemein für Tabakwaren.

(1) Siehe dazu Voorschriften voor de Nederlandse etherreclame, hrsg. vom Reclamaad, Art. 18 (S. 13).

b) Alkoholische Getränke

Aus Belgien sind weder spezielle gesetzliche Verbote (1) der Werbung für alkoholische Getränke noch diesbezügliche Verhaltens-Codices (2) bekanntgeworden. Indessen ist kommerzielle Rundfunkwerbung in Belgien allgemein verboten.

Ein Verbot der inländischen Rundfunkwerbung gleich welchen Gegenstandes besteht in Dänemark. Speziell bezüglich Alkoholika untersagt ein freiwilliger Verhaltenscodex der Hersteller und Händler alkoholischer Getränke für alle Medien unter anderem die Unterstützung übermäßigen Trinkens, die Bezugnahme auf Alkohol als Mittel gegen psychische und soziale Probleme sowie die Förderung des Alkoholgenusses von Jugendlichen beim Sport und beim Autofahren (3).

In Deutschland ist die Rundfunkwerbung für alkoholische Getränke weder durch Gesetz verboten, noch bestehen einschränkende Vorschriften der Rundfunkanstalten. Die beteiligten Verbände der Wirtschaft haben im Rahmen des Deutschen Werberats jedoch freiwillige Verhaltensregeln über die Werbung mit alkoholischen Getränken aufgestellt (4). Die Verhaltensregeln beziehen sich nicht spezifisch auf die Rundfunkwerbung, sondern gelten generell für alle Formen der Werbung. Verboten wird unter anderem die Aufforderung zu übermäßigem oder mißbräuchlichem Konsum alkoholischer Getränke, die Verharmlosung desselben, die Aufforderung zum Trinken an Jugendliche, die Darstellung trinkender Leistungssportler, die Aufforderung zum Trinken an Kraftfahrer, krankheitsbezogene Aussagen, die Werbung mit Enthemmung, Angst- und Konfliktlösung durch Alkohol, die Abwertung der Enthaltensamkeit. Ein Verstoß gegen die Verhaltensregeln hat als solcher keine rechtlichen Konsequenzen, kann aber eine Beanstandung durch den Deutschen Werberat - ein auf freiwilliger Basis errichtetes Selbstkontrollorgan der Werbewirtschaft - auslösen.

(1) Das Gesetz vom 29.8.1919, Loi sur le régime de l'alcool, enthält keine einschlägigen Werbeverbote.

(2) Vgl. Brandmair, Die freiwillige Selbstkontrolle der Werbung, Rechtsstatsachen - Rechtsvergleichung - internationale Bestrebungen 1978, 237.

(3) Vgl. Beratender Verbraucherausschuß bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme betreffend die Verbraucher, die Werbung für Alkohol und Verhaltensregeln vom 6.7.1982, Mitteilungsdienst der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen 1982/2, S. 3(7).

(4) Verhaltensregeln über die Werbung für alkoholische Getränke, verabschiedet vom Deutschen Werberat im Juni 1976.

Gesetzliche Beschränkungen der Werbung für alkoholische Getränke bestehen in Frankreich (1). Gestattet ist danach die Werbung für Getränke der Gruppen 1, 2 und 4 (alkoholfreie Getränke; Wein, Bier und Most; Likör, Anisette, Rum, Cognac und andere Alkoholika und Brandweine); bei Gruppe 3 (Aperitifgetränke aus Likör, Likörweinen und Fruchtlikören) sind nur bestimmte Erwähnungen zulässig; für Gruppe 5 (Pastis, Whisky, Wodka, Gin, Wacholder) ist jede Werbung untersagt. Mit Urteil vom 10. Juli 1980 (2) hat der Gerichtshof diese Vorschriften für diskriminierend erklärt. Eine Neuregelung ist geplant; danach soll die Hörfunk- und Fernsehwerbung für alkoholische Getränke durch Gesetz ganz untersagt werden.

Die Rundfunkwerbung für Alkoholika wurde bereits nach bisheriger Praxis der Régie française de publicité nicht zugelassen, wie Art. 25 des Reglements der Régie française de publicité besagt.

Aus Griechenland sind Beschränkungen der Rundfunkwerbung für alkoholische Getränke nicht bekanntgeworden.

In Inland ist die Rundfunkwerbung für "harte" Spirituosen verboten (Nr. 23 (q) des RTE Code of Standards for Broadcast Advertising). Im Übrigen hat Radio Telefis Eireann über die Rundfunkwerbung für alkoholische Getränke einen besonderen Verhaltenscodex erlassen (Appendix 4 zum RTE Code of Standards for Broadcast Advertising). Darin wird das Werbeverbot für Whiskey, Gin, Wodka, Brandy und dergleichen wiederholt (Nr. 1). Die Werbung darf - insbesondere Jugendliche - nicht zum Trinken ermuntern, sondern soll sich auf die Markenwerbung konzentrieren (Nr. 2). Wird Alkoholgenuß in Gesellschaft gezeigt, so darf es nicht allzu fröhlich hergehen; mit Bedienung dürfen maximal sechs Personen auftreten (Nr. 2). Die Werbung darf sich nicht speziell an Jugendliche wenden; gezeigte Personen müssen mindestens 25 Jahre alt sein. Trinken darf nicht in Zusammenhang mit Sport gebracht werden. Verboten sind Geräuscheffekte des Trinkens. Auf extra starke Getränke darf nicht hingewiesen werden. Alkoholgenuß darf nicht in Zusammenhang mit sexueller Attraktion oder physischer Kraft gebracht werden; es darf nicht mit stimulierender oder beruhigender Wirkung geworben werden. Es darf nicht der Eindruck entstehen, daß jemand trinken und sicher ein Auto fahren oder eine Maschine bedienen könnte (Nr. 3). Darüber hinaus bestehen weitere Einzelregelungen.

(1) Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, Art. L 1, L 14, L 21. Siehe dazu die Stellungnahme des beratenden Verbraucherausschusses, Mitteilungsdienst der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen 1982/2, S. 3(7).

(2) EuGH 10.7.1980 - Kommission/Frankreich, 152/78 - Slg. 1980, 2299. Siehe zur Klarstellung der Wirkung des Urteils auch EuGH 14.12.1982 - Waterkeyn, 314/81, 315/81, 316/81, 83/82 - Slg. 1982, 4337.

Italien kennt keine gesetzlichen Verbote oder Beschränkungen der Rundfunkwerbung für alkoholische Getränke. Der Codex der freiwilligen Werbeselbstdisziplin der Wirtschaft (Codice di Autodisciplina Pubblicitaria, Fassung in Kraft seit 1. Januar 1977) enthält in Art. 22 Regeln über die Werbung für alkoholische Getränke, die allgemein für alle Medien gelten. Danach darf die Werbung nicht mit einem von Mäßigkeit, Korrektheit und Verantwortungsgefühl inspirierten Konsummodell kontrastieren. Es darf unter anderem nicht der exzessive und unkontrollierte Alkoholgenuß ermutigt, Alkoholabhängigkeit dargestellt, an Jugendliche appelliert, der Alkoholgenuß mit dem Führen von Kraftfahrzeugen assoziiert oder das Publikum dazu gebracht werden anzunehmen, der Alkoholgenuß fördere die geistige Luzidität oder die physische Kraft, und seine Vermeidung trage zu physischer, psychischer oder sozialer Unterlegenheit bei.

Über Verstöße entscheidet eine Jury, die ihre Entscheidungen veröffentlichen kann. Werbemedien, deren Verbände dem selbstdisziplinären System angehören, sind an die Entscheidungen der Jury gebunden. Dem System gehören auch RAI und SIPRA sowie die Associazione Nazionale Imprese Pubblicità Audiovisiva an. Auf Mißachtung von Entscheidungen kann die Jury öffentlich hinweisen.

Gesetzliche Verbote oder Einschränkungen der Werbung für alkoholische Getränke bestehen auch in Luxemburg nicht. Nach dem Code de déontologie publicitaire RTL-télévision (Art. XI) darf die Werbung nicht zu exzessivem Alkoholkonsum anregen; Alkoholkonsum von Minderjährigen, Sportlern oder Kraftfahrern darf nicht gezeigt werden. Ferner bemüht sich RTL bei Sendungen ins Ausland um eine Anpassung an das Recht des Empfangslandes (Art. XI mit IX). Im französischen Hörfunkprogramm wird im Blick auf die gesetzlichen Verbote in Frankreich Werbung für alkoholische Getränke nicht gesendet.

Auch in den Niederlanden wird die Rundfunkwerbung für alkoholische Getränke - mangels einschlägiger gesetzlicher Regelungen - durch Verhaltensregeln beschränkt, die allerdings als "halbgesetzlich" betrachtet werden, da die sie erlassende und ihre Einhaltung kontrollierende Stelle, der Reclameraad, aufgrund des Rundfunkgesetzes (Art. 49) errichtet wurde. Nach Art. 16 der vom Reclameraad erlassenen "Voorschriften voor de Nederlandse etherreclame" (1) gelten für alkoholische Getränke unter anderem folgende Regeln: Die Werbung darf nicht auf eine Erhöhung des Konsums als solche gerichtet sein. Es darf nur für bestimmte Marken oder Handelsnamen, nicht für Getränkesorten schlechthin geworben werden. Alkoholische dürfen nicht gegen nichtalkoholische Getränke abgesetzt werden. Unmäßigkeit darf nicht gefördert, Enthaltensamkeit und Mäßigung nicht negativ dargestellt, die Folgen dürften nicht bagatellisiert werden. Zwischen Trinken und Verkehr oder Sport darf keine Verbindung hergestellt, Minderjährige nicht zugunsten des angepriesenen Produkts beeinflusst werden. Assoziationen zur Gesundheit sind verboten, wie auch der Hinweis auf angstabbauende und konfliktlösende Wirkungen.

(1) Fassung vom Februar 1980, Ausgabe März 1982.

Die Einhaltung der Vorschriften wird in erster Instanz von der Reclamestichting geprüft: Gegen die von ihr beschlossene Ablehnung kann der Reclameraad angerufen werden (1).

Schließlich gibt es auch im Vereinigten Königreich bisher kein gesetzliches Verbot der Alkoholwerbung, jedoch eine Regelung der Rundfunkwerbung im IBA Code of Advertising Standards and Practice (2). Nr. 33 des Code führt unter Lit. a bis k unter anderem folgende Regeln auf: Spirituosenwerbung darf sich nicht besonders an Jugendliche wenden oder Personen zeigen, denen die Loyalität der Jugend gilt. Die Werbung darf nicht implizieren, daß Alkoholgenuß für sozialen oder sexuellen Erfolg wesentlich oder besonders maskulin sei und daß Enthaltksamkeit ein Zeichen von Schwäche bilde. Unmäßigkeit darf nicht gefördert werden. Die Werbung darf nicht therapeutische, stimulierende oder beruhigende Eigenschaften behaupten. Die Stärke des Alkoholgehalts darf nicht unangemessen betont werden. Eine Verbindung zwischen Trinken und Kraftfahrzeugen darf nicht hergestellt werden. Werbeanzeigen dürfen nicht suggerieren, daß regelmäßiger einsamer Trunk akzeptabel sei.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß, von Frankreich abgesehen, gesetzliche Werbeverbote für alkoholische Getränke im Gemeinsamen Markt nicht zu finden sind. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten werden Einschränkungen durch allgemeine oder medienspezifische Verhaltensregeln getroffen, die von rein freiwilligen, außergesetzlichen Codices bis zu "halbgesetzlichen" oder Regelungen mit zumindest öffentlich-rechtlichem Einschlag reichen. Inhaltlich stimmen die Regelungen im Kern im wesentlichen überein; sie sind allerdings unterschiedlich detailliert und in den Einzelheiten von verschiedener Strenge.

(1) Art. 22, 26 ff.

(2) Ausgabe Mai 1981 (reprinted October 1982).

c) Werbung für sonstige Produkte und Dienstleistungen

Mit den Tabakerzeugnissen und den alkoholischen Getränken sind die zwei wichtigsten Produktgruppen behandelt, bezüglich deren medienspezifische Werbeverbote oder Beschränkungen bestehen. Eine nähere Behandlung weiterer Gruppen von Produkten und Dienstleistungen ist im vorliegenden Zusammenhang nicht angezeigt.

Denn es handelt sich zum einen um Produkte und Dienstleistungen, die allgemeinen gesetzlichen Werberegungen zum Teil sehr komplexer Art unterliegen, wie insbesondere die Medikamente und Heilmittel (1). Wie bereits unter I 1 ausgeführt, erscheint es nicht zweckmäßig, die Heilmittelwerbung speziell für die Medien Hörfunk und Fernsehen Harmonisierungsüberlegungen zu unterwerfen; hier ist allenfalls an eine Harmonisierung des gesamten Bereichs zu denken, die dann auch Regeln für die Funk- und Fernsehwerbung implizieren würde. Gleiches gilt bezüglich der Werbeverbote und -regeln für freie Berufe. Letzteres Thema ist für die Werbemedien Hörfunk und Fernsehen auch praktisch wenig relevant.

Zum anderen geht es um Produkte und Dienstleistungen, die nur sporadisch und in einzelnen Mitgliedstaaten Gegenstand von gesetzlichen oder selbstdisziplinären Werbeverböten oder -beschränkungen bilden und hinsichtlich deren auch nach ihrer Natur spürbare Behinderungen für den grenzüberschreitenden Sendedienstleistungsverkehr zumeist nicht zu befürchten sind. So bestehen (2) Werbeverbote bzw. Beschränkungen unter anderem in Frankreich für Printmedien, Immobilien und Margarine; im Vereinigten Königreich und Irland für empfängnisverhütende Mittel und Glücksspiele, in Italien hinsichtlich der RAI für Waffen, Schlafrückmittel, Torbänder, Autos und Motorräder, Boote, Schmuck und Pelze, Glücksspiele und Pferderennen, Geldverleiher, Ehevermittler, Reiseveranstalter, Printmedien, Tierfutter; in den Niederlanden für Fernlehrgänge und zuckerhaltige Süßigkeiten. Ob hiervon störende Effekte auf den grenzüberschreitenden Sendeverkehr ausgehen werden, kann zunächst abgewartet werden.

(1) Siehe den vergleichenden Bericht der UER/EBU in Revue de L'UER/EBU Review a.a.O. 29.

(2) Siehe die Berichte in Media Perspektiven 1979, 212 ff. und in Revue de L'UER/EBU Review a.a.O.

4. Werbe-Codices, Werbekontrolle, freiwillige Selbstdisziplin

Von Codices für die Hörfunk- und/oder Fernsehwerbung, der Kontrolle der Rundfunkwerbung durch speziell dafür eingesetzte Organe und insbesondere der freiwilligen Selbstdisziplin ist im vorstehenden bereits mehrfach die Rede gewesen. Die Situation sei - unter Ausklammerung der bereits behandelten Regelungen für Tabak- und Alkoholwerbung - für die einzelnen Mitgliedstaaten im folgenden nochmals zusammengefaßt, wobei der Akzent weniger auf allgemeine selbstdisziplinäre Systeme als vielmehr auf medienspezifische Regelungen und Kontrollsysteme zu setzen ist.

Belgien

Da Rundfunkwerbung verboten ist, bestehen keine medienspezifischen Regelungs- und Kontrollsysteme. Die allgemeine freiwillige Selbstdisziplin der Wirtschaft (1) scheint im Bereich der vom Ausland eingestrahlt und in Belgien weiterverbreiteten Rundfunkwerbung keine Bedeutung erlangt zu haben.

Dänemark

Die Rundfunkwerbung ist verboten; medienspezifische Kontrollen fehlen (2).

Deutschland

Das allgemeine System freiwilliger Selbstdisziplin, der von den vereinigten Verbänden der Werbungtreibenden, Werbemittler und Werbemedien getragene Deutsche Werberat, berücksichtigt bei seiner Tätigkeit außer den gesetzlichen Vorschriften und den Richtlinien des Zentralausschusses der Werbewirtschaft (ZAW) die Internationalen Verhaltensregeln für die Werbepaxis der Internationalen Handelskammer (3). Aus dem Bereich von Hörfunk- und Fernsehwerbung stammt

(1) Siehe Brandmair a.a.O. 237.

(2) Zur allgemeinen Selbstkontrolle Brandmair a.a.O. 238 f.

(3) Siehe Nr. 8 der Arbeitsgrundsätze des Deutschen Werberats in der Fassung von 1979.

nur ein relativ geringer Prozentsatz der vom Deutschen Werberat - auf Beschwerde und zum Teil auch auf eigene Initiative - behandelten Fälle (1).

Besonderer Erwähnung bedürfen die "Verhaltensregeln des Deutschen Werberats für die Werbung mit und vor Kindern in Werbefunk und -fernsehen", in Kraft getreten im Januar 1974 (2).

Danach soll die Werbung keinen Vortrag von Kindern über besondere Vorteile und Eigenarten des Produkts enthalten, der nicht den natürlichen Lebensäußerungen des Kindes gemäß ist (Nr. 1); keine direkten Aufforderungen zu Kauf oder Konsum an Kinder enthalten (Nr. 2), keine direkten Aufforderungen von Kindern und/oder an Kinder enthalten, andere zu veranlassen, ein Produkt zu kaufen (Nr. 3); Werbung darf nicht das besondere Vertrauen mißbräuchlich ausnützen, das Kinder bestimmten Personen entgegenzubringen pflegen (Nr. 4); aleatorische Werbemittel sollen nicht irreführen, nicht durch übermäßige Vorteile anlocken, nicht die Spielleidenschaft ausnutzen und nicht anreißerisch belästigen (Nr. 5); die Werbung soll schließlich nicht strafbare Handlungen oder sonstiges Fehlverhalten als nachahmens- oder billigenswert erscheinen lassen (Nr. 6).

Auf die - nicht medienspezifischen - Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die Werbung für alkoholische Getränke wurde vorstehend (3 b) bereits hingewiesen.

Besondere Kontrollsysteme für Hörfunk und Fernsehen bestehen in Deutschland nicht. Die Sendeunternehmen bzw. ihre Werbetochtergesellschaften führen eine nicht institutionalisierte, informelle Vorprüfung der Werbesendungen durch. Regeln hierfür sind vom Zweiten Deutschen Fernsehen bekannt; sie sind vergleichsweise allgemein gehalten (3).

Frankreich

Nach früherem Recht unterlag die - im Rahmen von ORTF veranstaltete - Rundfunkwerbung einer bei der Régie française de publicité (RFP) institutionalisierten umfassenden Vorkontrolle (4). Die RFP ist 1968/69 aufgrund eines Dekrets in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft errichtet worden; die Aktienmehrheit hatte ORTF inne. Die RFP besitzt öffentlich-rechtlichen Status. Eine Commission consultative technique war mit der Auswahl der zur Rundfunkwerbung zuzulassenden Werbungtreibenden betraut. Die Commission de visionnage wirkte bei der Vorprüfung der einzelnen Werbesendungen mit und achtete insbesondere auf die Einhaltung der Regeln für die Werbung. Die Kommission war in der Hauptsache aus Vertretern von Ministerien zusammengesetzt; daneben gehörten ihr Repräsentanten der Werbewirtschaft sowie des Institut national de la consommation an. Die Entscheidung über die Annahme oder Verweigerung eines Werbespots lag beim

(1) 1981 nur insgesamt 27 von 325 abgeschlossenen Fällen, siehe Edition ZAW, Werbung '83, 21.

(2) Abgedruckt samt Kurzerläuterungen in Spruchpraxis Deutscher Werberat, 2. Auflage 1982, 250.

(3) Richtlinien für die Werbesendungen des Zweiten Deutschen Fernsehens vom 14.4.1967; siehe dazu auch oben 2 b, bb - Deutschland.

(4) Vgl. z. B. Art. 15, 22 des Gesetzes vom 7.8.1974 sowie Art. 73, 72 und 53 der Lastenhefte der Sender TF 1, A 2 und Radio-France.

Generaldirektor der RFP; gegen seine Entscheidung war die Berufung zum Präsidenten-Generaldirektor gegeben.

Ein Règlement de la publicité radiophonique et télévisée dient als Grundlage für die Prüfung. Es handelt sich um eine Art Verhaltenscodex, der in manchen Teilen an den Code de pratiques loyales en matière de publicité der allgemeinen französischen Werbeselbstkontrolle angelehnt ist, der wiederum von den internationalen Werberichtlinien der Internationalen Handelskammer inspiriert wird (1).

Der Inhalt des sehr detaillierten, umfassenden Règlements läßt sich kurz folgendermaßen skizzieren:

- Die Grundregeln der Lauterkeit, des Anstands, der Moralität und der Wahrhaftigkeit sind einzuhalten; das Interesse des Publikums ist zu respektieren, und die Werbung muß soviel wie möglich künstlerisches, dokumentarisches und Bildungsinteresse aufweisen (Art. 3 Nr. 2). Sie muß darauf abzielen, die Information des Konsumenten zu sichern und dem Bemühen der Qualitätssteigerung und Preisreduktion der Waren und Dienstleistungen zu entsprechen (Art. 3 Nr. 3). Die Werbung muß frei von Vulgarität sein, darf kein Element schlechten Geschmacks enthalten und soll den guten Gebrauch der französischen Sprache respektieren (Art. 3 Nr. 4).
- Inhalt und Formulierung der Werbung darf weder dem Gesetz und anderen Rechtsvorschriften noch den anständigen Gebräuchen widersprechen (Art. 5 Nr. 1).
- Vorgesehen ist Markenwerbung für Markenwaren und -dienstleistungen sowie Kollektivwerbung, bei der grundsätzlich nicht einzelne Marken angegeben werden dürfen (Art. 5 Nr. 2 und 3).
- Die Werbung darf kein Element enthalten, das geeignet wäre, die moralischen, religiösen, philosophischen oder politischen Überzeugungen der Rundfunkteilnehmer zu verletzen (Art. 5 Abs. 1) und nicht an die Mildtätigkeit appellieren (Art. 7 Abs. 1). Das Ansehen des Staates darf nicht angegriffen werden (Art. 8).
- Vertrauen und Mangel an Erfahrung dürfen nicht mißbraucht werden (Art. 9). In umfassender Weise werden Irreführungen verboten; die Werbungtreibenden und Werbeagenturen müssen auf Verlangen die Begründetheit der Werbebehauptungen nachweisen (Art. 9 Abs. 2 bis 5, Art. 10 bis 12, Art. 20, 28). Insbesondere dürfen auch Atteste und Empfehlungen nicht irreführen und nicht ohne Genehmigung verwendet werden (Art. 10).
- Urheberrechte und das Recht am Bild sind zu respektieren (Art. 13).
- Art. 14 und 15 befassen sich speziell mit dem Schutz von Kindern und Jugendlichen: Ihre Persönlichkeit ist zu respektieren; sie dürfen in der Werbung nur zurückhaltend eingesetzt werden, Beeindruckbarkeit und Gutgläubigkeit dürfen nicht ausgenützt werden. Übersteigerte Kaufappelle oder Aufforderungen zur Einwirkung auf andere zum Kauf sind untersagt.
- Werbung, die sich an Frauen wendet oder in der Frauen auftreten, "muß der wesentlichen Rolle, die sie in der Gesellschaft spielen, Rechnung tragen und dazu beitragen, die Achtung und Würde ihrer Situation zu respektieren" (Art. 16) (2).

(1) Vgl. Brandmair a.a.O. 235 f.

(2) Siehe dazu die vergleichende Analyse von Rie, Regelungen für Kinder und Frauen im amerikanischen und französischen Reklamefernsehen, Film und Recht 1977, 590 ff.

- Werbung darf keine Glücksspiele, Lotterien und Hörfunk- und Fernsehspiele enthalten (Art. 17).
- Verboten sind ferner die Herabsetzung, insbesondere durch anschwärzende Vergleiche, sowie das Hervorrufen von Verwechslungen (Art. 18).
- Vertriebsunternehmen dürfen Werbung unabhängig von der Form des Vertriebs nur für Waren und Dienstleistungen veranstalten, die von ihnen selbst hergestellt sind (Art. 19).
- Besondere Zurückhaltung ist bei der Gesundheitswerbung geboten (Art. 22). Werbung für Medikamente und dergleichen unterliegt dem Vorbehalt ministerieller Erlaubnis (Art. 23), wie auch die Werbung für persönliche Kredite (Art. 24), für Berufsbildungskurse und Fernunterricht (Art. 27). Schließlich werden für die Werbung für Kraftfahrzeuge besondere Grundsätze aufgestellt (Art. 29).

Nach dem Gesetz Nr. 82-652 vom 29. Juli 1982 über die audiovisuelle Kommunikation bleibt die Régie française de publicité mit der Kontrolle und der Durchführung der die Werbung betreffenden Vorschriften der Lastenhefte der Programmunternehmen auch weiterhin betraut (Art. 66 Abs. 3). Über die Einhaltung der Grundsätze betreffend den Inhalt der Werbung wacht im Bereich der öffentlich-rechtlichen Sendetätigkeit die Haute autorité de la communication audio-visuelle (Art. 19 Abs. 1). Sie kann diesbezüglich Normen empfehlen (Art. 19 Abs. 2). Derartige Empfehlungen liegen bis jetzt nicht vor.

Griechenland

Aus Griechenland sind spezielle Kontrollsysteme und Normen für die Rundfunkwerbung nicht bekanntgeworden. Es besteht eine allgemeine Werbeselbstkontrolle der Wirtschaft, die aber für die Rundfunkwerbung keine nennenswerte Bedeutung zu besitzen scheint.

Irland

In Irland hat die Broadcasting Authority inhaltliche Regeln für Werbesendungen im RTE Code of Standards for Broadcast Advertising May 1982 niedergelegt.

Es handelt sich um Minimumstandards; Radio Telefis Eireann behält sich vor, strengere Maßstäbe anzulegen (Introduction). Werbung muß den irischen Gesetzen entsprechen (Nr. 2). Irreführung ist verboten (Nr. 3). Unterschwellige Werbung ist verboten (Nr. 6). Die Werbung darf nicht exzessiv geräuschvoll oder schreiend sein (Nr. 7). An Angstgefühle darf nicht ohne gerechtfertigten Grund appelliert (Nr. 8), Aberglauben nicht ausgenützt werden (Nr. 9). Verboten ist auch sicherheitsgefährdende Werbung (Nr. 10). Testimonien müssen echt sein, nicht mehr als drei Jahre alt und in Zusammenhang mit Erfahrungen der Person stehen, die sie abgibt; diesbezüglich wird eine strenge Kontrolle durchgeführt (Nr. 11). Herabsetzungen sind untersagt; Vergleiche mit anderen Waren oder Dienstleistungen müssen fair, substantiierbar und dürfen nicht irreführend sein (Nr. 12). Sonderregeln bestehen bezüglich Preisausschreiben, Werbung mit einer Garantie, Gebrauch des Wortes "kostenlos", unbestellte Zusendung, Werbung für Heimarbeit, Kurse, Versandgeschäfte, Direktverkauf, Mietkauf, Produkte für die Intimsphäre. Nicht angenommen wird Werbung von Geldverleihern, Eheanbahnungen, Bestattungsunternehmen, Buchmachern, unlicenzierten Arbeitsvermittlern, für Schlankheitsmittel, Haarwuchsmittel, Empfängnisverhütungsmittel, Kontaktlinsen, Zigaretten und Zigarettentabak, harte Spirituosen und anderes mehr (Nr. 23).

Daneben besteht ein allgemeines Selbstkontrollsystem, das vom Advertising Standards Committee praktiziert wird und den Code of Advertising Standards for Ireland (Mai 1982) anwendet.

Italien

Was die in Italien von der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaft RAI gesendete Werbung betrifft, so unterliegt sie den von der RAI-Tochtergesellschaft Società per Azioni Commerciale Iniziative Spettacolo (SACIS) herausgegebenen Norme per la realizzazione della pubblicità radiofonica e televisiva (1). Im Rahmen der SACIS wird eine vorgängige Kontrolle der Hörfunk- und Fernsehwerbung durchgeführt.

Der Inhalt der Normen kann folgendermaßen skizziert werden:

- Die Werbung soll informativ sein; die Informationen sollen konsistent, pertinent, in der Formulierung klar und leicht verständlich sein (Nr. 1). Irreführung ist in umfassender Weise verboten; die Angaben müssen beweisbar sein und auf Verlangen dokumentiert werden (Nr. 2). Vergleiche in allgemeiner Form und anschwärzende Vergleiche sind verboten; zulässig sind Vergleiche, die spezifische und konkrete Verschiedenheiten der Produkte illustrieren; sie müssen zutreffend und dürfen nicht polemisch sein (Nr. 3). Verboten ist das Hervorrufen von Verwechslungen (Nr. 4).
- Die Werbung darf nicht die moralischen, religiösen oder politischen Überzeugungen des Publikums oder das Gefühl der Zugehörigkeit zu ethnischen Gruppen, sozialen oder beruflichen Kategorien verletzen (Nr. 5 Abs. 1); auch darf nicht durch Bezugnahme auf ideologische, religiöse, politische oder wirtschaftliche Probleme geworben werden (Nr. 6 Abs. 1). Die Werbung darf beim Publikum nicht Unbehagen, Angst oder Verwirrung hervorrufen; verboten sind Gewalt, Aggressivität, Erotik und Vulgarität (Nr. 5 Abs. 2, 5). Es darf nicht der Eindruck erzeugt werden, wer das beworbene Erzeugnis nicht verwende, isoliere sich oder werde sozial nicht geschätzt (Nr. 5 Abs. 4). Die Werbung darf nicht Verhaltensmodelle präsentieren, die mit sozialen Werten oder dem allgemeinen Interesse in Widerspruch stehen (Nr. 7 Abs. 1) oder das Publikum zur Außerachtlassung seiner Verantwortung im Bereich der Sicherheit, Gesundheit und physischer wie moralischer Integrität bringen (Nr. 7 Abs. 2). Es dürfen nicht wirtschaftliche Möglichkeiten oder ein Lebensstandard vorgeführt werden, die höher liegen als im allgemeinen bei der Bevölkerung (Nr. 7 Abs. 3).
- Erreicht die Werbung Kinder und Jugendliche, so darf sie deren Sicherheit nicht bedrohen und ihre Entwicklung und ihr Verhalten nicht stören. Die Werbung darf sich nicht direkt an Kinder und Jugendliche wenden, bei ihnen Konsum- oder Besitzwünsche wecken, sie zur Einflußnahme auf Erwachsene bringen oder ihre Unerfahrenheit ausnützen. Beschränkungen bestehen auch für das Auftreten von Kindern oder Jugendlichen in der Werbung (Nr. 8).
- Außer für die bereits vorstehend behandelte Werbung für alkoholische Getränke werden noch Sonderregelungen für die Werbung betreffend Nahrungsmittel, diätetische Produkte, kosmetische Erzeugnisse, Medikamente, Verlagszeugnisse sowie Kurse und Unterricht getroffen (Nr. 9 bis 15).
- Beschränkt wird schließlich die Werbung mit verkaufsfördernden Maßnahmen.

(1) Edition 1.1.1979.

Daneben und insbesondere hinsichtlich der von privaten Sendern ausgestrahlten Werbung kann der allgemeine Codex der freiwilligen Werbeselbstdisziplin der Wirtschaft zur Anwendung gelangen (1), der nach dem Modell der internationalen Verhaltensregeln für die Werbepraxis der Internationalen Handelskammer gestaltet ist. Der Codex enthält zwar keine medienspezifische Regeln für die Rundfunkwerbung, bestimmt aber in Art. 16, daß die Beurteilung auf das jeweilige Werbemedium bezogen werden muß und daß eine Werbung, die für ein Medium akzeptabel ist, dies für ein anderes nicht zu sein braucht.

Luxemburg

Für Fernsehwerbung besteht in Luxemburg ein freiwilliges Selbstkontrollsystem (Code de déontologie publicitaire RTL-télévision - juin 1982).

- Der Codex gebietet Einhaltung der luxemburgischen Gesetze (Art. I), der Grundregeln von Anstand, Moral und Wahrheit sowie Vermeidung von Vulgarität und Geschmacklosigkeiten (Art. II). Werbung muß mit Rücksicht auf soziale Verantwortlichkeit abgefaßt sein; sie muß lauter sein und darf Vertrauen, Mangel an Erfahrung und Kenntnissen der Verbraucher nicht mißbrauchen; sie darf moralische oder religiöse Überzeugungen nicht verletzen, nicht ohne gerechtfertigten Grund Angstgefühle und in keinem Fall Aberglauben ausnützen oder zu Haß und Gewalt aufreizen (Art. III). Rassische Diskriminierung darf nicht ermutigt werden (Art. IV). Die an Frauen gerichtete Werbung und Werbung, in der Frauen vorkommen, muß der Rolle der Frau in der Gesellschaft Rechnung tragen und darf nicht die Idee einer Unterlegenheit suggerieren (Art. V).
- Besondere Regeln schützen Kinder und Jugendliche (Art. IV - VIII). Die Werbung darf deren Gutgläubigkeit, Mangel an Erfahrung und Loyalität nicht ausbeuten und soll ihre Persönlichkeit respektieren und ihrer Entwicklung nicht schaden. Negative Kaufentscheidungen der Eltern dürfen nicht herabgesetzt und keine direkten Appelle an die Kinder gerichtet werden, andere Personen zum Kauf zu überreden. Zurückhaltung ist bei der Werbung mit niedrigen Preisen geboten (Art. VI). Werbung darf für Kinder oder Jugendliche nicht die Gefahr eines geistigen, moralischen oder körperlichen Schadens begründen oder sie in gefährliche Situationen bringen (Art. VII). Schließlich bestehen besondere Irreführungsverbote (Art. VIII).
- Werbung soll als solche klar erkennbar und angezeigt sein, Verwechslungen mit sonstigem Programm sind zu vermeiden; unterschwellige Werbung ist verboten (Art. XIV). Ein Einfluß des Werbenden auf das sonstige Programm ist ausgeschlossen (Art. XVI). Die Gesamtdauer der Werbung darf 20 % der täglichen Sendezeit nicht übersteigen (Art. XVII).
- Die Einhaltung dieser Regeln wird vor jeder Werbesendung durch den Werberegisseur kontrolliert (Art. XVIII). CLT hat Anstalten getroffen, Bemerkungen der Zuschauer zur Werbung entgegenzunehmen (Art. XIX). Zur Anpassung der Regeln im Zuge der weiteren Entwicklung ist ein Komitee eingesetzt (Art. XX).

(1) Codice di Autodisciplina Pubblicitaria - Fassung in Kraft getreten am 1.1.1977.

Niederlande

Die in den Niederlanden zentral von der Reclamestichting veranstaltete Rundfunkwerbung unterliegt einer Vorkontrolle nach Maßgabe der vom Reclameraad erlassenen Voorschriften voor de Nederlandse etherreclame (1). Da die Tätigkeit des Reclameraad einerseits aufgrund Gesetzes (Art. 49 Rundfunkgesetz) erfolgt, andererseits Züge der Selbstkontrolle trägt, wird sie als "semiwettelig" (halbgesetzlich) betrachtet.

Die Voorschriften voor de Nederlandse etherreclame enthalten allgemeine und besondere Werberegeln sowie Bestimmungen über Organe und Verfahren.

- Werbung darf nicht dem Gesetz, der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten zuwiderlaufen, nicht der Wahrheit widersprechen noch den guten Geschmack verletzen oder die geistige oder leibliche Volksgesundheit gefährden (Art. 1). Es darf nicht ohne gerechtfertigten Grund an Angstgefühle appelliert werden (Art. 2). Umfassend formuliert ist das Verbot irreführender Werbung (Art. 4). Untersagt ist auch die zu Verwechslungen führende Nachahmung fremder Werbung (Art. 5). Besondere Zurückhaltung ist bei Verwendung wissenschaftlicher Termini und statistischer Daten geboten (Art. 7 Abs. 1, 2). Auf vergleichende Warentests, die von Konsumentenorganisationen durchgeführt wurden, darf nicht Bezug genommen werden (Art. 7 Abs. 3). Auf Anforderung muß der Werbende die Richtigkeit seiner Werbung beweisen (Art. 7 Abs. 4). Verboten ist die irreführende Verwendung von Zeugnissen, Attesten und dergleichen; hierzu bestehen weitere Detailvorschriften (Art. 8) wie auch für die Werbung mit einer "Garantie" (Art. 9). Für Kinder bestimmte Werbung darf nicht mit den Elternrechten kollidieren und nicht Unwissenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen (Art. 10).
- Besondere Vorschriften bestehen - außer für die bereits behandelten Bereiche Alkoholika und Tabakwaren - für Preisrätsel (Art. 12), den Postversandhandel (Art. 13), Heil- und Schlankheitsmittel (Art. 14), diätetische Erzeugnisse (Art. 15), zuckerhaltige Genußmittel (Art. 17) und Unterrichtskurse (Art. 19). Zulässig ist auch nichtkommerzielle Werbung, jedoch nicht weltanschaulicher und politischer Art (Art. 20).

Die Vorkontrolle der Werbung wird in erster Instanz durch die Reclamestichting (STER) durchgeführt; gegen ihre Entscheidungen kann der Reclameraad angerufen werden (Art. 22, 27). Letzterer kann sich auch von Amts wegen mit der Zulässigkeit einer von der Stichting akzeptierten Werbung befassen (Art. 40).

Angesichts der umfassenden Sonderregelung für die Rundfunkwerbung ist das allgemeine Werbeselbstkontrollsystem im Rundfunkbereich praktisch ohne nennenswerte Bedeutung (2).

Vereinigtes Königreich

Der Broadcasting Act 1981 enthält in seinem Text sowie in der ihm beigegebenen Schedule 2 bereits eine Reihe von Vorschriften für den Inhalt der Rundfunkwerbung (siehe oben II a b). Er verpflichtet die Independent Broadcasting Authority (IBA), einen Codex der Standards und der Praxis der

(1) Fassung vom Februar 1980, Ausgabe März 1982.

(2) Siehe dazu Brandmair a.a.O. 238.

Werbung zu erlassen und für dessen Einhaltung zu sorgen (Sec. 9(1)(a)(b)).
Bereits gilt The IBA Code of Advertising Standards and Practice in der Fassung vom Mai 1981 (reprinted October 1982). Im Vorwort bezeichnet sich die IBA als "öffentliche Behörde" (public board) und als "eines der offiziellen Instrumente des Landes zum Konsumentenschutz" (S. 2).

Der Inhalt des Code kann - unter Ausklammerung der bereits behandelten Themen, wie insbesondere der Tabak- und Alkoholwerbung - wie folgt skizziert werden:

- Als allgemeiner Grundsatz gilt, daß Werbung gesetzmäßig, anständig, ehrbar und wahrheitsgemäß sein muß (Nr. 1). Politische Werbung oder Werbung im Zusammenhang mit Arbeitskämpfen wird verboten (Nr. 9) wie auch religiöse Werbung (Nr. 10) und Werbung für wohltätige Zwecke (Nr. 10).
- Die Werbung darf nicht den guten Geschmack, den Anstand oder die Gefühle des Publikums verletzen (Nr. 12). Untersagt ist das Angebot von Preisen und Geschenken, die nur den Empfängern von Sendungen gewährt werden (Nr. 13). Es darf nicht ohne zu rechtfertigenden Grund mit Angstgefühlen gearbeitet (Nr. 15) oder der Aberglaube ausgenützt werden (Nr. 16). Nicht akzeptiert wird Werbung für eine Reihe bestimmter Produkte und Dienstleistungen, wie unter anderem Heiratsvermittler, Bestattungsunternehmen, Wettbüros, Privatdetektive (Nr. 17).
- Verboten wird die irreführende Werbung, insbesondere im Zusammenhang mit wissenschaftlichen, technischen und statistischen Angaben; Werbungtreibende und Werbeagenturen müssen erforderlichenfalls ihre Angaben substantieren und beweisen können (Nr. 18). Vergleichende Werbung, insbesondere Preisvergleiche, werden "im Interesse eines wirksamen Wettbewerbs und der Information des Publikums" grundsätzlich zugelassen (Nr. 20). Anschwärzung ist jedoch verboten (Nr. 21). Besonders geregelt sind künstliche Behelfe bei der Ausbildungstechnik (Nr. 22). "Testimonials" müssen echt sein und dürfen nicht irreführen (Nr. 23). Spezielle Kautelen sind auch für die Werbung mit einer Garantie aufgestellt (Nr. 24). Für unverlangt zugesandte Güter darf nicht geworben werden (Nr. 25). Verboten ist die irreführende Nachahmung (Nr. 26). Weitere Vorschriften betreffen Wettbewerbe (Nr. 28), Heimarbeit (Nr. 29), Unterrichtskurse (Nr. 30), Postversandunternehmen (Nr. 31) und Direktverkaufsunternehmen (Nr. 32).
- Eine ausführliche, in jeder Hinsicht umfassende Sonderregelung behandelt das Thema "Werbung und Kinder" (Appendix 1). Weitere Sonderregelungen beschäftigen sich mit der Werbung im Finanzbereich (Appendix 2) und der Werbung für Medikamente und medizinische Behandlung (Appendix 3).

Die Anwendung der allgemeinen Werbeselbstkontrollregelungen (1) tritt hinter der Sonderregelung des Rundfunkwerbebereichs zurück.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß eine Reihe von Mitgliedstaaten über unterschiedlich strukturierte Rundfunkwerbekontrollsysteme verfügt, die - im weitesten Ausbaustadium - durch eine institutionalisierte Vorkontrolle aufgrund detaillierter besonderer Regelungen ein hohes Maß an Schutz gegen rechtswidrige und darüber hinaus auch gegen eine den außerrechtlichen Standards widersprechende Werbung gewährleisten. Als Exponenten dieses Systems sind insbesondere Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte

(1) Siehe dazu Brandmair a.a.O. 35 - 97.

Königreich zu nennen. Praktische Voraussetzung ist dabei, daß die Werbefunkaktivitäten konzentriert sind und zentral überwacht werden können. Mit zunehmender Liberalisierung der Rundfunkwerbung, insbesondere der Zulassung regionaler und lokaler Privatsender, wird das System einheitlicher Vorkontrolle schwieriger. Die dann zur Kontrolle berufenen allgemeinen Selbstkontrollsysteme sind im Bereich der Rundfunkwerbung bisher von relativ geringer Bedeutung geblieben.

II. Auswirkungen der innerstaatlichen Vorschriften auf den freien Sendeverkehr in der Gemeinschaft; Bedürfnis für ihre Angleichung

1. Rundfunkwerberegulungen

Der Überblick über die bestehenden Rundfunkwerberegulungen erlaubt den Schluß, daß erhebliche Rechtsverschiedenheiten hervortreten und daß sich diese - jedenfalls tendenziell - als Hemmnis für den grenzüberschreitenden Sendeverkehr im Gemeinsamen Markt auswirken. Je nach dem Inhalt der Regelung wird dieses Hemmnis stärker oder schwächer spürbar.

Am deutlichsten tritt die hemmende Wirkung bei einem absoluten gesetzlichen Rundfunkwerbeverbot (Belgien) hervor: Inländische Kabelunternehmen etwa sind dann gehindert, ausländische Werbesendungen weiterzuübertragen. In gleicher Weise wirken sich Regelungen aus, die zwar inländische Werbung erlauben, aber bei der Weitersendung ausländischer Programme im Inland die Ausblendung der Werbung gebieten (Italien). Hier tritt noch das Moment der Ausländerdiskriminierung hinzu.

Aber auch weniger einschneidende Rundfunkwerberegulungen können ein Hemmnis für die grenzüberschreitende Werbung bilden. So wird die Trennung von Werbung und sonstigem Programm in den Mitgliedstaaten unterschiedlich stark akzentuiert und insbesondere die Sponsorwerbung in einzelnen Ländern zugelassen, in anderen verboten. Dies kann dazu führen, daß die Weiterübertragung von Werbesendungen mit Sponsorwerbung aus einem Mitgliedstaat, in dem diese zugelassen wird, in einem anderen Mitgliedstaat, in dem ein gesetzliches Verbot besteht, durch rechtliche Maßnahmen unterbunden wird.

In gleicher Weise können sich abweichende Regelungen über die Art der Werbeeinblendung auswirken: Sendungen mit Werbeeinzelspots stoßen in den Ländern auf rechtliche Hindernisse, in denen nur Werbeblöcke zugelassen werden. Gleiches gilt für programmunterbrechende Werbeeinschaltungen, die in Mitgliedstaaten weiterübertragen werden sollen, die Werbung nur zwischen den sonstigen Programmbeiträgen erlauben.

Es liegt auf der Hand, daß vor allem auch die Werbesendezeitregelungen grenzüberschreitende Sendungen behindern können. Wie vorstehend gezeigt wurde, differieren die Sendezeitregelungen in den Mitgliedstaaten stark, sowohl was die Gesamtsendezeit betrifft als auch die Sonn- und Feiertagswerbverbote, die Tageszeiten für Werbesendungen und die Dauer der einzelnen Spots und Blöcke. Jeder Sender muß sich hinsichtlich der in seinem Heimatstaat auszustrahlenden Sendungen zunächst an die in diesem geltenden Regelungen anpassen. Eine Weiterübertragung der Sendung in einem anderen Mitgliedstaat wird nur dann reibungslos möglich sein, wenn dessen Zeitregelungen mit denjenigen des Sendestaates kompatibel, das heißt gleichlautend oder toleranter sind. Andernfalls besteht das Risiko der zeitweisen Blockierung des grenzüberschreitenden Werbesendeverkehrs,

ja auch der übrigen Sendungen. Denn das Ausblenden von Werbebotschaften durch die Kabelgesellschaften hat sich schon früher in Belgien als technisch schwierig, kostspielig und kaum praktikabel erwiesen. Anfang Mai 1984 sah sich die Münchner Pilot-Gesellschaft für Kabel-Kommunikation mit beschränkter Haftung gezwungen, die Weiterübertragung des gesamten Sonntagsprogramms der englischen Gesellschaft Satellite Television PLC vorerst einzustellen, weil der Londoner "Sky Channel" (über den Fernmeldesatellit ECS 1) auch sonntags Werbung ausstrahlt.

Das Risiko der Blockierung des innergemeinschaftlichen Sendeverkehrs erhöht sich, wenn eine Übertragung in mehrere Mitgliedstaaten in Betracht kommt: Bei den starken Rechtsverschiedenheiten, die insoweit festzustellen sind, erscheint es so gut wie ausgeschlossen, daß eine Werbesendung zugleich den Zeitregelungen des Sendestaates und denjenigen zweier oder mehrerer Empfangsstaaten gerecht werden könnte; die Werbung müßte zeitlich stark reduziert werden oder ganz unterbleiben. So wird es vor allem den allein auf Einnahmen aus der Werbung angewiesenen Sendeunternehmen kaum möglich sein, eine der Grundsatzzerklärung der UER/EBU-Rundfunkveranstalter entsprechende Haltung einzunehmen, wonach letztere sich bemühen werden, den Gesetzgebungen aller ausländischen Länder voll Rechnung zu tragen, die Werbesendungen durch den Rundfunkdirektsatellit empfangen können, den sie benutzen, selbst wenn solche Werbung nicht für die Öffentlichkeit in diesen Ländern bestimmt ist (1).

Die Hindernisse für grenzüberschreitende Werbesendungen hängen auch von der Art und der Rechtsnatur der jeweiligen Werbesenderegulungen ab. Auf der einen Seite stehen die gesetzlichen Regelungen, die für inländische Sender und im Inland weiterverbreitete Sendungen jeder Art gelten. Zu nennen wäre § 39 des Entwurfs eines niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, wonach aus dem Ausland übertragene, in Niedersachsen weiterverbreitete Hörfunk- und Fernsehprogramme durch Rechtsverordnung einheimischen Werbebeschränkungen unterworfen werden könnten, "wenn der Schutz der wirtschaftlichen Grundlagen der Medien dies erfordert".

Auf der anderen Seite stehen die nicht allgemein, sondern nur für bestimmte inländische Sender geltenden Normierungen, sei es in Form von Gesetzen, Verordnungen oder Statuten, sei es in Form von Selbstkontrollregelungen, wobei zwischen dem allgemeinen Gesetz und dem speziellen Senderstatut manche Zwischenformen existieren. Die rein senderbezogenen Regelungen sind tendenziell weniger geeignet, ausländische Sendungen zu behindern, da die Tätigkeit ausländischer Sendeunternehmen nicht in den Geltungsbereich der Norm fällt.

(1) UER/EBU, Déclaration de principes/ Declaration of principles vom 15.7.1983, Ziff. 4 Abs. 1, Revue de l'UER/EBU Review a.a.O. 31 (32). Ähnlich die Empfehlung des Europarats R (84) 3 vom 20.2.84 "über die Grundsätze bezüglich der Fernsehwerbung", Ziff. 3.

Bei senderbezogenen Regelungen pflegt man es in der Praxis in denjenigen Ländern zu belassen, in denen die Rundfunksendetätigkeit Monopolunternehmen übertragen oder doch jedenfalls der Werberundfunk monopolisiert ist. Sobald dagegen die Zulassung zum Sendebetrieb liberalisiert wird, insbesondere auch private Sendeunternehmen zugelassen und zur Ausstrahlung von Werbung berechtigt werden, pflegt sich eine allgemeine gesetzliche Regelung der Rundfunkwerbung als unumgänglich zu erweisen, bei der dann auch eine Einbeziehung ausländischer, im Inland weiterverbreiteter Sendungen naheliegt. Insgesamt läuft die Tendenz im Gemeinsamen Markt zur Öffnung der Monopole und zur Liberalisierung der Zulassung privater Sender, wie etwa die Entwicklung in Italien und Frankreich zeigt.

Es ist deshalb damit zu rechnen, daß rein senderbezogene Regelungen der Rundfunkwerbung immer mehr von allgemeinen gesetzlichen Normierungen abgelöst werden, die auch auf grenzüberschreitende Sendungen anwendbar sind, soweit sie im Inland weiterübertragen werden. Bezeichnend ist diesbezüglich z. B. die in Deutschland sich anbahnende Entwicklung: Während die bisherigen Rundfunkwerberegulungen lediglich auf die allein bestehenden öffentlichrechtlichen Sendeanstalten bezogen sind und Sendungen vom Ausland nicht erfassen, sehen die vorliegenden Entwürfe von Landesmediengesetzen die Zulassung privater Sendeunternehmen vor; die Entwürfe enthalten deshalb allgemein gültige Werberegulungen, hinsichtlich derer eine Anwendung auch auf die Übertragung ausländischer Sendungen im Inland in Betracht kommt.

Ob und inwieweit nationale Rundfunkwerberegulungen sich als Hindernisse für grenzüberschreitende Werbesendungen auswirken, hängt also auch von der Art der Übertragung der Sendung ab. Solange ausländische Rundfunksendungen drahtlos ins Inland gelangen,

so daß sie in grenznahen Gebieten ohne weiteres, in entfernteren Orten mit besseren Antennen und Geräten empfangen werden können, beansprucht das inländische Rundfunkrecht keine Anwendung auf die nicht faßbare Rundfunkwerbeeinstrahlung aus dem Ausland, auch wenn Konflikte mit inländischen Rundfunkwerberegulungen entstehen (siehe auch oben Fünfter Teil C III 3 c und V).

Die Lage wird anders, sobald die ausländischen Programme von inländischen Sendern aufgefangen und - sei es drahtlos, sei es über Kabel - im Inland weitergesendet werden. Die Weitersendeunternehmen werden als inländische Sendeunternehmen betrachtet, auch wenn sie aus dem Ausland stammende Sendungen verbreiten; sie unterstehen dem inländischen Rundfunkrecht, einschließlich der Rundfunkwerberegulungen. Auch die praktische Durchsetzung der inländischen Rundfunkwerberegulungen ist ihnen gegenüber als im Inland domizilierenden Unternehmen gesichert, sowohl was den verwaltungs- und strafrechtlichen Zugriff als auch was ein zivilrechtliches Vorgehen und die jeweilige Vollstreckung betrifft. Aus dem Bereich der Weitersendeunternehmen stammen denn auch die aktuellen Konflikte, die bei der Ausstrahlung von Auslandswerbung bisher aufgetreten sind, insbesondere in Belgien. Angesichts der zunehmenden Verkabelung in den Mitgliedstaaten, der Liberalisierung des Rundfunks und der Schaffung gesetzlicher Werberegulungen stellt sich die Aufgabe des Abbaus der Hindernisse für grenzüberschreitende Sendungen im Bereich der Kabelübertragung in erster Linie und mit größter Dringlichkeit.

Nicht so eindeutig läßt sich bisher die Entwicklung im Bereich der grenzüberschreitenden Satellitendirektsendungen beurteilen. Immerhin sind auch hier im internationalen Recht Vorbereitungen getroffen, und es bestehen Pläne für eine weitreichende grenzüberschreitende Sendetätigkeit im Gemeinsamen Markt, wobei der Rundfunkwerbung ein nicht geringer Anteil eingeräumt werden soll. Das nationale Rundfunkwerberecht wird jedenfalls zur Anwendung gelangen, wenn ausländische Satellitensendungen von inländischen Sendeunternehmen aufgefangen und weitergesendet werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Unterschiede der Rundfunkwerberegungen der Mitgliedstaaten geeignet sind, die grenzüberschreitende Sendetätigkeit in einem erheblichen Ausmaß zu behindern, das bis zum völligen Abschneiden grenzüberschreitender Sendungen reichen kann. Diese Auswirkungen treten zunächst und primär im Blick auf die - drahtlose oder über Kabel erfolgende - Weiterleitung ausländischer Sendungen in Erscheinung. Es ist deshalb erforderlich, Überlegungen über den Abbau dieser rechtlichen Hindernisse für den freien Sendedienstleistungsverkehr anzustellen. Derartige Überlegungen sind auch erforderlich, um Wettbewerbsverzerrungen auszuräumen, die zu befürchten sind, wenn Werbesendungen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich strengen Beschränkungen unterworfen werden, so daß sich die Nachfrage nach Werbesendezeit einseitig in bestimmte Länder orientiert, was die dortigen Sendeunternehmen begünstigt, diejenigen anderer Länder benachteiligt.

2. Verbot von Tabak- und Alkoholwerbung

Hinsichtlich der grundsätzlichen Eignung der Werbeverbote und -beschränkungen für Tabakwaren und Alkoholika, den grenzüberschreitenden Sendeverkehr im Gemeinsamen Markt zu behindern, gilt das vorstehend unter 1 Ausgeführte. In ihrem Geltungsbereich wirken sich derartige produktspezifische Werbeverbote nicht anders als allgemeine Werbeverbote aus.

Was die Rechtsverschiedenheiten betrifft, so sind diese bei Tabakwaren weniger stark ausgeprägt als bei alkoholischen Getränken.

Bei Tabakwaren erweist sich das Prinzip des Rundfunkwerbeverbots im Gemeinsamen Markt als herrschend; in Luxemburg und Griechenland gilt es allerdings nur partiell. Das Verbot bezieht sich in erster Linie auf die Werbung für Zigaretten. In einer größeren Gruppe von Mitgliedstaaten wird das Verbot darüber hinaus auf Tabakwaren schlechthin erstreckt.

Für alkoholische Getränke darf dagegen - außer in Frankreich - in allen Mitgliedstaaten Rundfunkwerbung veranstaltet werden. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten finden sich jedoch einschränkende Regelungen zum Teil unterschiedlichen Inhalts, wie meist in der Form senderbezogener Codices oder freiwilliger Verhaltensregeln der beteiligten Wirtschaftskreise ergangen sind. Es liegt deshalb nahe, die Alkoholwerberegungen in die im Anschluß anzustellenden Überlegungen hinsichtlich der Werbe-Codices mit einzubeziehen.

3. Werbe-Codices, Werbekontrolle, freiwillige Selbstdisziplin

Die in den meisten Mitgliedstaaten existierenden allgemeinen Systeme der freiwilligen Werbekontrolle und Selbstdisziplin haben im Rundfunkbereich nur geringe Bedeutung. Auch wo sie nicht schon durch spezielle Rundfunkkontrollsysteme verdrängt werden, fällt ihre Auswirkung auf die Rundfunkwerbung kaum spürbar ins Gewicht. Sie vermögen schon aus diesem Grund keine erheblichen Hindernisse für die grenzüberschreitende Rundfunkwerbung aufzurichten und können im weiteren außer Betracht bleiben.

Beachtung verdienen dagegen die spezifischen Rundfunkwerbekontrollsysteme, wie sie etwa in Frankreich, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich tätig sind. Ihre Aktivität kann sich bis zu einer lückenlosen Vorkontrolle aller Werbespots mit der Sanktion der Ablehnung nicht regelgemäßer Werbung verdichten. Dennoch ist eine erhebliche Behinderung grenzüberschreitender Werbung von diesen Systemen nicht zu befürchten. Denn sie setzen bei den jeweiligen Erstsendeunternehmen an oder bei Institutionen, die den Werbefunk mehrerer Erstsender durchführen und/oder überwachen. Dagegen pflegen die Kontrollsysteme die Weitersendeunternehmen, insbesondere die Kabelunternehmen, die ausländische Sendungen im Inland weiterverbreiten, nicht zu erfassen. Spezifische Barrieren für grenzüberschreitende Werbung werden hier somit nicht aufgerichtet: Wenn ein Fernsehunternehmen in einem bestimmten Mitgliedstaat eine Werbung als regelwidrig ablehnt, unterbleibt die Sendung im Inland und im Ausland; die Frage des freien Dienstleistungsverkehrs über die Grenze wird nicht berührt. Sie würde sich erst dann stellen, wenn eine aus dem Ausland kommende Werbesendung von einer inländischen Selbstkontrolleinrichtung beanstandet würde. Hierfür kommt wohl nur eine der allgemeinen, die Werbung überwachenden Selbstkontrolleinrichtungen in Betracht; die Tätigkeit solcher Einrichtungen pflegt jedoch - wie bereits erwähnt - im Rundfunkbereich nur von relativ geringer Intensität zu sein.

Unabhängig von der Frage des freien Werbeflusses über die Grenzen könnte es allerdings bedenklich erscheinen, wenn die Vorkontrollsysteme bei den Sendeunternehmen national von sehr unterschiedlicher Strenge wären, so daß Rundfunkwerbung in einem Mitgliedstaat begünstigt, im anderen gehemmt würde: Wettbewerbsverzerrungen könnten die Folge sein.

Darüber hinaus verdienen die spezifischen Rundfunkwerbekontrollsysteme wegen ihrer Eignung Beachtung, eine Ausrichtung der Rundfunkwerbung im Gemeinsamen Markt nach gemeinsamen Standards zu ermöglichen und damit zu sichern, daß durch die Liberalisierung des Sendeverkehrs nicht Interessen der Wirtschaft, der Verbraucher und der Allgemeinheit ungebührlich beeinträchtigt werden. In Betracht kommen dabei vor allem diejenigen Teile der Verhaltens-Codices, die gewisse Anforderungen an Form und Inhalt der Rundfunkwerbung stellen. Bei den Verhaltensregeln für besondere Bereiche zeichnen sich Schwerpunkte bei der Werbung für alkoholische Getränke und beim Schutz der Kinder und Jugendlichen ab.

III. Möglichkeiten der Angleichung

1. Vorschriften für die Rundfunkwerbung

a) Ausgangspunkt

Wie vorstehend unter II dargelegt wurde, richten die einzelstaatlichen Vorschriften über die Rundfunkwerbung erhebliche Hindernisse für die grenzüberschreitende Rundfunkwerbung auf. Mit dem weiteren Ausbau der Satelliten- und Kabeltechnik werden diese Hemmnisse immer stärker spürbar werden. Sie drohen, die Entwicklung grenzüberschreitender Systeme zu behindern und von Investitionen in diesem Bereich abzuschrecken. Zudem sind die Rechtsverschiedenheiten geeignet, den Wettbewerb in der Werbebranche und zwischen den Rundfunkunternehmen zu verzerren sowie zu Verlagerungen der verschiedenen Tätigkeiten der Rundfunkwerbung in einzelne Mitgliedstaaten zu führen.

Nach dem EWG-Vertrag sind alle Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft aufzuheben (Art. 3 Buchst. c, 59, 62) und es ist ein System zu errichten, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt (Art. 3 Buchst. f). Durch Anwendung der Verbote des Vertrages (Art. 59, 62) zu verwirklichen sind diese Ziele nach der Rechtsprechung nur gegenüber Vorschriften, die ausländische Werbemitteilungen diskriminieren. Gegenüber Beschränkungen der Rundfunkwerbung, die auch für inländische Sendungen gelten, sind diese Ziele dagegen im Wege der Angleichung der unterschiedlichen Vorschriften anzustreben, weil nur auf diese Weise aner kennenswerte Interessen der Allgemeinheit (der Zuhörer, der Zuschauer, der Verbraucher) geschützt werden können (Debauve-Entscheidung (1)). Ziel dieser Angleichung ist es, die Aufnahme - insbesondere die

(1) EuGH Debauve a.a.O. 856 Rn. 13, 857 Rn. 15.

Niederlassung - und die Ausübung der verschiedenen selbständigen Tätigkeiten im Sektor Rundfunkwerbung in der Gemeinschaft zu erleichtern (Art. 57 Abs. 2), Verfälschungen des Wettbewerbs im Rundfunk zu beseitigen und so das ordnungsmässige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes für die Rundfunkwerbung zu ermöglichen (Art. 3 Buchst. h).

Liberalisierung durch Harmonisierung lautet also nach der Rechtsprechung der Auftrag des Vertrages für den Bereich des Rechts der Rundfunkwerbung. "Either the other EEC institutions will ignore the Court judgments, or if they recognize them they will have no alternative but to adopt a directive" (1).

Zu prüfen bleibt erstens, wie diese Öffnung der Binnengrenzen und dieses System unverfälschten Wettbewerbs, also binnenmarktähnliche Verhältnisse in der Gemeinschaft mit Hilfe der Rechtsangleichung erreicht werden können, und zweitens, welches gemeinsame Schutzniveau diese Angleichung einmal zugunsten der Empfänger von Werbemitteilungen und zum anderen und vor allem zugunsten der Zuschauer und Zuhörer anderer Programme anstreben soll.

Besonders über die zweite Frage nach dem Schutzniveau gehen die Meinungen verständlicherweise auseinander. So vertritt das BEUC in der gerade zitierten Studie folgende Auffassung (2): "The only real protection faced with the reception of broadcasts from other Community countries, which is both inevitable and desirable, will be harmonization of advertising regulations at the highest level." Die Werbung treibende Wirtschaft und die Werbebranche tendieren teilweise in die entgegengesetzte Richtung. Vielfach wird auch eine mittlere Linie vertreten, nicht zuletzt von zahlreichen Rundfunkveranstaltern.

b) Angleichung des Kollisionsrechts durch Verweisung auf das Recht des Sendestaates oder Angleichung des materiellen Rechts der Sender- und der Empfangsstaaten?

Eine erste Möglichkeit bestünde darin, in der Richtlinie der Gemeinschaft nicht den Inhalt des Rechts der Rundfunkwerbung zu harmonisieren, sondern diejenige Rechtsordnung festzulegen, welche jeweils von den Gerichten und Behörden auf Werbemitteilungen aus anderen Mitgliedstaaten anzuwenden ist.

Eine solche kollisionsrechtliche Regelung würde die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunkwerbesendungen dadurch zu sichern suchen, daß sie die Werbung auch im Empfangsland allein dem Recht des Sendelandes unterstelle: Im Sendeland in zulässiger Weise ausgestrahlte Werbung wäre danach auch in allen Empfangsländern der Gemeinschaft zu tolerieren.

(1) Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), The Impact of Satellite and Cable Television on Advertising, Final report prepared for the Commission, Brussels, August 1983, 69.

(2) BEUC, Final Report a.a.O.

Indessen würde eine solche Lösung, die sich mit der Regelung von Kollisionen zwischen zwei Anwendung beanspruchenden Rechtsordnungen begnüge, der Debauve-Entscheidung des Gerichtshofs nicht genügen. Danach müssen die Werbegrenzen erst geöffnet werden, nachdem die Werbavorschriften harmonisiert worden sind, das heisst überall gleichwertigen Schutz bieten. Erst dann ist die Berufung auf inländische Allgemeininteressen nicht mehr länger gerechtfertigt und zulässig.

In der Tat würde eine Lösung, die sich auf die Öffnung der Binnen- grenzen in der Gemeinschaft beschränkte, nicht sicherstellen können, dass die grenzüberschreitende Rundfunkwerbung bestimmte Grundregeln respektiert, die allgemein als besonders wichtig angesehen werden. Die einfache Aufhebung der Anwendbarkeit inländischer Werberegeln auf vom Ausland hereinkommende, im Inland weiterverbreitete Rundfunkwerbung könnte die Aufrechterhaltung der an inländische Sendungen anzulegenden Masstäbe gefährden, sofern die in dem anderen Mitgliedstaat zu respektierenden Standards wesentlich niedriger sind. Es entstünde ein Gefälle und ein Druck zugunsten von laissez faire-Lösungen.

Die blosse Öffnung der Grenzen für die Werbung durch Anwendbar- erklärung allein des Rechts des Sendestaates würde auch bestehende oder drohende Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Rundfunkunter- nehmen und in der Werbebranche nicht ausräumen können. Mitgliedstaaten könnten es bei einem grundsätzlichen Rundfunkwerbeverbot belassen oder ein solches neu einführen; nur aus anderen Mitgliedstaaten kommende Werbung bräuchte zugelassen zu werden.

Der grenzüberschreitende Werbesendeverkehr würde außerdem im Sinne einer Einbahnstraße kanalisiert; die vom EWG-Vertrag geforderte gegenseitige freie Zirkulation der Werbesendendienstleistungen käme nicht zustande.

Schließlich bliebe es dabei, daß Werbung in den einzelnen Mitgliedstaaten höchst unterschiedlichen Einschränkungen unterläge; ein gemeinsamer Markt der Rundfunkwerbedienstleistungen würde nicht geschaffen.

In diesem Zusammenhang ist auch an die vom Vertrag vorgeschriebene Herstellung der Niederlassungsfreiheit für Werbesendeunternehmen in den Mitgliedstaaten zu denken. Vorbedingung für die Niederlassungsfreiheit ist, daß die Ausstrahlung von Werbesendungen in jedem Mitgliedstaat zulässig ist; erst dann kann das weitere Ziel verfolgt werden, auch Angehörige anderer Mitgliedstaaten zu dieser wirtschaftlichen Tätigkeit zuzulassen.

Die Lösung, daß nach Heimatrecht zulässige Werbesendungen auch in anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden müssen, kann aber vor allem weder den freien grenzüberschreitenden Verkehr der Sendendienstleistungen ermöglichen (Art. 3 Buchst. c, 59, 62) noch die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemein- samen Marktes im Werdebereich vor Verfälschungen schützt (Art. 3 Buchst. f). Eine solche Richtlinie würde deshalb nicht zu einer Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften führen, wie sie für das ordnungs- mässige Funktionieren des auch für die Rundfunkwerbung zu errichtenden Gemeinsamen Marktes erforderlich ist (Art. 2, 3 Buchst. h). Das heisst sie würde für den Verkehr von Werbesendungen innerhalb der Gemeinschaft nicht Bedingungen sicherstellen können, die denen eines Binnen- marktes entsprechen.

c) Ausmass der Angleichung der Regeln für innerstaatliche und grenzüberschreitende Werbung

Nachdem die vom EWG-Vertrag vorgegebenen Ziele der Angleichung bezeichnet wurden, ist gleichzeitig auf die wiederholt erklärte Politik der Kommission hinzuweisen, gerade im Bereich der Rechtsangleichung jeden Perfektionismus zu vermeiden. Dies gilt auch für den Sektor der Rundfunkwerbung. Angestrebt werden sollte deshalb nur das absolut notwendige Minimum an angeglichenen Regeln.

Es wird also im folgenden jeweils sorgfältig zu prüfen sein, wo dieses Minimum liegt, das heißt, inwieweit den Mitgliedstaaten unter Wahrung der Ziele der Gemeinschaft und damit auch des freien Sendeverkehrs nationale Optionen für abweichende strengere Regelungen belassen werden können. Diese Prüfung wird in den anschliessenden Abschnitten begonnen, aber nicht auch schon abgeschlossen. Es ist ein Hauptzweck dieses Grünbuchs, die Diskussion über diese Fragen zu fördern und die späteren Entscheidungen über das Ausmass der Angleichung gerade auch auf die Ergebnisse dieser Diskussion zu stützen.

Schon heute glaubt die Kommission jedoch sagen zu können, dass der durch die Harmonisierung zu schaffende Standard nicht bis in jede Einzelheit ein einheitlicher zu sein braucht, sondern sich auf gewisse Grundregeln beschränken kann. Es genügt, wenn ein Rahmen abgesteckt wird, bei dessen Einhaltung grenzüberschreitende Rundfunkwerbung zulässig ist. Nach dem unter b Gesagten müßte auch nationale Werbung in einem entsprechenden Rahmen zulässig sein. In den Details kann es im allgemeinen den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, den Rahmen durch Einzelregelungen für die nationale Werbung auszufüllen. Nach dem EWG-Vertrag dürfen sie diese freilich nicht im Verhältnis zur Werbung aus anderen Mitgliedstaaten begünstigen und damit letztere diskriminieren: Praktisch wären somit nur Regelungen möglich, die die nationale Werbung bis hin zu einem Mindeststandard der Liberalisierung stärker einschränken. Bei der Erörterung des Inhalts der geplanten Richtlinie wird hierauf im einzelnen zurückzukommen sein.

Das Ausmaß von Freiheit einerseits und von Beschränkung andererseits, das im Rahmen dieses Mindeststandards zu verwirklichen ist, muß nach den schutzwürdigen Interessen der Wirtschaft, der Verbraucher und der Allgemeinheit bestimmt werden. Für die Entfaltung und den Schutz dieser drei Gruppen von Belangen sind im ganzen Gemeinsamen Markt gleichwertige Verhältnisse zu gewährleisten.

d) Verbot oder Zulassung der Rundfunkwerbung?

Die Frage hat politische, rechtliche, wirtschaftliche, finanzielle und kulturelle Aspekte, die nachfolgend kurz behandelt werden.

Das Europäische Parlament hat sich dafür ausgesprochen, die Werbung im Hörfunk und Fernsehen überall in der Gemeinschaft grundsätzlich zuzulassen, jedoch ihren Einsatz durch die Gemeinschaft zu harmonisieren - insbesondere ihre Dauer, ihr Verhältnis zum übrigen Programm sowie die Arten zulässiger Werbung. Das Parlament "hält es für notwendig, dass eine europäische Rundfunk- und Fernsehrahmenordnung u.a. mit dem Ziel ... der Regelung des Einsatzes von Werbung auf Gemeinschaftsebene erarbeitet wird" (1).

Die Stellungnahme des Politischen Ausschusses an den Ausschuss für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport begründet die Forderung nach Angleichung des Rechts der Rundfunkwerbung wie folgt (2):

"Eine unbeschränkte grenzüberschreitende Kommerzialisierung ist ebenso eine Gefahr, wie das Verbot bestimmter Sendungen sich nicht mit dem Grundsatz des freien Zugangs zur Information verträgt. Deshalb muss es zu einer Rahmenordnung ... in der EG kommen, die diese Gefahren ausschliesst. Für einige Mitgliedstaaten wird es sehr schwer zu akzeptieren sein, wenn ihr Territorium und ihr Sprachraum von ausländischen Satelliten mit durch Werbung unterbrochenen Programmen versorgt wird. Völlig unhaltbar wird es, wenn Werbung ausgestrahlt wird, die ab und zu mit Programmteilen durchsetzt ist. Dieser Entwicklung kann nur Einhalt geboten werden, wenn eine geschlossene und harmonisierte Rundfunkgesetzgebung für die Gemeinschaft geschaffen wird, in deren Rahmen eine Regelung für die Formel gefunden werden muss, die die Ausstrahlung von Werbung über Rundfunksatelliten ermöglicht. Der Politische Ausschuss zieht ein System vor ... : Werbeblöcke zu festgesetzten Zeiten zwischen den Programmen, die keine laufenden Sendungen unterbrechen. ... Ein Ausklammern der Werbung aus Sendungen, die über Satelliten ausgestrahlt werden, wäre ebenso weltfremd und hätte eine ebenso entgegengesetzte Wirkung wie das Ausklammern von Werbung aus Zeitungen Die freie Meinungsäußerung kann jedoch ebenso wenig meistbietend versteigert werden; daher muss die Kommission der Europäischen Gemeinschaften versuchen, eine Richtlinie zu entwickeln, in der die Werbung in einer für die Gemeinschaft akzeptablen Weise kanalisiert und an Auflagen gebunden wird. ... Die Zeit drängt deshalb so sehr, weil sonst die verschiedenen Mitgliedstaaten zweifellos selbst Änderungen vornehmen wollen, die eine Regelung auf Gemeinschaftsebene so gut wie unmöglich machen. Ausserdem würde durch solche nationalen Notmassnahmen das Chaos weiter vergrößert, da die Medienpolitik einfach nicht länger in einen nationalen Rahmen gezwängt werden kann."

(1) EP, Ziff. 7 der (Hahn-) Entschliebung zu Rundfunk und Fernsehen in der Gemeinschaft vom 12.3.1982, ABl. C 87 vom 5.4.1982, S. 110 (112).

(2) Abgedruckt in: EG, EP, Sitzungsdokumente 1981 - 1982, Hahn-Bericht, Dok. 1-1013/81 vom 23.2.1982 (PE 73271 endg.), 22 (25, 26).

In seinen beiden Entschliessungen vom 30. März 1984 tritt das Europäische Parlament erneut einerseits für die Zulassung der Rundfunkwerbung überall in der Gemeinschaft und andererseits für ihre gesetzliche Regelung ein, und zwar im Wege der Rechtsangleichung durch Richtlinien der Gemeinschaft (1). Die neuen Technologien benötigten ein angemessenes Mass an kommerzieller Unterstützung über die Werbung (2). Alle Fernsehanstalten müssten den gleichen Bedingungen unterliegen (3). Verzerrungen des Wettbewerbs und Verlagerungen der Handelsströme müssten vermieden werden, um die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes zu erhalten (4). Durch die Zulassung der Werbung werde es nicht "zu einer Gefährdung der Programmqualität oder -vielfalt kommen ..., wenn die [für die Rundfunkwerbung] geltenden Verhaltensregeln und die allgemein akzeptierten Verfahrensweisen eingehalten werden" (5). Durch Richtlinie des Rates angeglichen werden müssten "die Dauer und die Zeiten der Werbung, - ihr Platz im Programm, - ihre Grenzen aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Ordnung (Schutz der Jugend), Sicherheit (Gewalt, Waffen) und Gesundheit (Tabak, Alkohol)" (6). Rechtsgrundlage für diese Angleichung seien die Art. 56 Abs. 2 und 57 Abs. 2, 66 des EWG-Vertrages (7). Dabei gehe es zugleich um "eine Regelung für die Werbung, wodurch die Einnahmen ausgewogen auf den öffentlichen und privaten Sektor sowie auf die verschiedenen Massenmedien aufgeteilt werden sollen" (8).

-
- (1) EP, Ziff. 4 der (Arfé-) Entschliessung zu einer Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen vom 30.3.1984, ABL. C 117 vom 30.4.1984, S. 201 (202); EP, Ziff. 2 der (Hutton-)Entschliessung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft (Gefährdung der Meinungsvielfalt durch die Kommerzialisierung neuer Medien) vom 30.3.1984, ABL. C 117 vom 30.4.1984, S. 198 (199); Hutton-Bericht, EG, EP, Sitzungsdokumente 1983-1984, Dok. 1-1523/83 vom 15.3.1984 (PE 78 983 endg.), 22.
 - (2) EP, Buchst. E der Hutton-Entschliessung a.a.O.
 - (3) EP, Buchst. F der Hutton-Entschliessung a.a.O.
 - (4) EP, Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (Abg. E. Van Rompuy, EVP) an den Ausschuss für Kultur usw., abgedruckt in: Hutton-Bericht a.a.O. 46 (48 Ziff. 15).
 - (5) EP, Buchst. G der Hutton-Entschliessung a.a.O.
 - (6) EP, Stellungnahme des Rechtsausschusses (Abg. Marc Fischbach, EVP) an den Ausschuss für Kultur usw., abgedruckt in: Hutton-Bericht a.a.O. 49 (56 Ziff. 4).
 - (7) EP, Stellungnahme des Rechtsausschusses a.a.O. 56 Ziff. 3
 - (8) EP, Ziff. 4 Buchst. c der Arfé-Entschliessung a.a.O.

Rechtlich ist Art. 10 der Europäischen Menschenrechts-Konvention zu respektieren. Dies betont auch das Parlament in den zitierten Stellungnahmen des Politischen Ausschusses, des Rechtsausschusses sowie im (Hutton-) Bericht des Kulturausschusses. Diese Vorschrift gewährleistet nämlich die Freiheit der Äusserung grundsätzlich auch in der Form von Werbemitteilungen kommerziellen Charakters, und zwar sowohl innerstaatlich als auch über die Grenzen hinweg (dazu oben Fünfter Teil B III 1 c).

Der EWG-Vertrag schreibt die Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft vor (Art. 59, 62). Verbote der inländischen Weiterverbreitung ausländischer Werbesendungen sind solche Beschränkungen. Der Vertrag hat jedoch nach der Rechtsprechung in der Sache Debauve nicht selbst die Unanwendbarkeit dieser Verbote bewirkt. Vielmehr obliegt ihre Aufhebung der Rechtsangleichung. Die Verbote entfallen also nicht ersatzlos, sondern es tritt eine andere, harmonisierte Regelung an ihre Stelle. Dabei handelt es sich um eine Richtlinie, welche den freien Dienstleistungsverkehr ermöglichen und die Ausübung der selbständigen Tätigkeiten der Rundfunkwerbung erleichtern muss (Art. 57 Abs. 2), die also nicht auf einem grundsätzlichen Verbot beruht. Darüber hinaus ist es nach dem Vertrag Aufgabe dieser Angleichung, unverfälschte Bedingungen für den Wettbewerb im Sektor Rundfunkwerbung herzustellen und auch insoweit einen Gemeinsamen Markt zu errichten, der alle Mitgliedstaaten umfasst (vgl. oben a und b).

Von erheblicher Bedeutung ist schließlich die innerstaatliche Rechtslage in der Gemeinschaft. Acht ihrer zehn Mitgliedstaaten gestatten die inländische Rundfunkwerbung grundsätzlich. Neun der zehn Mitgliedstaaten gestatten die Weiterverbreitung ausländischer Rundfunkwerbung im Inland durch Kabelanlagen. Darunter ist Dänemark, das nur die innerstaatliche Rundfunkwerbung untersagt. Belgien hat zwar sowohl die inländische als auch die ausländische Rundfunkwerbung verboten, duldet aber die Weiterverbreitung ausländischer Werbung seit jeher de facto. Die Werbung in Hörfunk und Fernsehen ist demnach in den meisten Mitgliedstaaten erlaubt und wird zum Teil seit Jahrzehnten veranstaltet. Im übrigen ist sie aus ausländischen Sendungen bekannt.

Wirtschaftlich ist die Rundfunkwerbung wegen ihrer grenzüberwindenden Natur besonders geeignet, den freien Verkehr der beworbenen Waren zu fördern und die Verschmelzung der nationalen in europäische Binnenmärkte zu beschleunigen. Der Wirtschaftszweig Rundfunkwerbung hat nicht nur innerstaatliche, sondern auch erhebliche Bedeutung für die wirtschaftliche Integration.

Für Industrie und Handel ist die Rundfunkwerbung ein wichtiges Instrument zur Steigerung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen im In- und Ausland. Dies gilt besonders für zahlreiche Markenartikel.

Der Anteil der Rundfunkwerbung an den Aufwendungen für die Werbung insgesamt ist beträchtlich. Ausserdem geht in mehreren Mitgliedstaaten die Nachfrage nach Sendezeit für die Werbung erheblich über das Angebot hinaus. Dies verteuert die knappe Sendezeit und erschwert vor allem mittleren und kleineren Unternehmen den Zugang zum Rundfunkwerbemarkt.

Finanziell sind die Einnahmen aus der Werbung für die meisten öffentlichen Rundfunkunternehmen in der Gemeinschaft immer wichtiger geworden. Sie sind das zweite Bein, auf dem diese Veranstalter stehen. Die privaten Rundfunkunternehmen finanzieren sich so gut wie ganz aus dem Werbeaufkommen. Wo Gebühren nicht vorgesehen sind oder nicht ausreichen, schaffen erst die Werbeeinnahmen den finanziellen Spielraum, um Programme anbieten zu können.

Über die tatsächliche Bedeutung der Werbung für die Finanzierung der Rundfunkunternehmen sowie für Industrie und Handel in der Gemeinschaft wurde bereits an anderer Stelle berichtet (Dritter Teil A I und II, B II 2, D am Ende und E am Ende). Darauf wird hier ergänzend verwiesen.

Zutreffende und lautere Werbung ist nicht nur eine Dienstleistung für die werbende Wirtschaft, sondern stellt im allgemeinen auch ein Mittel zur Information der Verbraucher dar, um die Deckung ihres Bedarfs an Waren und Dienstleistungen zu erleichtern. Für die im Hörfunk und im Fernsehen gesendete Werbung gilt dies in gleicher Weise wie für andere Arten der Werbung. Die Rundfunkwerbung wird deshalb von seiten der Verbraucher nicht grundsätzlich abgelehnt. So befürwortet das Bureau Européen des Consommateurs (BEUC) eine Richtlinie der Gemeinschaft, die von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Rundfunkwerbung ausgeht, sie jedoch strengen Maßstäben und einer vorherigen Kontrolle unterwirft (1).

Kulturell geht es vor allem um den Schutz der Hörer und Zuschauer der übrigen Programme. Ob es hierfür eines grundsätzlichen Verbots der Rundfunkwerbung bedarf oder ob Regeln gegen die übermässige und störende Durchdringung von kulturellen Programmen mit Werbemitteln genügen, ist umstritten. In den meisten Mitgliedstaaten werden eine Beschränkung und eine Beaufsichtigung der Rundfunkwerbung für ausreichend erachtet.

(1) BEUC, Final Report a.a.O. 67-68, 69, 70, 72, 76-78, 80.

Ähnlich Pridgen, Commercial Advertising on Television across National Frontiers: Issues and Strategies for Consumers, Report for the British National Consumer Council, London 1983, 1, 4, 33-34.

Nimmt man alle diese Tatsachen, Erwägungen und Gesichtspunkte zusammen, erscheint es geboten, aber auch angemessen und vernünftig, wenn die Mitgliedstaaten durch die geplante Richtlinie des Rates verpflichtet würden, die Hörfunk- und die Fernsehwerbung in bestimmten Grenzen zuzulassen. Dies würde nicht nur für die Weitersendung von Werberundfunksendungen gelten, die in einem anderen Mitgliedstaat ausgesendet werden, sondern auch für die Erstsendung von Rundfunkwerbung in dem betreffenden Mitgliedstaat selbst.

Die Zulassung der Rundfunkwerbung würde für alle Sendeunternehmen gelten, die sich nicht finanzieren aus öffentlichen Gebühren, Zahlungen, Beihilfen oder aus privaten Beiträgen ihrer Mitglieder (z.B. Vereine) oder aus Entgelten von Abonnenten (Pay-tv). Für diese - vielfach privaten - Sendeunternehmen sollte ein generelles Werbeverbot unzulässig sein, weil sie ohne Werbeeinnahmen nicht existieren können.

Für die übrigen - vielfach öffentlichen - Sendeunternehmen bliebe jeder Mitgliedstaat frei, die Werbung (weiterhin) zu untersagen, sofern in seinem Gebiet genügend Werbezeit auf kommerziellen Kanälen zur Verfügung steht.

Dies ist der Fall hinsichtlich der BBC (Werbeverbot) einerseits und der ITV (Werbeerlaubnis) andererseits. Es fehlt an einer solchen Alternative bisher in Belgien und Dänemark, wo RTBF, BRT und BRP bzw. DR die Werbung untersagt ist. Die hier ansässige Werbewirtschaft (Werbung treibende Hersteller und Verteiler von Waren und Dienstleistungen, Werbeagenturen, Werbemittelhersteller, Werbeberufe) ist im Verhältnis zur Werbewirtschaft in den übrigen Mitgliedstaaten benachteiligt. Es kann zu Verlagerungen der Werbetätigkeit und der damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen in andere Mitgliedstaaten kommen. Ein Beispiel ist die Abwanderung der Rundfunkwerbung von Belgien nach Luxemburg und in andere Nachbarländer. Umgekehrt besitzt die Werbewirtschaft der übrigen Mitgliedstaaten in Belgien und Dänemark nicht die gleichen Möglichkeiten der Förderung ihres Absatzes wie auf ihren Heimatmärkten und wie sie dort die belgische und dänische Werbewirtschaft haben.

Für Sendeunternehmen, die sich (anders als BBC, BRT, RTBF, BRP, DR) nicht nur aus Gebühren, sondern auch aus Werbeeinnahmen finanzieren dürfen, bliebe jeder Mitgliedstaat frei, die Werbung (weiterhin) zuzulassen.

Die grundsätzliche Zulassung der Rundfunkwerbung würde es notwendig machen, die Ausübung der Werbetätigkeit in einigen besonders wichtigen Punkten gemeinsamen Grundsätzen zu unterwerfen. Hiervon ist im folgenden die Rede. Im Übrigen müsste die Richtlinie bestimmen, dass die Mitgliedstaaten sich dem freien Sendeverkehr solcher Werbemittelungen nicht widersetzen, welche den in der Richtlinie festgelegten (Mindest-) Anforderungen genügen. "If the EEC directive does not arrive at an agreement on precise rules, it will have failed and opened the door to excessive competition for advertising revenue which could cause bad relations among the Member States." (1) Das BEUC hält solche konkreten Regeln für unumgänglich hinsichtlich der unter e und g bis k sowie unter 2 und 3 erörterten Fragen (2).

Für die Zuschauer und Zuhörer geht es bei dieser Harmonisierung um konkreten rechtlichen Schutz vor einem Übermass an Werbung und vor Missbräuchen in den in- und ausländischen Sendungen, die sie in wachsender Zahl empfangen können. Für die Werbewirtschaft geht es um die Ermöglichung und Vereinfachung der Werbeplanung sowie um die Verbilligung des Werbeeinsatzes in überregionalen und in grenzüberschreitenden Sendungen, damit der Absatz und besonders der zwischenstaatliche Handel mit den beworbenen Waren und Dienstleistungen gesteigert werden können. Für die Sendeunternehmen geht es um den freien Fluss ihrer Werbesendungen und um die Sicherung ihrer (auch) auf Werbeeinnahmen beruhenden finanziellen Grundlage im Rahmen eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft nicht zu ihren Lasten verfälscht. Für die Presseunternehmen geht es um die Erhaltung eines Hauptpfeilers ihrer Existenz, nämlich ihrer Einnahmen aus Werbeanzeigen.

e) Umfang der Rundfunkwerbung

Ganz überwiegend findet sich in den Mitgliedstaaten eine Beschränkung der Werbesendezeit. In der Tat sollte gesichert werden, daß Hörfunk und Fernsehen als wichtige Medien der Massenkommunikation nicht durch Werbung überladen werden. Auch die Rücksicht auf andere Werbeträger, insbesondere die Presse, erfordert eine Begrenzung der Rundfunkwerbesendezeit.

Andererseits sollte die Werbesendezeit nicht so weit beschränkt werden, daß die Rolle des Werbefunks als finanzielle Stütze der Sender beeinträchtigt wird, die Werbespots in unerwünschter Weise überteuert werden und ein unangemessener Überhang der Nachfrage nach Werbesendezeit entsteht. Zu bedenken ist auch, daß eine allzu knappe Bemessung der Werbesendezeit zu sehr kurzen Werbespots zu führen pflegt, in denen zusätzlich zum Kaufappell wenig an verbrauchernützlichen Einzelinformationen geliefert werden kann.

(1) BEUC, Final Report a.a.O. 72.

(2) BEUC, Final Report a.a.O. 72-74, 76-79.

Über den Hundertsatz, zu dem sich die Fernsehkanäle in Europa aus Werbeeinnahmen finanzieren, gibt Anlage 9, vierte Spalte Auskunft. Die Zahlen belegen die wirtschaftliche Bedeutung des Werbefernsehens für die Rundfunkunternehmen, denen Werbung erlaubt ist.

Die zulässige Höchstdauer der Fernsehwerbung pro Tag in Minuten gibt Anlage 9, dritte Spalte für die einzelnen Kanäle wieder. Anlage 17 drückt darüber hinaus die maximal zulässige Werbezeit pro Tag in Prozenten der täglichen Sendezeit aus.

Die Nachfrage nach Werbezeit im Fernsehen ist erheblich und nimmt zu. In Deutschland, Frankreich und den Niederlanden übersteigt sie die zugelassene Werbezeit seit vielen Jahren beträchtlich. So betrug beispielsweise im ZDF der Überhang der Nachfrage über die verfügbare Sendezeit bis zu 200 % (1). Von seiten verschiedener ARD-Anstalten hat man sich für eine Verlängerung der Fernsehwerbezeit ausgesprochen (2). Während die Werbezeiten in Frankreich und den Niederlanden schrittweise erhöht wurden und werden, sind sie in Deutschland seit 1961 unverändert geblieben. Ausserdem war damals die Sendezeit im Vergleich zu heute nicht unwesentlich geringer. Vor allem die deutsche Werbewirtschaft (3) klagt darüber, dass die bei ARD und ZDF verfügbaren Werbesendezeiten überbucht seien. Dies gelte auch für 1984. Die Folge sei, dass die knappen Werbezeiten wie in einer Planwirtschaft zugeteilt werden müssten. Ausserdem führe der Werbestau zu künstlich in die Höhe getriebenen, nicht leistungsbezogenen Preisen. Dieser Aspekt wird auch auf seiten der Verbraucher kritisiert (4).

Besonders benachteiligt sieht sich die Markenindustrie (5). Ihren Firmen hätten bisher für neue Marken keine zusätzlichen Sendeminuten zur Verfügung gestellt werden können. Wollte ein Unternehmen heute eine neue Marke einführen, müsse es die dafür oft unerlässliche Werbefernsehzeit seinen anderen Marken entziehen, was dort zu Einbußen im Absatz führe. Gerade in den Märkten, die im Fernsehen stark umworben würden, sei die Durchsetzung einer neuen Marke ohne Werbefernsehen häufig unmöglich. Mit Rücksicht auf die ausgeprägten Unterschiede zwischen den Werbemedien sei es meist nicht möglich, das Werbefernsehen durch Tageszeitungen oder andere Medien zu ersetzen. Die stark begrenzten Sendezeiten des Werbefernsehens bildeten heutigen einen Engpass in der wirtschaftlichen Expansion der Markenartikelindustrie und der Werbebranche.

-
- (1) Dies berichtet der Stellv. Intendant des ZDF Harald Ingensand in seinem Referat Partnerschaft und Konkurrenz, in: Fernsehkritik, Werbung im Fernsehen, Mainz 1975, 53 (59).
 - (2) Berichte in: Markenartikel 1983, 266; ZAW-service Nr. 115/116, November 1983, 25, 42; Nr. 117, Januar 1984, 19.
 - (3) Siehe z.B. Markenartikel 1984, 8; ZAW-service Nr. 115/116, November 1983, 25; Markenartikel 1983, 586; Wirtschaftswoche 1984, 54 (56).
 - (4) Pridgen, Report for the British National Consumer Council a.a.O. 32.
 - (5) Markenverband, Werbefernsehen und Tageszeitungen, Wiesbaden, November 1978, 8.

Die neueren Gesetze, Verordnungen, Lastenhefte, sonstige Massnahmen und Gesetzentwürfe in den Mitgliedstaaten tendieren sämtlich zu einer schrittweisen Ausweitung der Werbezeit (Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Irland) bzw. zur Neubegründung von reichlich bemessener Werbezeit (Vereinigtes Königreich, Deutschland).

Als Obergrenze könnte als erste Orientierung an eine Beschränkung der gesamten Zeit für Werbemitteilungen von 20 % der Gesamtdauer der Sendungen pro Sendetag gedacht werden. Dabei könnte ein Ausgleich einer geringfügigen Über- oder Unterschreitung an aufeinanderfolgenden Tagen ermöglicht werden.

Eine solche Beschränkung auf 20 % könnte sachgerecht erscheinen aus mehreren Gründen:

- Der 20 %-Werbeanteil wird in zwei Mitgliedsländern bereits praktiziert (in Luxemburg und in Deutschland - Kabelpilotversuch Rheinland-Pfalz). In Deutschland führen gegenwärtig mehrere Länder diese Beschränkung für private Sendeunternehmen durch Gesetz ein (siehe oben I 2 b).
- Neue Anbieter von Programmleistungen werden sich in der Regel ausschliesslich aus Werbeeinnahmen finanzieren müssen. Daher sind Vergleiche mit dem zeitlichen Umfang der Werbung für zugleich aus Gebühren finanzierte Rundfunkunternehmen wenig aussagekräftig. Ohne Rundfunkgebühren müsste der Werbeanteil bei den bestehenden Anstalten erheblich höher bemessen werden. Zum Beispiel müsste der Werbeanteil in den Niederlanden täglich statt 15 rund 60 Minuten betragen, wenn die gesamte Finanzierung aus Werbung erfolgen müsste. In Deutschland benötigten die ARD-Anstalten statt 20 Minuten ebenfalls täglich 60 Minuten Fernsehwerbung. In Frankreich wären statt 18 Minuten 36 erforderlich.
- Es ist zu erwarten, dass neue Programmveranstalter sich im Wettbewerb mit bestehenden Anstalten um eine weitgehend konstant bleibende Zahl von Zuschauern bemühen. Der verstärkte Wettbewerb wird für jeden Veranstalter zu sinkenden Einschaltquoten führen. Angesichts der Tatsache, dass die Kosten für die Produktion von Fernsehprogrammen unabhängig sind von der Zahl der Zuschauer, würden verringerte Einschaltquoten in aller Regel ihren Ausdruck in höheren Tausenderpreisen (1) für die Fernsehwerbung finden. Dies wiederum verschlechtert die Wettbewerbschancen der neuen Anbieter gegen konkurrierende Werbemedien. Daher scheint es erforderlich, die Obergrenze des Werbeanteils so anzusetzen, dass ein Angebot von Werbezeit zur Verfügung steht, das die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der neuen Anbieter ermöglicht.

(1) Tausenderpreis ist der Minutenpreis bezogen auf eintausend eingeschaltete Geräte.

- Es ist nicht zu befürchten, dass ein Werbeanteil von 20 % zu unzuträglichen Verhältnissen für den Zuschauer führen wird, weil zunächst jeder Programmanbieter ein existentielles Interesse daran hat, den Zuschauer für sich zu gewinnen und nicht abzustossen. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen von RTL, dass ein 20 %-Werbeanteil in der Praxis akzeptiert wird. Auch ist zu beachten, dass in Deutschland ARD und ZDF die gesamte zugelassene Werbezeit von 20 Minuten innerhalb eines Rahmens unterbringen, der nur 120 Minuten umfasst: nämlich im Vorabendprogramm zwischen 18.00 und 20.00 Uhr (ARD) bzw. 17.30 und 19.30 Uhr (ZDF). Im Frühjahr und Herbst dürfen die Anstalten im Wege eines Jahresausgleichs bis zu 25 Minuten Werbung senden, so daß sich für diese Jahreszeiten und bezogen auf den Rahmen von 120 Minuten ein Werbeanteil von etwas über 20 % errechnet. Zuschauerbeschwerden sind gleichwohl nicht bekanntgeworden.

Die Marge von bis zu 20 % würde bedeuten, daß jeder Mitgliedstaat bei unverkürzter Übernahme grenzüberschreitender Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten einen maximal 20%igen Anteil an Rundfunkwerbung hinnehmen müßte. Werden Sendungen nicht ganz, sondern nur teilweise übertragen, dürfte auch bei dem übernommenen Teil der Sendung der Werbeanteil nicht die jeweilige tägliche Gesamtübertragungsdauer übersteigen, um die Ausgewogenheit zu wahren und um zu verhindern, daß unter besonderen Umständen nur Werbung aus dem Ausland übertragen wird.

Selbstverständlich wären die Rundfunkunternehmen nicht etwa gezwungen, das danach zulässige Mass an Werbung tatsächlich auszuschöpfen. Die Möglichkeiten der Rundfunkunternehmen, Werbesendungen in ihr Programm aufzunehmen, sind begrenzt, insbesondere in einer Situation, in der sowohl dem Zuschauer wie dem Werbungtreibenden eine Vielzahl verschiedener Programme angeboten werden. Es besteht kein Grund, daran zu zweifeln, dass ein Übermass an Rundfunkwerbung viele Zuschauer stört, so dass sie andere Programme wählen, wenn die Möglichkeit dazu besteht. Daraus ergeben sich natürliche Grenzen für Werbeprogramme in einem Umfeld, in dem auch werbefreie Programme zur Auswahl stehen.

Allerdings berücksichtigt eine einheitliche Obergrenze nicht die unterschiedliche Rolle, welche die Werbung bei der Finanzierung der Rundfunkunternehmen spielt. Die Lage der Sendeunternehmen, die allein auf Einnahmen aus der Werbung angewiesen sind, ist nämlich nicht notwendig die gleiche wie die Situation derjenigen Sendeunternehmen, die sich nur zum Teil aus der Werbung finanzieren und im übrigen aus öffentlichen Gebühren oder aus Beiträgen ihrer Mitglieder oder aus Entgelten ihrer Abonnenten. Hier hat sich das Problem der Äquivalenz der rechtlichen Bedingungen für den Wettbewerb zwischen den gemischt finanzierten und den allein werbefinanzierten Sendeunternehmen gestellt.

So hat man in Deutschland die maximale Werbezeit für die nur aus Werbeeinkünften finanzierten Sendeunternehmen auf 20 % der täglichen Sendezeit, für die zusätzlich aus Gebühren finanzierten Sendeunternehmen auf etwas über 3 % festgelegt (siehe im einzelnen Anlage 17). Auf einer vergleichbaren, ebenfalls relativ niedrigen Höhe (3 bis 5 %) liegt die maximal zulässige Werbezeit für gemischt finanzierte Sendeunternehmen in Frankreich, Italien und den Niederlanden, höher in Griechenland (7 %) und Irland (10 %) (siehe Anlage 17).

Nach einer in Deutschland verbreiteten Auffassung (1) besitzen die dortigen öffentlichen Rundfunkveranstalter verglichen mit ihren Konkurrenten einen dreifachen Vorteil im Wettbewerb: Im Gegensatz zu den privaten Gesellschaften hätten sie ein bedeutendes Einkommen aus Gebühren; sie hätten zusätzlich erhebliche Werbeeinnahmen; und sie seien bereits eingeführt, das heisst, sie besäßen eine grosse Erfahrung zur Gestaltung von Programmen, qualifizierte und rasch arbeitende Informationsdienste und eine hochwertige technische Ausrüstung (2). Das private Fernsehen habe deshalb nur eine Chance, wenn die erforderliche zusätzliche Werbezeit im Rundfunk allein den privaten Veranstaltern zugute komme. Zwar sei die immer wieder erhobene Forderung unrealistisch, den öffentlichen Rundfunk allein aus Gebühren zu finanzieren. Wohl aber könne es beim status quo bleiben, das heisst, die Werbezeiten der öffentlichen Anstalten sollten nicht ausgeweitet werden. Diese Auffassung hat in den oben unter 2 b erörterten Gesetzen und Gesetzentwürfen mehrerer deutscher Länder Ausdruck gefunden.

Die Presse argumentiert ähnlich (3). Die Doppelfinanzierung des öffentlichen Rundfunks aus Gebühren und Werbeeinnahmen bewahre ihn vor dem wirtschaftlichen Risiko. Die Presse dagegen sei allein auf Marktpreise angewiesen. Dadurch werde schon heute der Wettbewerb verzerrt. Jede Erweiterung der Werbezeit für die öffentlichen Rundfunkveranstalter vergrössere diese Wettbewerbsverzerrung und zementiere ihr Monopol. Der Start privatwirtschaftlich betriebener elektronischer Medien, die ausschliesslich auf Werbeeinkünfte angewiesen seien, werde dadurch sehr erschwert.

- (1) Siehe z.B. Ernst Albrecht, Ministerpräsident von Niedersachsen, Private Rundfunkprogramme durch Werbung finanzieren, Markenartikel 1983, 207; Bernhard Vogel, Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Vorsitzender der Rundfunkkommission der Ministerpräsidenten der Länder, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 88 vom 12.4.1984, S. 4.
- (2) So hinsichtlich des dritten Punktes auch der Hutton-Bericht des EP a.a.O. 17 Ziff. 8.8.3.
- (3) Siehe z.B. Gemeinsame Erklärung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger und des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger vom November 1983, ZAW, Fakten, Dokumente, Analysen, Bonn, Januar 1984.

Andererseits wird darauf hingewiesen, dass Erhöhungen der Rundfunkabgaben in den Mitgliedstaaten immer schwerer durchzusetzen seien (1). Den öffentlichen Veranstaltern dürfe nicht die Möglichkeit genommen werden, Kostensteigerungen auch aus erhöhten Werbeeinnahmen aufzufangen und sich mit Hilfe der Werbung weiterzuentwickeln (2). Die Doppelfinanzierung aus Gebühren und Werbung mache die öffentlichen Veranstalter sowohl vom Staat als auch von der Werbung treibenden Wirtschaft unabhängiger (3).

Die Werbewirtschaft weist darauf hin (4), dass (in Deutschland und Frankreich) die privatwirtschaftlich betriebenen elektronischen Medien auf Jahre hinaus nur von einer sehr begrenzten Anzahl von Haushalten empfangen werden können. Sie hätten daher für die Werbung treibende Wirtschaft nur punktuelle Bedeutung. Der akute Werbebedarf könne bis auf weiteres nur von den öffentlichen Rundfunkveranstaltern gedeckt werden. Ihnen müsse daher mehr Werbezeit zugebilligt werden. Die Vorstellung, dass Werbebudgets für den Start neuer Medien reserviert werden könnten, übersehe die eigentliche Aufgabe der Werbung, dem Absatz von Waren und Dienstleistungen zu dienen. Die durch die stark beschränkte Werbezeit entstandenen erheblichen Engpässe für die Fernsehwerbung dürften nicht zu Lasten der Werbung treibenden Wirtschaft aufrechterhalten werden.

(1) Siehe z.B. Hutton-Bericht des EP a.a.O. 17 Ziff. 8.8.2.

(2) Siehe z.B. die Stellungnahme des Saarländischen Rundfunks vom 10.4.1984 zum Referentenentwurf eines Rundfunkgesetzes für das Saarland vom 9.4.1984, SR aktuell, Informationen der Pressestelle des SR, Saarbrücken; Medienpolitisches Aktionsprogramm 1984 der SPD - Medienkommission vom 14.2.1984, Media Perspektiven 1984, 149 (151).

(3) So z.B. Dieter Stolte, Intendant des ZDF, Ein Plädoyer für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Fernsehkritik, Werbung im Fernsehen, Mainz 1975, 247 (249).

(4) Siehe z.B. Arbeitskreis Werbefernsehen der deutschen Wirtschaft, Markenartikel 1984, 8. Der Kreis setzt sich zusammen aus führenden Werbung treibenden Unternehmen, dem Markenverband, dem Bundesverband der Deutschen Industrie, der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels sowie der Centralen Marketinggesellschaft der Deutschen Agrarwirtschaft.

Das Europäische Parlament hat die Kommission am 30. März 1984 aufgefordert, "Vorschriften auszuarbeiten, die sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehmonopole private Rundfunk- und Fernsehanbieter nicht daran hindern, einen umfassenden Beitrag zu den zukünftigen Entwicklungen ... zu leisten" (1). Bei dieser Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und "Koordination der verschiedenen Systeme" gehe es unter anderem um "eine Regelung für die Werbung, wodurch die Einnahmen ausgewogen auf den öffentlichen und privaten Sektor sowie auf die verschiedenen Massenmedien aufgeteilt werden" (2). Das Parlament ist "der Überzeugung, dass die Grenzen der Werbesendungen im öffentlichen und privaten Fernsehen Gegenstand eines Beschlusses auf Gemeinschaftsebene sein müssen, damit alle Fernsehanstalten den gleichen Bedingungen unterliegen" (3).

In der Tat umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft nach dem EWG-Vertrag auch im Sektor Rundfunk nicht nur "die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr ... zwischen den Mitgliedstaaten" (Art. 3 Buchst. c), sondern auch "die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt" (Art. 3 Buchst. f). Dies gilt insbesondere auch im Verhältnis der öffentlichen zu den privaten Unternehmen, wie Art. 90 bestätigt. Ohne ein solches den einzelnen Massnahmen der Rechtsangleichung zugrunde liegendes System oder Konzept lässt sich das vom Vertrag der Angleichung gesetzte Ziel nicht erreichen, "das ordnungsmässige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes" (Art. 3 Buchst. h) für die Sendeunternehmen, die Werbesendungen und die Werbewirtschaft zu ermöglichen.

Aus diesen Gründen wird bei der Festsetzung des maximalen Umfangs der Werbezeit wahrscheinlich der Notwendigkeit Rechnung getragen werden müssen, fühlbare Verfälschungen des Wettbewerbs zwischen den gemischt finanzierten und den ausschliesslich werbefinanzierten Sendeunternehmen zu vermeiden. Die Kommission würde es begrüessen, in dieser Sache die Ansichten der interessierten Kreise zu erfahren.

(1) EP, Ziff. 6 Buchst. a der Arfé-Entschliessung a.a.O.

(2) EP, Ziff. 4 der Arfé-Entschliessung a.a.O., insbesondere Buchst. c.

(3) EP, Buchstabe F der Hutton-Entschliessung a.a.O.

f) Begrenzung der Werbeeinnahmen

Vereinzelt findet in den Mitgliedstaaten eine Begrenzung der zulässigen Werbetätigkeit auch dadurch statt, daß die Maximalhöhe der Einnahmen, die durch Werbung erzielt werden dürfen, beschränkt wird.

Es liegt auf der Hand, daß eine solche Beschränkung im Blick auf Sendungen, die über die Grenze aus anderen Mitgliedstaaten hereinkommen, nicht in Betracht gezogen werden kann, denn sonst würde in die innere Organisation der unter fremder Hoheit stehenden Sendeunternehmen eingegriffen; auch wäre die Finanzkontrolle ausländischer Sender schwerlich praktikabel.

Was die inländischen Sender betrifft, so könnte bei privaten Sendeunternehmen eine derartige Einnahmeregulierung die Möglichkeiten zu ihrer Neugründung und ihre finanzielle Lebensfähigkeit in einer Weise einengen, die der gleichberechtigten Rolle widerspräche, die den privaten Sendern bei der im EWG-Vertrag vorgeschriebenen Liberalisierung des Sendeverkehrs im Gemeinsamen Markt zukommt.

Bei öffentlichen Sendeunternehmen könnte eine Werbeeinnahmebeschränkung dagegen zulässig bleiben, wenn insgesamt ein genügendes Angebot an Werbezeit in dem betreffenden Mitgliedstaat zur Verfügung steht. Wie bereits ausgeführt, sollte bei den öffentlichen Sendeunternehmen ohnehin die Werbegesamtdauer stärker eingeschränkt werden (siehe oben e); mithin könnte unter gleichen Voraussetzungen auch eine Reduktion der Werbetätigkeit durch eine Einnahmeregulierung zugelassen werden.

g) Werbung an Sonn- und Feiertagen

Was die sehr unterschiedliche Sonn- und Feiertagsregelung in den Mitgliedstaaten betrifft, so ist zu berücksichtigen, daß ihr eingewurzelte religiöse Traditionen und kulturpolitische Zielsetzungen zugrunde liegen. Andererseits soll der freie Dienstleistungsverkehr gerade das Bekanntmachen mit anderen Gebräuchen und anderer Mentalität ermöglichen, wie sie in anderen Mitgliedstaaten herrschen. Für den einzelnen Rundfunkteilnehmer soll die Möglichkeit gegeben sein, am Sonn- und Feiertag ein "werbestilles" Programm zu wählen; er soll dazu aber nicht gezwungen werden.

Als Lösung des Problems bietet sich deshalb an, daß jeder Mitgliedstaat an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen die Werbung aus den nationalen Programmen verbannen dürfte, daß er aber grenzüberschreitende Werbesendungen aus anderen EG-Ländern auch an diesen Tagen tolerieren müßte. Jeder Mitgliedstaat mag dann kulturpolitisches Gewicht des Sonn- und Feiertagswerbeverbots einerseits und Werbebenachteiligung der einheimischen Sender andererseits abwägen; aus der Perspektive der Gemeinschaft erscheint die insoweit mögliche Wettbewerbsverzerrung und Disparität der Standards nicht als untragbar.

h) Tageszeit für Werbesendungen

Was die Tageszeiten betrifft, an denen Werbesendungen zulässig sein sollen, so wären hier ebenfalls die unterschiedlichen nationalen Lebensgewohnheiten und Gebräuche zu berücksichtigen. Grundsätzlich sollte deshalb jeder Mitgliedstaat für seine nationalen Programme die ihm angemessen erscheinenden Regelungen treffen dürfen, sofern die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften für die Gesamtwerbezeit eingehalten sind (siehe oben e). Grenzüberschreitende Werbung aus der Gemeinschaft müßte aber toleriert werden, auch wenn sie zu anderen Tageszeiten ausgestrahlt wird, als sie national für Werbung zulässig sind.

i) Art der Werbeeinblendung

Im Interesse der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks, der Integrität der einzelnen Programmbestandteile und der klaren Trennung von Werbung und sonstigem Programm sollte Rundfunkwerbung zusammengefaßt und in einer Weise gesendet werden, die weder die Integrität und den Wert der Programme beeinträchtigt, noch deren natürlichen Zusammenhang und Ablauf stört. Dieses doppelte Erfordernis würde einerseits den besonderen Charakter bestimmter Sendungen (z. B. politische Ansprachen, religiöse Veranstaltungen, Trauerfeste) schützen und andererseits den zeitlichen Zusammenhang aller Sendungen dadurch garantieren, daß Werbeeinblendungen nur dann erfolgen, wenn eine natürliche Unterbrechung des Programmflusses Gelegenheit dazu gibt. Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere solche grenzüberschreitende Werbung zulassen, die weder in einer zu starken Häufung dargeboten wird noch in einer störenden Art und Weise Programmzusammenhänge missachtet.

j) Einzelspots und Werbeblöcke

In der bisherigen Regelung der Mitgliedstaaten werden im Hörfunk auch einzelne Werbespots erlaubt, im Fernsehen dagegen meist nur Werbeblöcke aus mehreren Spots. Ob diese Differenzierung den Erfordernissen der Praxis entspricht, bedarf zunächst näherer Prüfung.

Was die Länge der einzelnen Werbespots angeht, so findet sich in der bisherigen Praxis der Mitgliedstaaten eine Maximaldauer von 1 bis 3 Minuten. Es erscheint wünschenswert, wenn die einzelnen Werbespots nicht zu knapp bemessen zu werden brauchen, sondern es ermöglicht wird, zusammenhängende Informationen von einigem Aussagegehalt zu bieten. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb Spots bis zu 3 Minuten zu tolerieren haben.

Hinsichtlich der Minimaldauer der Spots erscheinen gemeinsame Vorschriften wohl nicht angezeigt; insofern dürften die Erfordernisse der Werbungtreibenden und die Kostenverhältnisse die Zeitgrenzen regulieren.

Hinsichtlich der Länge der Werbeblöcke sollte nur eine Maximalregelung ins Auge gefaßt werden, die zu verhindern hätte, daß das übrige Programm durch zu lange Werbezeiten beeinträchtigt und die Ausgewogenheit der Sendungen gestört würde. Orientiert man sich an den bisher praktizierten Maximalzeiten und berücksichtigt man die tendenzielle Vermehrung der Werbezeit, so dürfte eine maximale Blocklänge von 12 Minuten angezeigt sein.

k) Trennung von Werbung und sonstigem Programm; Sponsorwerbung

Es entspricht grundsätzlichen Erfordernissen des Schutzes der Programme, ihrer Zuhörer und Zuschauer und wird durch die Existenz entsprechender Regeln in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten bestätigt, daß besondere Sorgfalt auf die Trennung von Werbung und sonstigem Programm verwendet werden sollte. Die Richtlinie sollte deshalb vorsehen, daß Werbung und sonstiges Programm deutlich voneinander abzusetzen sind, daß Werbung klar als solche erkennbar sein muß und daß die Werbung nicht auf das sonstige Programm Bezug nehmen oder in einer Form auftreten darf, die die Grenzen verwischt.

Diese Regeln sollten zwingend für die inländische und die grenzüberschreitende Werbung aus anderen Mitgliedstaaten gelten. Für die inländische Werbung könnte jeder Mitgliedstaat weitere Detailregelungen schaffen, die dem Ziel der Trennung und Erkennbarkeit der Werbung dienen, etwa eine Pflicht zur Deklaration der Werbung in den Abonnementbedingungen statuieren.

Besondere Beachtung bedarf die Frage des Sponsoring von Programmen im Rundfunk (Übernahme einer Patenschaft, parrainage). Die Unternehmen in der Gemeinschaft tragen auf diese Weise schon heute teils direkt (durch Leistungen an die Rundfunkveranstalter), teils indirekt (durch Leistungen an unabhängige Programmproduzenten, an Veranstalter von kulturellen, künstlerischen oder sportlichen Veranstaltungen, oder an Rundfunkteilnehmer, beispielsweise in Form von gestifteten Gewinnen für Ratespiele etc.) zur Finanzierung bestimmter Programme oder Programmteile der Rundfunkunternehmen in der Gemeinschaft bei.

Dies gilt für private wie für öffentliche Rundfunkunternehmen und scheint in den meisten Fällen nicht abhängig von der Frage zu sein, ob das jeweilige Programm auch über die Rundfunkwerbung finanziert wird oder nicht. So darf in Frankreich das neue Fernsehprogramm auf Abonnementsbasis Canal Plus zusätzlich zwar nicht durch Werbung, wohl aber durch Parrainage finanziert werden. Auch in anderen Mitgliedstaaten wird verstärkt die Frage geprüft, unter welchen Bedingungen das im Sponsoring vermutete Finanzierungspotential mehr als bisher zur Schaffung neuer Kabel- und Satellitenprogramme herangezogen werden kann.

Die bekannten Formen des Sponsoring sind vielfältig; weitere Formen werden sich entwickeln. Eine Definition brächte die Gefahr mit sich, wichtige Fälle von vornherein aus der Betrachtung auszuschließen. Zu den wichtigsten gegenwärtig praktizierten Formen des Sponsoring gehören:

- Sportveranstaltungen, die im Rundfunk übertragen werden. Ein oder mehrere Wirtschaftsunternehmen placieren Werbung auf Tafeln in Sportstadien oder -hallen, auf der Sportkleidung der Akteure oder auf den Sportausrüstungen und -geräten so, dass sie während der Sportveranstaltung gut sichtbar ist. In diesen Fällen fließt die Werbeaufwendung unmittelbar dem Veranstalter zu; sie wird jedoch oft im Hinblick auf eine erwartete Fernsehübertragung der Veranstaltung gewährt. Viele Arten von Sportveranstaltungen (Tennis, Fussball, Eislauf, Pferdesport, Automobil- und Motorradsport etc.) könnten ohne finanzielle Unterstützung von aussen nicht stattfinden. Das Publikum scheint diese Tatsache weitgehend akzeptiert zu haben.

- Kulturelle, künstlerische und unterhaltende Veranstaltungen wie Ausstellungen, Konzerte, Opern oder Theater. Besonders in den letzten beiden Fällen hat sich das Sponsoring weit weniger als im Sport durchgesetzt. Zum Teil ist die Grenze zum Mäzenatentum fließend, bei dem der Geldgeber keinen unmittelbaren Gegenwert sucht. Die Erwähnung des Sponsors erfolgt auf diskretere Weise, etwa auf den Ankündigungsplakaten oder in Programmheften.
- Feste Ereignisse wie die Zeitansage oder der Wetterbericht, die von bestimmten Unternehmen angeboten werden.
- Koproduktionen, bei denen Unternehmen materielle oder finanzielle Mittel für die Produktion von Filmen oder Reportagen zur Verfügung stellen. In den meisten Fällen ist die Gegenleistung für das koproduzierende Unternehmen die Präsenz ihrer Waren oder Dienstleistungen in einem natürlichen Umfeld innerhalb des Films oder der Reportage, ohne dass diese Waren oder Dienstleistungen argumentativ oder wertend herausgestellt würden. In anderen Fällen, zum Beispiel eines koproduzierenden Verlagshauses, enthält der Film selbst keine ausdrückliche Bezugnahme auf den Koproduzenten, sondern behandelt Themen, die anschließend Gegenstand eines Buches oder sonstiger Werke sein sollen. In beiden Fällen wird der Koproduzent im Abspann des Films in der üblichen Weise genannt.
- Programmteile, zum Beispiel Unterhaltungs- oder Bildungsprogramme, in denen Preise zu gewinnen sind, die von bestimmten Unternehmen gestiftet werden (Beispiel: "Visa pour le Monde" der RTBF, bei der die Reisen von einer Fluggesellschaft angeboten werden, deren Name genannt wird).
- Werbeinseln, bei denen mehrere (drei oder vier) Waren unter einem Oberbegriff (Garten, Küche, Ferien, Mode) zusammengefasst und von einem Kommentator in etwa 3 Minuten präsentiert werden. Diese Werbesonderform hat zum Ziel, die Werbung aus einer störenden und wenig effizienten, bezugslosen Aneinanderreihung einzelner Spots herauszuführen. Die 3 Minuten könnten auch von einem einzigen Unternehmen benutzt werden, um eine oder mehrere seiner Waren oder Dienstleistungen herauszustellen.
- Programme, die ausserhalb der Verantwortung der Rundfunkanstalten produziert und ihnen zur Aussendung angeboten werden. Festzuhalten ist, dass die Entscheidung über Aufnahme und Ausstrahlung eines solchen Programmtails in der vollen programmlichen Verantwortung der Rundfunkunternehmen bleibt. In dem Masse, in dem die Nachfrage nach neuen Programmen steigt, kann erwartet werden, dass die Rundfunkunternehmen schon aus finanziellen Gründen versucht oder gezwungen sein werden, solche Angebote verstärkt zu nutzen.

Ein absolutes Verbot aller dieser und ähnlicher Formen des Sponsoring entspräche weder der gegenwärtigen Praxis in den meisten Mitgliedstaaten noch den sachlichen Erfordernissen des Rundfunks als Medium der Äusserung, Information, Bildung und Unterhaltung. Der Informationsauftrag der Rundfunkgesellschaften erstreckt sich auch auf die Unterrichtung über wirtschaftliche Sachverhalte. Dazu können auch Neuigkeiten aus einzelnen Unternehmen oder unter besonderen Umständen über bestimmte Waren und Dienstleistungen gehören, die von den Herstellern zur Verfügung gestellt werden. Populäre Veranstaltungen in Sport und Kultur verlieren nicht allein deshalb ihren unterrichtenden Wert für das Publikum, weil einzelne Unternehmen in einer für den Zuschauer wahrnehmbaren Weise zu ihrer Finanzierung beitragen. Das Gleiche gilt im Grundsatz für gute Filme und interessante Reportagen, in denen Waren oder Dienstleistungen in einem natürlichen Umfeld gezeigt werden, oder die Ausgangspunkt weiterer verlegerischer oder künstlerischer Aktivitäten sind. Es wäre zum Beispiel wirklichkeitsfremd, die Benutzung von Autos aus Fernsehfilmen oder -übertragungen zu verbannen, weil der Zuschauer sie unschwer als das Erzeugnis eines bestimmten Herstellers identifizieren kann, auch wenn sich dieser den Werbewert etwas kosten lässt.

Hinzu kommt, dass die Rundfunkunternehmen in der Regel dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Programmproduktion verpflichtet sind. Sie sind daher teilweise sogar gesetzlich gehalten, alle Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen auszuschöpfen. Die Produktion oder Übernahme gesponserter Programmteile ist ein Element der Reduzierung der Kosten, dessen Bedeutung bei zunehmender Programmvierfalt noch wachsen könnte.

Auf der anderen Seite birgt das Sponsoring gewisse Gefahren für die Integrität der Rundfunkprogramme. Deshalb sollten für die geplante Richtlinie Regeln entwickelt werden, die sicherstellen, dass der Rundfunk seine Aufgabe als Medium der Äusserung, Information, Bildung und Unterhaltung weiterhin erfüllen kann.

Auszugehen ist dabei von dem obigen Grundsatz der Trennung von Werbung und sonstigem Programm. Damit wird festgelegt, dass Werbesendungen klar als solche erkennbar sein müssen und nicht als Teil des sonstigen Programms erscheinen dürfen. Als Werbesendungen in diesem Sinne dürften aber lediglich diejenigen anzusehen sein, die in alleiniger Verantwortung des Werbetreibenden gestaltet, vom Rundfunkunternehmen nur auf Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und freiwilligen Selbstkontrollregelungen überprüft werden, und für deren Ausstrahlung der Werbetreibende den sogenannten Einschaltpreis bezahlt. Auf diese Weise trägt die Rundfunkwerbung allgemein zur Finanzierung des sonstigen Programms eines Rundfunkunternehmens bei.

Im Gegensatz dazu richtet sich die Leistung des Sponsors auf ganz bestimmte Teile des sonstigen Programms, die sich für seine werblichen Zwecke eignen. Es ist die materielle Verknüpfung des Werbeinteresses einzelner Unternehmen mit dem programmlichen Interesse der Rundfunkveranstalter, die die Eigenart des Sponsoring ausmacht. Es könnten sich deshalb besondere Vorschriften zum Schutz des sonstigen Programms der Rundfunkunternehmen als notwendig erweisen, um der mit dieser Finanzierungsform möglicherweise verbundenen Gefahr des Einflusses externer wirtschaftlicher Interessen auf die Programmgestaltung durch die Rundfunkunternehmen zu begegnen. Auf der anderen Seite sollte sichergestellt sein, dass im Interesse des Rundfunks als einem Medium der Äusserung, Information, Bildung und Unterhaltung die Zuschauer und Zuhörer vor einem Übermass an Werbeinteressen innerhalb des Rundfunkprogramms geschützt werden.

Um diesen Gefahren vorzubeugen > könnten mehrere Regeln festgelegt werden, die der Vermischung von redaktionellen und werblichen Interessen bei der Programmgestaltung von Rundfunkprogrammen entgegenwirken. Ein besonders wichtiger Grundsatz müsste die Bekräftigung sein, dass die Verantwortung für Inhalt und Ausstrahlung des gesamten Programms bei den Rundfunkunternehmen verbleibt. Sie allein haben unter Beachtung ihres Programmauftrags nach redaktionellen und journalistischen Gesichtspunkten zu entscheiden, ob einzelne Programme, zu deren Zustandekommen Sponsoren in der einen oder anderen Weise beigetragen haben, gesendet werden oder nicht. Dass diese Entscheidungen den finanziellen Möglichkeiten des Rundfunkunternehmens angepasst werden müssen, versteht sich von selbst. Keinesfalls darf jedoch der begründete Eindruck erweckt werden, dass das Rundfunkunternehmen der werbenden Wirtschaft Einfluss auf die Programmgestaltung einräumt oder sich finanzielle Vorteile für die Aufnahme bestimmter Programme oder Programmteile gewähren lässt.

Weitere Grundsätze wären, dass

- Berichte über Ereignisse, Veranstaltungen, Orte oder Dinge nicht in einer für die Berichterstattung nicht unbedingt notwendigen Weise auf bestimmte Unternehmen, Waren oder Dienstleistungen hinweisen dürfen;
- Wirtschaftsunternehmen als Produzenten oder Koproduzenten von Programmen lediglich in Form eines Widmungshinweises im Abspann und in geeigneten Fällen auch bei Programmbeginn genannt werden dürfen;
- innerhalb solcher oder in unmittelbar vorangehenden oder nachfolgenden Programmen Waren oder Dienstleistungen des Sponsors nicht werbemässig herausgestellt werden dürfen.

Dagegen scheint es gegenwärtig nicht notwendig zu sein, generell die Ausstrahlung von gesponserten Sendungen zu verbieten, deren Inhalt in irgendeinem Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Interesse des Sponsors steht. Ein solches Verbot würde das Finanzierungspotential des Sponsoring entscheidend schwächen, da es gerade die Sendungen beträfe, bei denen sich das grösste Interesse der Sponsoren vermuten lässt. Ferner könnte auf diese Weise der besondere Sachverstand des Sponsors nicht ausgeschöpft und dem Informationsinteresse des Rundfunkteilnehmers dienbar gemacht werden. Vielmehr würde der Sponsor ausschliesslich in Themenbereiche gedrängt, in denen er nicht kompetenter als andere ist. Vor allem aber würde ein solches Verbot die Programmverantwortung der Rundfunkanstalten ausser Acht lassen. Sie haben nach redaktionellen und journalistischen Gesichtspunkten zu entscheiden, ob und inwieweit gesponserte Filme oder Reportagen den nach dem Programmauftrag bestehenden Anforderungen an Qualität, Objektivität und Ausgewogenheit entsprechen. Unter Umständen kann sich aus dem Informationsauftrag der Rundfunkunternehmen sogar die Pflicht ergeben, bestimmtes Material auszustrahlen. So wurde beispielsweise ein Werbespot, bei dessen Produktion ein berühmter Popstar Verbrennungen erlitten hatte, im amerikanischen Fernsehen in den Abendnachrichten ausgestrahlt.

2. Werbeverbote für bestimmte Waren?

a) Tabakwerbung

Wie gezeigt, besteht in den Mitgliedstaaten fast ausnahmslos ein Verbot der Zigarettenwerbung in Hörfunk und Fernsehen. Es läge im Sinne der Verbraucher- und Gesundheitspolitik der Gemeinschaft, dieses Verbot zu generalisieren und es allen Mitgliedstaaten zur Pflicht zu machen. Auch für nationale Werbung sollten, auch um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, davon Ausnahmen nicht zugelassen werden.

Angesichts der Substituierbarkeit der verschiedenen Arten von Tabakprodukten und der Abgrenzungsschwierigkeiten sollte das Werbeverbot auf Tabakerzeugnisse aller Art erstreckt werden, wie dies bereits heute in einer größeren Gruppe von Mitgliedstaaten der Fall ist.

b) Alkoholische Getränke

Ein Verbot der Werbung für alkoholische Getränke findet sich im Gemeinsamen Markt nur ganz vereinzelt; die meisten Mitgliedstaaten kennen aber besondere Verhaltensregeln, die bei der Werbung für Alkoholika einzuhalten sind. Dieses Regelungsmodell erscheint auch auf Gemeinschaftsebene angemessen. Alkoholwerbung sollte deshalb im grenzüberschreitenden Sendeverkehr grundsätzlich zulässig sein. Es bliebe den Mitgliedstaaten aber unbenommen, für nationale Werbesendungen die Alkoholwerbung stärker einzuschränken oder ganz zu verbieten; die künftige Entwicklung in Richtung auf ein Verbot sollte auf der Basis einer Regelung in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht versperrt werden. Auf Gemeinschaftsebene erscheint ein Verhaltenscodex, der gewisse Einschränkungen für die Alkoholwerbung zur Vermeidung von Mißbräuchen sichert, beim derzeitigen Stand der Dinge als ausreichend. Davon ist im folgenden Abschnitt zu handeln.

3. Rundfunkwerbekontrolle?

a) Ausgangspunkt

Wie vorstehend unter I 2 b aufgezeigt, besteht in einem guten Teil der Mitgliedstaaten die Tendenz, Rundfunkwerbung besonderen Verhaltensregeln zu unterwerfen und deren Einhaltung durch spezielle Kontrollen zu sichern. Die Palette der Gestaltungsformen reicht dabei von gesetzlichen Regelungen über mancherlei Zwischenformen bis hin zu Systemen freiwilliger Selbstdisziplin.

Es dürfte angezeigt sein, diese Tendenz aufzugreifen. Eine solche Kontrolle würde den notwendigen Ausgleich zur Liberalisierung der Rundfunkwerbung bilden. Die Richtlinie sollte deshalb den Mitgliedstaaten die Organisation einer gewissen Kontrolle vorschreiben (siehe im folgenden b). Ferner sollten Verhaltensregeln für die Hörfunk- und Fernsehwerbung aufgestellt werden, die überall eingehalten werden müßten. Diese Verhaltensregeln sollten allgemeine Vorschriften umfassen (unten c), ferner besondere Vorschriften betreffend Kinder und Jugendliche (unten d) und schließlich besondere Vorschriften betreffend die Werbung für alkoholische Getränke (unten e).

Damit wären die wichtigsten gemeinsamen Regelungsbereiche erfaßt, die in den Mitgliedstaaten behandelt werden. Die auf Gemeinschaftsebene vorgeschriebenen Verhaltensregeln würden dabei einen Mindeststandard bilden. Grenzüberschreitende Werbung, die diesem genügt, wäre zuzulassen, soweit nicht allgemeine Gesetze verletzt sind. Für nationale Sendungen könnten die Mitgliedstaaten weitergehende und detailliertere Verhaltensnormen aufstellen.

b) Organisation der Kontrolle

Hinsichtlich der Möglichkeiten einer Kontrolle auf nationaler Ebene ist zwischen der Erstsending und der Weitersending von Werbung zu unterscheiden. Bei der Erstsending ist eine Vorkontrolle möglich und wird in vielen Mitgliedstaaten auch praktiziert; sie zeichnet sich durch relativ einfache Handhabung und hohe Effektivität aus und sollte durch die Richtlinie vorgeschrieben werden. Erweist sich bei der Kontrolle, daß die Werbung den Verhaltensregeln nicht entspricht, so würde sie von der Sendung ausgeschlossen.

Bei der - drahtlosen oder über Kabel erfolgenden - Weitersending, insbesondere der zeitgleichen Weitersending als dem Hauptfall, ist dagegen eine Vorkontrolle schwer oder gar nicht praktikabel; hier können die Kontrolle und Sanktionierung allenfalls nachträglich erfolgen. Ist überall in der Gemeinschaft eine Vorkontrolle gesichert, verringert sich das Bedürfnis nach einer derartigen Nachkontrolle erheblich; praktisch wichtig wäre sie nur noch in bezug auf Sendungen, die aus Drittländern stammen. Diesbezüglich dürften jedoch die allgemeinen Gesetze und Werbeselbstkontrollsysteme ausreichen, wenn es auch den Mitgliedstaaten unbenommen bleiben sollte, hinsichtlich solcher Sendungen zusätzlich spezielle Kontrollen einzuführen.

Der Regelungsbedarf auf Gemeinschaftsebene konzentriert sich somit auf die Vorkontrolle solcher Werbesendungen, die in einem Mitgliedstaat erstmals gesendet werden. Diese Vorkontrolle sollte die Richtlinie den Mitgliedstaaten zur Pflicht machen. Wie die Vorkontrolle durchgeführt wird, sollte den Mitgliedstaaten überlassen werden; insbesondere könnten sie auf bestehende Kontrollsysteme zurückgreifen. Die Kontrolle könnte also durch Gesetz als staatliche Institution organisiert sein oder auf freiwilliger Basis. Sie könnte zentralisiert oder bei den einzelnen Sendeunternehmen durchgeführt werden. Wesentlich ist, daß regelwidrige Spots nicht gesendet werden. Zugrunde gelegt werden könnten dabei die im folgenden zu präzisierenden allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln.

c) Allgemeine Verhaltensregeln

Vergleicht man die in den einschlägigen Codices der Mitgliedstaaten und in den Internationalen Verhaltensregeln für die Werbepraxis der Internationalen Handelskammer aufgestellten allgemeinen Verhaltensregeln, so ergeben sich als gemeinsamer Grundbestand folgende Regeln, die nach Maßgabe der Richtlinie künftig der Vorkontrolle der Primärsendung jeder Rundfunkwerbung in allen Mitgliedstaaten zugrunde gelegt werden könnten:

- Die Rundfunkwerbung darf nicht gegen die Gesetze des Sendelandes verstoßen.
- Die Rundfunkwerbung darf nicht den guten Sitten und den Grundregeln des guten Geschmacks zuwiderlaufen.
- Sie darf nicht religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugungen verletzen.
- Sie darf nicht in ungerechtfertigter Weise Angstgefühle ausnützen.
- Die Rundfunkwerbung darf nicht Verhaltensweisen fördern, die die Gesundheit oder Sicherheit gefährden.

Es bliebe den Mitgliedstaaten unbenommen, für die in ihrem Staatsgebiet erstmals gesendete Werbung strengere und detailliertere Verhaltensregeln aufzustellen. Grenzüberschreitende Werbung aus anderen Mitgliedstaaten wäre aber zuzulassen, wenn sie den vorstehenden Verhaltensregeln entspricht und nicht allgemeine Gesetze verletzt.

d) Verhaltensregeln betreffend Kinder und Jugendliche

Die in mehreren Mitgliedstaaten bestehenden Verhaltensregeln betreffend Kinder und Jugendliche behandeln in der Regel zwei sich zum Teil überschneidende Komplexe: zum einen den Schutz der Kinder und Jugendlichen gegenüber Werbung, die sie besonders anspricht, und zum anderen die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in Werbesendungen, wobei es um den Schutz der Mitwirkenden und/oder derjenigen gehen kann, an die sich die Werbung wendet; letztere können wiederum speziell Kinder und Jugendliche sein.

Als wesentlicher Kern der nationalen Regelungen zeichnen sich folgende Verhaltensnormen ab, die in die Richtlinie übernommen werden könnten:

- Die Rundfunkwerbung darf keine direkten Kaufappelle an Kinder richten und nicht deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnützen.
- Sie darf Kinder nicht auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung zu bringen.
- Sie darf nicht das besondere Vertrauen ausnutzen, das Kinder zu Eltern, Lehrern oder anderen Vertrauenspersonen haben.
- In der Werbung auftretende Kinder dürfen sich nicht in einer Weise verhalten, die den natürlichen Lebensäußerungen ihrer Altersstufe nicht entspricht.
- Werbesendungen, in denen Kinder auftreten, dürfen nicht die Gefühle mißbrauchen, die Erwachsene Kinder entgegenzubringen pflegen.
- Die vorstehenden Verhaltensregeln gelten entsprechend für Jugendliche, soweit der bezweckte Schutz dies erfordert.

e) Verhaltensregeln betreffend alkoholische Getränke

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten bestehen besondere Verhaltensregeln betreffend die Werbung für alkoholische Getränke. Das wesentliche Anliegen dieser Regeln, das sich die Gemeinschaft in der Richtlinie zu eigen machen könnte, wird durch folgende Normen ausgedrückt:

- Die Rundfunkwerbung muß alles vermeiden, was den Alkoholgenuß Jugendlicher anregen oder fördern könnte.
- Die Werbung darf keinerlei Verbindung zwischen Leistungssport und Alkoholgenuß oder dem Führen von Kraftfahrzeugen und Alkoholgenuß herstellen.
- Die Werbung darf nicht den Eindruck erwecken, Alkoholgenuß fördere sozialen oder sexuellen Erfolg.
- Es darf nicht mit einer gesundheitlich fördernden, stimulierenden, beruhigenden oder konfliktlösenden Wirkung alkoholischer Getränke geworben werden.
- Die Werbung darf nicht die Unmäßigkeit im Genuß alkoholischer Getränke fördern oder Enthaltensamkeit und Mäßigkeit negativ darstellen.
- Die Stärke des Alkoholgehalts darf nicht unangemessen betont werden.

Wie bereits unter 2 b dargestellt, würde es den Mitgliedstaaten freigestellt, die nationale Rundfunkwerbung für alkoholische Getränke stärker einzuschränken oder Alkoholwerbung auf nationaler Basis ganz zu verbieten.

B. ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND ORDNUNG - SCHUTZ VON PERSÖNLICHKEITSRECHTEN

I. Einführung

Hörfunk- und Fernsehsendungen unterliegen in den Mitgliedstaaten außer dem Werberecht und dem Urheberrecht einer Reihe weiterer nationaler Rechtsvorschriften, die unter den gemeinsamen Nenner der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gebracht werden können. Es handelt sich zumeist um straf- und verwaltungsrechtliche Regelungen zum Schutz von Rechtsgütern, die im Interesse der Allgemeinheit für besonders schützenswert erachtet werden. Dabei zeichnen sich vor allem folgende Normenkomplexe ab:

- Vorschriften zum Schutz der staatlichen Integrität, insbesondere betreffend Landesverrat, Verrat von Staatsgeheimnissen; Schutz von Flaggen, Hoheitszeichen und Staatsorganen, namentlich Staatsoberhäuptern;
- Vorschriften zum Schutz von Frieden und Ordnung im Inland und im Verhältnis zum Ausland, insbesondere betreffend Volksverhetzung, Störung des öffentlichen Friedens, öffentliche Billigung von Straftaten, Verherrlichung von Gewalt, Aufstachelung zum Rassenhaß, Beschimpfung von Religionsgemeinschaften;
- Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit auf sexuellem Gebiet, insbesondere Pornographieverbote;
- Spezielle Vorschriften zum Schutz der Jugend, insbesondere auf dem Gebiet der sexuellen Sittlichkeit und gegen Verrohung durch Gewaltdarstellungen.

Hinzu treten Regelungen zum Schutz individueller Persönlichkeitsgüter, insbesondere der Ehre, teils in Form strafbewehrter Verbote, teils in Form privatrechtlicher Normen zum Schutz subjektiver Rechte des einzelnen. Hier sind zu nennen:

- Die straf- und zivilrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Ehre, wie insbesondere die Straftatbestände der Beleidigung, üblen Nachrede und Verleumdung;
- Die Vorschriften zum Schutz der Privatsphäre, insbesondere zum Schutz von Geheimnissen, der Vertraulichkeit des Wortes und des Briefgeheimnisses sowie zum Schutz persönlichkeitsbezogener Daten;
- Die Vorschriften zum Schutz des Rechts am eigenen Bild, insbesondere gegen eine unbefugte Verwendung zu geschäftlichen Zwecken;
- Die medienspezifischen, insbesondere presserechtlichen Vorschriften, die dem persönlich Angegriffenen ein Recht zur Gegendarstellung geben.

Was die praktische Bedeutung der vorstehend genannten Vorschriften für Hörfunk- und Fernsehsendungen, namentlich Sendungen aus dem Ausland betrifft, so scheint sie bisher für den größten Teil dieser Normen gering zu sein. Die Anwendungsschwerpunkte der Regelungen liegen auf anderen Gebieten; im Rundfunkbereich kommen sie nur ausnahmsweise zum Tragen. Klar auf der Hand liegt dies, um nur ein Beispiel zu nennen, etwa bei den Staatsschutzvorschriften. Schon die geringe Inzidenz auf den Rundfunksektor dürfte es in diesen Bereichen rechtfertigen, von gewissen noch zu erörternden Ausnahmen abgesehen Harmonisierungsüberlegungen nicht weiter zu verfolgen: Spürbare Hindernisse für den grenzüberschreitenden Sendedienstleistungsverkehr oder Verfälschungen des Wettbewerbs sind von derartigen Vorschriften in der Regel nicht zu befürchten.

Ein weiteres Moment kommt hinzu: Es handelt sich größtenteils um umfangreiche Normenkomplexe, die in sich nur einheitlich geregelt werden können; medienspezifische Sondervorschriften lassen sich aus ihnen schwerlich herauschälen. So erschiene es nicht sachgerecht, etwa ein eigenes Staatsschutzrecht des Hörfunk- und Fernsehbereichs zu schaffen oder beim strafrechtlichen Ehrenschatz zwischen "Sendedelikten" und sonstigen Angriffen auf Ehre und guten Ruf zu differenzieren. Darüber hinaus erscheint es auch nicht erforderlich und opportun, aus Anlaß der Herstellung des freien Sendedienstleistungsverkehrs eine Harmonisierung so wesentlicher und umfänglicher Teile der Strafgesetzbücher der Mitgliedstaaten, wie sie hier in Frage stehen, in Angriff zu nehmen.

Stärkere medienspezifische Bezüge weisen die Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit auf, insbesondere die Pornographieverbote. Der Schwerpunkt ihrer bisherigen Anwendung liegt allerdings eindeutig im Bereich der Printmedien, Filme, Kassetten, Bühnendarbietungen und dergleichen. Konflikte aus dem Rundfunkbereich sind sehr selten. Auch aus den bereits vorstehend angeführten Gründen erscheint bei den Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit weder die Ausarbeitung einer harmonisierten rundfunkspezifischen Regelung noch eine Rechtsangleichung des gesamten Normenkomplexes erforderlich. Hierbei fällt zugleich ins Gewicht, daß die jeweiligen Vorschriften mit nationalen Gepflogenheiten und ethischen Vorstellungen in engem Zusammenhang stehen. In vielen Ländern der Gemeinschaft ist gegenwärtig eine rechtspolitische Bewegung zu beobachten, die auf eine Liberalisierung der geltenden Standards und auf einen entsprechenden Abbau gesetzlicher Verbote hinausläuft. Auch angesichts dieses Prozesses eines Wandels sittlich-rechtlicher Auffassungen erscheint es angemessen, zunächst abzuwarten, ob ein unterschiedliches Verbotsniveau im allgemeinen Recht zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit den grenzüberschreitenden Sendeverkehr in der Gemeinschaft spürbar wird beeinträchtigen können. Als wahrscheinlich kann dies aus der gegenwärtigen Perspektive nicht betrachtet werden.

Ein Teilbereich verdient indessen unter dem Aspekt europäischer Harmonisierung nähere Aufmerksamkeit: das Recht des Schutzes der Jugend vor Rundfunksendungen, die für das sittliche und geistige Wohl von Kindern und

Jugendlichen schädlich sein können. Insofern dürfte sich ein medienpezifischer Sektor aus dem allgemeinen Jugendschutzrecht herauslösen und gesonderten Harmonisierungsüberlegungen zuführen lassen. Eine diesbezügliche Regelung könnte den Werberegulungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (siehe oben A III 3 d) an die Seite treten. Ein Rundfunkjugendschutzrecht mit einem europäischen Mindeststandard könnte sich als ein notwendiges Korrelat zur Liberalisierung des Sendedienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft erweisen. Dieses Thema wird im folgenden unter II behandelt.

Es bleibt der Bereich des zivilrechtlichen Schutzes der Persönlichkeit, insbesondere der Ehre. Das Recht der Mitgliedsländer ist in diesem Sektor unterschiedlich entwickelt. Eventuelle Rechtsverletzungen pflegen eher punktuellen Charakter zu tragen: Ein Hörfunkkommentar, eine kritische Fernsehsendung, eine Nachrichtensendung mögen, etwa durch unrichtige, herabsetzende Behauptungen, Ansehen und guten Ruf einer bestimmten Person verletzen, ohne daß es dabei um eine fortgesetzte oder Dauerhandlung geht. Die rechtliche Sanktion wird sich deshalb in der Regel nicht auf die Unterlassung der Behauptung richten, sondern auf die Beseitigung der Rufschädigung und den Ausgleich des zugefügten Schadens. Entsprechend geringer ist die Gefahr, daß Ansprüche wegen Persönlichkeitsverletzungen die Verbreitung von Sendungen hemmen werden. Was den Schadensausgleich betrifft, so wird zwar in allen Mitgliedstaaten Ersatz für rechtswidrig und schuldhaft zugefügte Vermögensschäden gewährt, die aufgrund der Verletzung der Ehre entstehen, jedoch zeigen sich bei der Zuerkennung von Geldersatz für bloß immaterielle Beeinträchtigungen gewisse Unterschiede.

Neben zivilrechtlichen Ansprüchen auf Widerruf oder Berichtigung hat sich als spezifisch medienrechtlicher Behelf der Anspruch auf Veröffentlichung einer Gegendarstellung entwickelt. Während in dem weiten Bereich des allgemeinen Persönlichkeitsschutzes mit den Sanktionen von Unterlassung, Beseitigung und Schadensersatz dem Vorhaben einer Harmonisierung - und sei sie auch nur für den Rundfunksektor gedacht - tiefgehende Divergenzen und Probleme von erheblicher Tragweite entgegenstehen, erscheint eine Rechtsangleichung in bezug auf das spezielle Instrument des Gegendarstellungsanspruchs realisierbar. Überlegungen hierzu werden unter III angestellt.

II. Jugendschutz

1. Die innerstaatlichen Vorschriften

Die innerstaatlichen Vorschriften zum Schutz der Jugend befassen sich in den Mitgliedsländern in erster Linie mit der Verbreitung jugendgefährdender Bücher und Zeitschriften, der Vorführung von Filmen und dem Zutritt Jugendlicher zu öffentlichen Schank- und Vergnügungsstätten. Spezielle Regelungen für den Jugendschutz bei Hörfunk- und Fernsehsendungen finden sich nicht überall; sie fehlen beispielsweise in Dänemark und Luxemburg. Soweit Normierungen vorhanden sind, behandeln sie die Problematik in unterschiedlicher Weise. Folgende Typen von Regelungen lassen sich dabei unterscheiden:

In manchen Mitgliedstaaten knüpft man an die allgemeinen Vorschriften des Jugendschutzes an und dehnt diese auf den Bereich der Rundfunksendungen aus. So sieht Art. 5 des italienischen Gesetzes über die Film- und Theaterzensur vom 24. April 1962, Nr. 161 vor, daß Filme mit der Beschränkung freigegeben werden können, daß ihre Vorführung vor Jugendlichen unter 14 Jahren oder unter 18 Jahren untersagt bleibt; gemäß Art. 11 des Gesetzes kann auch bei Theateraufführungen der Zutritt für Jugendliche unter 18 Jahren verboten werden. Art. 13 des Gesetzes erweitert diese Regelung auf den Rundfunk und bestimmt, daß Filme und Theateraufführungen, die für Jugendliche unter 18 Jahren verboten sind, auch im Hörfunk und Fernsehen nicht gesendet werden dürfen. Eine ähnliche, wenn auch abgeschwächte Regelung besteht in den Niederlanden: Nach Art. 12 Nr. 2 des Rundfunkgesetzes vom 1. März 1967 in der Fassung vom 13. September 1979 muß bei Filmen, die für Jugendliche unter 12 Jahren oder unter 16 Jahren nicht zugelassen sind, in der Programmankündigung auf diese Tatsache hingewiesen werden.

Hingegen gilt in Deutschland das Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit in der Fassung vom 27. Juli 1957, das die Freigabe von Filmen zur Vorführung für Kinder und Jugendliche regelt, für Fernsehsendungen nicht; strittig ist, ob das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, das auch Ton- und Bildträger erfaßt, auf Rundfunk- und Fernsehdarbietungen anwendbar ist (1). Jedoch beziehen zwei dem Jugendschutz dienende Vorschriften des deutschen Strafgesetzbuchs ausdrücklich auch Rundfunksendungen ein. So ist es nach § 184 Abs. 1 StGB verboten, pornographische Schriften, Ton- oder Bildträger Personen unter 18 Jahren zugänglich zu machen; gemäß § 184 Abs. 2 wird in gleicher Weise bestraft, wer pornographische Darbietungen durch den Rundfunk verbreitet. Entsprechend untersagt es § 131 Abs. 1 Nr. 3 StGB, einer Person unter 18 Jahren Schriften, Ton- oder Bildträger zugänglich zu machen, die Gewalttätigkeiten gegen Menschen in grausamer oder sonst unmenschlicher Weise schildern und dadurch eine Verherrlichung oder Verharmlosung solcher Gewalttaten ausdrücken oder die zum Rassenhaß aufstacheln; mit der gleichen Strafe bedroht § 131 Abs. 2 StGB die Verbreitung solcher Darbietungen durch Rundfunk.

In anderen Mitgliedstaaten sind speziell rundfunkrechtliche Jugendschutzregelungen geschaffen worden. Sie pflegen allgemeine Grundsätze aufzustellen, zu bestimmen, wer deren Einhaltung zu überwachen hat und gegebenenfalls, wer nähere Regelungen erlassen soll. So überträgt das französische Gesetz Nr. 82-652 über die audiovisuelle Kommunikation vom 29. Juli 1982 in Art. 14 Abs. I es der Haute autorité de la communication audio-visuelle, durch ihre Empfehlungen im Rahmen des öffentlichen Dienstes von Hörfunk und Fernsehen über "den Schutz der Kinder und Jugendlichen" zu wachen. Die Hohe Behörde konsultiert bei diesbezüglichen Entscheidungen und Empfehlungen den Conseil national de la communication audio-visuelle (Art. 27 Abs. 3 Satz 2).

Im Vereinigten Königreich ist es gemäß Sec. 5(1)(a)(b) des Broadcasting Act 1981 Aufgabe der Independent Broadcasting Authority, einen Codex von Regeln über Gewaltdarstellungen auszuarbeiten und kontinuierlich zu revidieren, und zwar insbesondere bezüglich Sendezeiten, zu denen zu "erwarten ist, daß eine

(1) Vgl. Engel/Eckardt/Markert, Umfang und Grenzen des Jugendschutzrechts für Neue Medien, in: Expertenkommission Neue Medien - Baden-Württemberg, Abschlußbericht, Bd. II, Stuttgart 1981, 88, 92 f. Das Gesetz gilt jedenfalls nicht für Live-Sendungen.

große Zahl von Kindern und Jugendlichen zusieht oder zuhört". Hinsichtlich solcher Sendezeiten soll die Authority auch besonders beachten, ob der Erlaß von Regelungen über andere Angelegenheiten in Betracht zu ziehen ist. Unter entsprechendem früheren Recht wurde bereits ein "Code on Violence" der Independent Television Authority vom Oktober 1971 aufgestellt, dem ähnliche Codices vorhergingen.

Neben allgemeinen oder speziellen Verboten von Sendungen gewissen Inhalts findet sich in manchen Mitgliedsländern die Regelung, Sendungen, die unter dem Aspekt des Jugendschutzes bedenklich sind, zeitlich so auf spätere Stunden zu verschieben, daß mit jugendlichen Zuschauern oder Zuhörern weniger zu rechnen ist. In diesem Sinne bestimmt Art. 12 Nr. 2 des niederländischen Rundfunkgesetzes, daß Fernsehsendungen, die für Personen unter 12 Jahren ungeeignet sind, erst nach 20.00 Uhr, Sendungen, die für Personen unter 16 Jahren ungeeignet sind, erst nach 21.00 Uhr beginnen sollen. Für deutsche Rundfunkanstalten wurde bestimmt, daß "Sendungen, die ganz oder teilweise nach Inhalt oder Gestaltung geeignet sind, die Erziehung von Kindern und Jugendlichen zur leiblichen, seelischen oder sozialen Tüchtigkeit zu beeinträchtigen", nicht vor 21.00 Uhr veranstaltet werden dürfen (1).

Was die beim Schutz von Kindern und Jugendlichen zugrunde zu legenden Lebensaltersgrenzen und -stufen betrifft, so scheint in den Mitgliedstaaten Übereinstimmung darüber zu herrschen, daß der Endzeitpunkt der besonderen Schutzbedürftigkeit jedenfalls mit dem 18. Lebensjahr erreicht wird (2). Für die darunterliegenden Altersgruppen wird der Schutz unterschiedlich abgestuft. So spricht man in Deutschland bei den noch nicht 14jährigen von "Kindern", bei den 14-, aber noch nicht 18jährigen von "Jugendlichen"; die

(1) So § 31 des Gesetzes über Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29.11.1960; § 11 Abs. 1 des Saarländischen Gesetzes über Rundfunksendungen vom 2.12.1964. Ähnlich § 10 des Staatsvertrags betreffend das Zweite Deutsche Fernsehen vom 6.6.1961; nach Nr. II 4 der Programmrichtlinien des ZDF sind Sendungen, die für Kinder und Jugendliche nicht geeignet sind, als solche zu kennzeichnen. Der Entwurf eines Baden-Württembergischen Landesmediengesetzes will dagegen "Sendungen, die geeignet sind, die Erziehung von Kindern und Jugendlichen zur leiblichen, seelischen oder gesellschaftlichen Tüchtigkeit zu beeinträchtigen", ganz verbieten (§ 62 Nr. 1). Einen Mittelweg geht der Entwurf eines Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes von 1982: Danach sind pornographische Sendungen schlechthin verboten (§ 11 Abs. 2); Sendungen, die geeignet sind, die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, sind nur verboten, "wenn nicht aufgrund der Sendezeit oder in sonstiger Weise Vorsorge getroffen ist, daß Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersklassen die Sendung nicht wahrnehmen". Es heißt weiter: "Der Veranstalter darf dies bei Sendungen zu Zeiten annehmen, an denen Kinder oder Jugendliche ohne Begleitung eines Erziehungsberechtigten nicht bei öffentlichen Filmveranstaltungen anwesend sein dürfen." (§ 11 Abs. 1.)

(2) Siehe - außer den nachfolgend zitierten Beispielen - Art. 234 des dänischen Strafgesetzbuchs in der Fassung von 1967.

Regelung ist nach den Altersstufen 6 - 12 - 16 - 18 Jahre differenziert (1). In Frankreich unterscheidet man bei der Zulassung zum Kinobesuch zwischen den noch nicht 13jährigen und den noch nicht 18jährigen (2); in Italien zwischen den noch nicht 14jährigen und den noch nicht 18jährigen (3). Die niederländische Fernsehregelung stellt auf die noch nicht 12jährigen und die noch nicht 16jährigen ab (4); in Belgien findet sich für Filme eine einheitliche Altersgrenze bei 16 Jahren (5).

Was schließlich die materiellen Schutzzwecke angeht, so steht in den vorstehend angeführten Regelungen der Schutz der Kinder und Jugendlichen auf dem Gebiet der sexuellen Sittlichkeit (Pornographie, obszöne Darbietungen) im Vordergrund. Ein zweiter Schwerpunkt liegt bei der nachteiligen Beeinflussung durch Gewaltdarstellungen (6). In einer Reihe von Mitgliedstaaten wird darüber hinaus das umfassende Ziel eines Schutzes der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen vor schädlichen Einflüssen artikuliert, ganz gleich, ob diese das körperliche, geistige oder sittliche Wohl beeinträchtigen (7).

2. Bedürfnis und Möglichkeiten einer Angleichung

Bedürfen diese Vorschriften der Angleichung? Das Europäische Parlament "hält es für notwendig, dass eine europäische Rundfunk- und Fernsehrahmenordnung u.a. mit dem Ziel des Jugendschutzes ... erarbeitet wird" (8). In der Stellungnahme des Rechtsausschusses an den Ausschuss für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport heisst es dazu (9): "Eine Medienordnung der Gemeinschaft ... könnte sich nicht auf die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen / durch unterschiedliche Vorschriften über die Werbung im Rundfunk /, auf die Regelung

(1) Vgl. Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit in der Fassung vom 27.7.1957, § 1 Abs. 3, § 6.

(2) Décret n° 61-63 du 18.1.1961, Art. 1er.

(3) Legge 21.4.1962, Nr. 161 - Revisione dei film e dei lavori teatrali, Art. 5.

(4) Omroepwet Art. 12 Nr. 2.

(5) Loi du 1.9.1920 interdisant l'entrée des salles de spectacles cinématographiques aux mineurs âgés de moins de 16 ans, Art. 1er. Andere Vorschriften stellen auf die Erreichung des 18. Lebensjahres ab, siehe Art. 386 bis des Code pénal (schamverletzende Bilder oder Gegenstände), Loi 15.7.1960 sur la préservation morale de la jeunesse (Zutritt zu gewissen Vergnügungsstätten).

(6) Vgl. Kunczik, Media Perspektiven 1983, 338 ff. mit weiteren Nachweisen.

(7) Einen vergleichenden Überblick über den Stand der Forschung gibt Bonfadelli, Kinder/Jugendliche und Massenkommunikation, Media Perspektiven 1983, 313 ff. mit weiteren Nachweisen.

(8) EP, Ziff. 7 der Entschliessung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft vom 12.3.1983, ABL. C 87 vom 5.4.1982, S. 110 (112).

(9) EG, EP, Sitzungsdokumente 1981-1982, Dok. 1-1013/81 vom 23.2.1982 (PE 73 271 endg.), 28 (32).

des freien Dienstleistungsverkehrs auf diesem Gebiet [der Rundfunkwerbung] und auf Bestimmungen des Verbraucherschutzes oder die Gewährleistung von Urheberrechten beschränken. Vielmehr müsste sie mindestens auch Regelungen zum Schutze ... der Jugend enthalten." Eine solche Angleichung wird als ein politisch notwendiges Gegenstück zur Öffnung der Grenzen für grenzüberschreitende Rundfunksendungen in der Gemeinschaft angesehen.

Rechtlich betrachtet sind die inländischen Bestimmungen zum Schutze der Jugend, denen keine ähnlichen Bestimmungen im Sendestaat gegenüberstehen (dazu Fünfter Teil C III 2), nach der Rechtsprechung Vorschriften, deren Anwendung auf Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten, die im Inland weiterverbreitet werden, "aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt" sein kann (siehe Fünfter Teil C VI 1, insbesondere unter b und c). In solchen Fällen divergierenden Rechts bleibt es also den Mitgliedstaaten weiterhin erlaubt, die Weiterverbreitung ausländischer Programme im Inland ausnahmsweise zu verbieten, Ausblendungen von den Kabelunternehmen zu fordern oder Kontrollen durchzuführen.

Dies würde erstens technische, finanzielle und praktische Probleme für die Kabelbetreiber und die Behörden aufwerfen. Die Behörden müssten darauf dringen, dass bei den Kabelbetreibern eine laufende Überwachung der übertragenen ausländischen Programme auf die Beachtung der inländischen Jugendschutzvorschriften stattfindet, dass kompetentes und geschultes Personal über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der übertragenen Programme entscheidet und dass diese Entscheidung gegebenenfalls durch Ausblenden unzulässiger Programmteile unverzüglich durchgesetzt wird.

Durch solche Eingriffe würde zweitens der freie innergemeinschaftliche Sendeverkehr beeinträchtigt.

Drittens blieben die rechtlichen Bedingungen, unter denen Programme produziert, ausgestrahlt und weiterverbreitet werden dürfen, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Von einem Gemeinsamen Markt für Rundfunkprogramme im Sinne binnenmarktähnlicher Verhältnisse mit gleichwertigen rechtlichen Bedingungen für den Programmwettbewerb könnte man nicht sprechen.

Die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für eine Angleichung derartiger unterschiedlicher Vorschriften durch Richtlinie nach Art. 57 Abs. 2 liegen aus diesen Gründen vor (vgl. Fünfter Teil C VI 2 a).

Ziel einer Rechtsangleichung im Bereich des Jugendschutzes würde es sein, daß Sendungen, die einem für die ganze Gemeinschaft geltenden Mindestschutz genügen, in allen Mitgliedstaaten frei verbreitet werden können. Es bliebe dem nationalen Gesetzgeber unbenommen, für nationale Sendungen strengere Maßstäbe zu setzen. Grenzüberschreitende Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten wären aber zuzulassen, wenn sie dem gemeinschaftlichen Standard entsprechen.

Bei der Ausgestaltung möglicher gemeinschaftlicher Mindeststandards müssten die unterschiedlichen Traditionen und Lebensauffassungen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft berücksichtigt werden. Die verschiedenen Lösungsmodelle der nationalen Gesetze könnten benutzt und zu einer gemeinschaftlichen Lösung kombiniert werden.

Die Richtlinie könnte als Grundsatz enthalten, daß Sendungen, die geeignet sind, die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen in schwerwiegender Weise zu beeinträchtigen, nicht übertragen werden dürfen. Hierzu wären Sendungen zu zählen, die "harte" Pornographie, grausame und unmenschliche Gewaltdarstellung oder die Aufreizung zum Rassenhass zum Gegenstand haben.

Weniger gravierende Sendungen, die jedoch gleichwohl noch schädliche Einflüsse auf die körperliche, geistige oder seelische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben können, sollten erst am späteren Abend ausgestrahlt werden dürfen.

Es sollte Sache der Mitgliedstaaten sein, für die praktische Durchsetzung der wenigen Regeln der Richtlinie zu sorgen. Sie bräuchten lediglich dazu verpflichtet werden, diese Durchsetzung so zu organisieren, dass regelwidrige Sendungen nicht übertragen werden. Sie könnten sich dafür auf bereits bestehende Einrichtungen des Rundfunks oder der Selbstkontrolle stützen.

III. Recht der Gegendarstellung

1. Die innerstaatlichen Vorschriften

Die Rechtslage in den Mitgliedstaaten läßt sich wie folgt skizzieren:

Belgien

Nach dem Gesetz vom 23. Juni 1961 (1) hat jede natürliche oder juristische Person oder Personenvereinigung, die namentlich oder implizit in einer Rundfunksendung genannt wird, sofern sie ein persönliches Interesse dardat, das Recht, die kostenlose Sendung einer Gegendarstellung (réponse) zu verlangen; entweder zum Zweck der Richtigstellung einer oder mehrerer unrichtiger Tatsachenbehauptungen, die sie betreffen, oder zu dem Zweck, auf eine oder mehrere Tatsachenbehauptungen oder Erklärungen zu entgegnen, die geeignet sind, ihre Ehre anzugreifen (Art. 7 Abs. 1). Bei Verstorbenen kann das Recht durch Angehörige ausgeübt werden (Art. 7 Abs. 2). Der Antrag auf Gegendarstellung muß binnen 30 Tagen nach der Sendung eingereicht werden, den Antragsteller identifizieren, die beanstandete Sendung und Stelle darin bezeichnen und begründet sein. Die Zeit der Verlesung der Gegendarstellung darf 3 Minuten oder den Umfang von 4 500 typographischen Zeichen nicht überschreiten (Art. 8). Die Sendung der Gegendarstellung kann verweigert werden, wenn sie keinen direkten Bezug zur verletzenden Sendung hat; wenn sie ihrerseits verletzend, gesetz- oder sittenwidrig ist oder sie unnötig Dritte einbezieht (Art. 9). Das Recht auf Gegendarstellung besteht nicht, wenn eine befriedigende Richtigstellung seitens der Sendeanstalt spontan erfolgt ist (Art. 10). Die Gegendarstellung soll in der nächsten Sendung der betreffenden Serie oder des gleichen Typs zeitlich möglichst nahe dem seinerzeitigen Sendezeitpunkt gesendet werden. Die Gegendarstellung wird von einer von der Rundfunkanstalt bestimmten Person ohne Kommentar und Replik gelesen (Art. 11 § 1). Ist die Sendeanstalt mit dem Text der Gegendarstellung nicht einverstanden, kann sie Gegenvorschläge machen. Eine Ablehnung des Antrags ist binnen vier Werktagen mitzuteilen (Art. 11 §§ 2, 3). Gegen die Ablehnung kann binnen 15 Tagen der Landgerichtspräsident angerufen werden, der als Einzelrichter erst- und letztinstanzlich entscheidet (Art. 12). Solange die Frist zur Gegendarstellung und ein eventuell darüber anhängiger Rechtsstreit läuft, ist eine Aufzeichnung der Sendung aufzubewahren (Art. 13). Die gesetzwidrige Verweigerung der Sendung einer Gegendarstellung ist strafbar (Art. 15). Andere Rechtsmittel werden durch die Gegendarstellung nicht berührt (Art. 7).

(1) Loi 23.6.1961 relative au droit de réponse, modifiée par la loi du 4.3.1977.

Dänemark

Die Behandlung von Beschwerden gegen Sendungen von Danmarks Radio, insbesondere von Berichtigungsverlangen, ist in §§ 16 bis 19 des dänischen Rundfunk- und Fernsehgesetzes Nr. 421 vom 15. Juni 1973 geregelt. Zuständig ist in erster Instanz der Rådiorat und in zweiter und letzter Instanz eine juristische Kommission im Rahmen des Kultusministeriums (Radionævnet). Gegen Entscheidungen des Rådiorats kann an die Kommission binnen vier Wochen Berufung eingelegt werden. Die Kommission kann anordnen, daß Danmarks Radio eine Berichtigung unrichtiger, von ihm aus gesendeter tatsächlicher Informationen senden muß. Die Kommission kann Inhalt, Form und Platz der Berichtigung bestimmen. Im übrigen kann die Kommission Stellungnahmen abgeben und deren Sendung verlangen.

Deutschland

Das Recht der Gegendarstellung ist in unterschiedlichen Rechtsquellen geregelt, die je nachdem zur Anwendung kommen, gegen welche Rundfunkanstalt der Anspruch geltend gemacht wird (1).

Für das Zweite Deutsche Fernsehen und die bundeseigenen Rundfunkanstalten gilt im wesentlichen übereinstimmend folgende Regelung (2): Ist in einer Sendung eine Tatsachenbehauptung aufgestellt worden, so kann die unmittelbar betroffene Person oder Stelle die Verbreitung einer Gegendarstellung zu dieser Behauptung verlangen, was unverzüglich und schriftlich zu geschehen hat. Die Gegendarstellung muß sich auf tatsächliche Angaben beschränken, darf keinen strafbaren Inhalt haben und darf den Umfang des beanstandeten Teils der Sendung nicht wesentlich übersteigen. Eine Pflicht zur Verbreitung der Gegendarstellung besteht nur, wenn die Person oder Stelle, auf die sich die beanstandete Sendung bezieht, ein berechtigtes Interesse an der Gegendarstellung hat. Die Verbreitung der Gegendarstellung muß unverzüglich, für den gleichen Bereich sowie zu einer gleichwertigen Sendezeit wie die Verbreitung der beanstandeten Sendung ohne Einschaltungen oder Weglassungen erfolgen. Eine Erwiderung auf die Gegendarstellung darf nicht am gleichen Tag gesendet werden. Der Anspruch auf Gegendarstellung kann vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden.

Was die Rundfunkanstalten der Länder betrifft, so war früher strittig, ob die Regelungen der Gegendarstellung bei Presseveröffentlichungen nach den Landespressegetzen auf den Rundfunk entsprechend anwendbar sind. Die Frage wird heute bejaht; größtenteils liegen gesetzliche Regelungen vor. Die geltenden Bestimmungen weisen gewisse Unterschiede auf, wenn sie auch im wesentlichen mit der vorstehend geschilderten Regelung übereinstimmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluß vom 8. Februar 1983 (3) im Blick auf die Regelung in § 12 Abs. 2 Satz 1 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk erklärt, daß es mit der Gewährleistung des

(1) Siehe den Überblick bei Wenzel, Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, 2. Auflage 1979, 400 ff. mit weiteren Nachweisen.

(2) § 4 des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen vom 6.6.1961; § 25 des Gesetzes über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29.11.1960.

(3) Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht 1983, 316.

allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes unvereinbar ist, wenn eine Gegendarstellung im Rundfunk nur innerhalb von zwei Wochen nach der beanstandeten Sendung verlangt werden kann. Die kurze Ausschlussfrist schränke das verfassungsrechtlich garantierte Persönlichkeitsrecht übermäßig ein, weil sie auch unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange des Rundfunks die Wahrnehmung des Gegendarstellungsrechts als Mittel eines effektiven Persönlichkeitsschutzes des von einer Rundfunksendung Betroffenen unangemessen erschwere.

Frankreich

Das Recht auf Gegendarstellung (droit de réponse) ist in Art. 6 des Gesetzes Nr. 82-652 vom 29. Juli 1982 sur la communication audio-visuelle geregelt.

Jede natürliche oder juristische Person verfügt über ein Recht der Gegendarstellung, wenn Behauptungen im Rahmen einer Aktivität audiovisueller Kommunikation gesendet wurden, die geeignet sind, ihre Ehre oder ihren guten Ruf anzugreifen (Art. 6 Abs. 1). Der Antragsteller muß die Behauptungen präzisieren, auf die er entgegnen will und den Wortlaut seiner Entgegnung angeben (Abs. 2). Die Entgegnung muß unter äquivalenten technischen Bedingungen gesendet werden wie die Sendung, die die fraglichen Behauptungen enthalten hat, und in einer Art und Weise, die ein äquivalentes Auditorium sichert (Abs. 3, 4). Der Antrag auf Gegendarstellung muß binnen acht Tagen nach dem Sendetag der fraglichen Behauptungen eingereicht werden (Abs. 5). Bei Ablehnung des Antrags oder Stillschweigen auf diesen kann in acht Tagen nach Empfang des Antrags der Präsident des Tribunal de grande instance im Eilverfahren angerufen werden (Abs. 6); er kann die Sendung der Entgegnung anordnen und die Anordnung ohne Rücksicht auf Rechtsmittel für vollstreckbar erklären (Abs. 7). Jede Sendeanstalt muß einen für die Gegendarstellung Verantwortlichen bestellen (Abs. 9). Näheres wird durch Dekret des Conseil d'Etat bestimmt (Art. 6 Abs. 10, 11); für die Ausführung hat die Haute autorité de la communication audio-visuelle zu sorgen (Art. 14 Nr. III).

Griechenland

Das griechische Presserecht sieht sowohl einen Gegendarstellungs- als auch einen Berichtigungsanspruch vor; die Regelung bezieht sich jedoch nicht auf Rundfunksendungen. In bezug auf letztere wird die Meinung vertreten, daß aufgrund von Art. 57 des griechischen Zivilgesetzbuchs zum Schutz der Persönlichkeit vom Gericht eine Gegendarstellung angeordnet werden könne.

Irland

Spezielle Regelungen über ein Gegendarstellungsrecht sind nicht ergangen.

Italien

Nach Art. 7 Abs. 2 des Rundfunkgesetzes vom 14. April 1975, Nr. 103 kann, wer sich in seinen materiellen oder moralischen Interessen durch wahrheitswidrige Hörfunk- oder Fernsehsendungen für verletzt erachtet, verlangen, daß eine angemessene Berichtigung (rettifica) gesendet wird. Der Antrag ist beim Direktor des Senders zu stellen (Abs. 3). Der Direktor ist gehalten, die Durchführung der Berichtigung unverzüglich anzuordnen, sofern die Berichtigung keinen Inhalt hat, der zu strafrechtlicher Haftung führen kann (Abs. 4). Außer in Fällen von besonderer Bedeutung werden die Berichtigungen in eigens dazu bestimmten Sendungen durchgeführt (Abs. 5). Die Verweigerung der Berichtigung ist strafbar (Abs. 6). Eine gegebene zivil- oder strafrechtliche Haftung wird durch die Sendung der Berichtigung nicht ausgeschlossen. Art. 34 ordnet ein entsprechendes Berichtigungsrecht zu Lasten der lokalen Hörfunk- und Fernseekabelsender an.

Luxemburg

Eine gesetzliche Regelung des Gegendarstellungsrechts in bezug auf Rundfunksendungen existiert nicht. Die Rundfunkanstalt CLT gewährt jedoch ein solches Recht im Rahmen einer selbstdisziplinären Regelung auf freiwilliger Basis, angelehnt an die Resolution des Europarats Nr. 74/26 vom 2. Juli 1974.

Dieses Gegendarstellungsrecht wird natürlichen Personen gewährt, die sich durch eine Hörfunk- oder Fernsehsendung in ihrer Ehre, ihrem guten Ruf oder ihren berechtigten Interessen für verletzt erachten. Der Antrag ist binnen acht Tagen nach der Sendung zu stellen. Wird die Gegendarstellung akzeptiert, so wird sie von einem Sprecher des Senders in der zeitlich nächsten Folge der beanstandeten Sendung vorgelesen. CLT kann Modifikationen des eingereichten Textes vorschlagen; der Antragsteller muß sich dazu binnen vier Tagen äußern. Wird der Antrag zurückgewiesen oder kommt es nicht zu einer Einigung über den Text, so kann eine Einigungsstelle angerufen werden, für die jeder Beteiligte ein Mitglied benennt. Zivilgerichtliche Rechtsfolgen bleiben unberührt. Der Antrag wird abgelehnt, wenn die Grenzen einer Richtigstellung überschritten sind, wenn er eine Straftat beinhaltet, wenn er rechtlich geschützte Interessen Dritter verletzt oder wenn der Antragsteller nicht ein berechtigtes Interesse nachweist.

Niederlande

Nach Art. 38 des Rundfunkgesetzes vom 1. März 1967 in der Fassung vom 13. September 1979 kann jede Einrichtung, die Sendezeit erhalten hat, wegen einer unrichtigen oder infolge Unvollständigkeit irreführenden Mitteilung von Gegebenheiten tatsächlicher Art in einer von ihr veranstalteten Sendung verpflichtet werden, auf Antrag eines unmittelbar von der Mitteilung Betroffenen eine Berichtigung zu senden, wenn er ein hinreichendes Interesse an der Berichtigung hat (Abs. 1). Der Präsident des Landgerichts Amsterdam entscheidet im Eilverfahren über den Antrag, hinsichtlich der Art und des Zeitpunkts der Berichtigung, nachdem er zuvor den Regierungskommissar gehört oder ihm Gelegenheit geboten hat, sich gutachtlich zu äußern (Abs. 2). Die Sendung der Berichtigung befreit nicht von strafrechtlicher oder zivilrechtlicher Haftung für die ursprüngliche Sendung (Abs. 3).

Vereinigtes Königreich

Nach Sec. 53 und 54 des Broadcasting Act 1981 gehört es zu den Aufgaben der Broadcasting Complaints Commission, Beschwerden hinsichtlich einer unbilligen oder unfairen Behandlung in Hörfunk- oder Fernsehprogrammen (Sec. 54(1)(a)) und hinsichtlich Persönlichkeitsverletzungen (infringement of privacy) (Sec. 54(1)(b)) zu behandeln. Natürliche Personen und Personenmehrheiten, auch in Form einer juristischen Person, haben ein Beschwerderecht (Sec. 55(2)). Auch zugunsten Verstorbener kann Beschwerde geführt werden (Sec. 55(3)(4)(a)(6)). Die Kommission behandelt die Beschwerde nicht, wenn ein Gerichtsverfahren anhängig ist (Sec. 55(4)(b)) und kann davon absehen, wenn die Gerichte angerufen werden können (Sec. 55(4)(c)). Nicht angenommen werden leichtfertig erhobene ("frivolous") Beschwerden (Sec. 55(4)(d)), ferner Beschwerden, bei denen die Annahme aus sonstigen Gründen unangebracht erscheint (Sec. 55(4)) oder die nicht in vernünftigem zeitlichen Abstand ("reasonable time") erhoben werden (Sec. 55(5)). Das Verfahren der Kommission ist eingehend geregelt (Sec. 56). Erachtet die Kommission eine Beschwerde für begründet, kann sie dem betroffenen Sender die bindende Weisung erteilen, eine Zusammenfassung der Beschwerde und die Entscheidung der Kommission oder eine Zusammenfassung derselben unter den von der Kommission zu bestimmenden Modalitäten zu veröffentlichen (Sec. 57(1)(2)). Die Kommission soll auch selbst Berichte über ihre Entscheidungen publik machen (Sec. 57(3)).

2. Bedürfnis und Möglichkeiten einer Angleichung

Bedürfen die dargestellten Vorschriften der Angleichung? Die vorstehende Analyse zeigt, daß die Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Gegendarstellung oder Berichtigung im Bereich der Rundfunksendungen kennt, daß jedoch die Regelungen unterschiedlich gestaltet sind.

Nirgends scheint zweitens die Frage ausdrücklich behandelt, ob auch Ausländer oder im Ausland Ansässige eine Gegendarstellung oder Berichtigung verlangen können.

Mit der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Sendeverkehrs ist jedoch drittens verstärkt damit zu rechnen, daß Angehörige der Gemeinschaft auch von Sendern in anderen Mitgliedstaaten Gegendarstellungen begehren werden. Es würde also dem Schutz der Interessen der EG-Angehörigen dienen, ihnen ein einheitlich geregeltes Instrument der Gegendarstellung zur Verfügung zu stellen, das gegenüber allen Sendeunternehmen in der Gemeinschaft geltend gemacht werden kann.

Viertens würde es den Sendeunternehmen sicherlich "die Aufnahme und Ausübung" ihrer Tätigkeit "erleichtern" (Art. 57 Abs. 2), wenn sie überall in der Gemeinschaft gleichwertige Schutzvorschriften zugunsten des guten Rufes zu beachten hätten.

Auf der anderen Seite handelt es sich hier nicht um Vorschriften, welche den grenzüberschreitenden Sendeverkehr beschränken oder den Wettbewerb zwischen den Rundfunkveranstaltern oder Programmen verfälschen. Die Vorschriften über das Recht auf Gegendarstellung sind auch nicht "aus Gründen des Allgemeininteresses" erlassen, sondern zum Schutz des guten Rufes und der Persönlichkeit einzelner, so dass derartige Vorschriften nicht ausländischen Sendungen, die im Inland weiterverbreitet werden, hindernd entgegengehalten werden können (vgl. Fünfter Teil C VI 1, insbesondere unter b).

Ob trotzdem in diesem Bereich gleichwertige Schutzvorschriften in der gegenwärtigen Phase der Errichtung des Gemeinsamen Marktes erforderlich sind, erscheint der Kommission zweifelhaft. Indessen möchte sie diese Frage zur Diskussion stellen, bevor sie sich entscheidet.

Wenn es sich im Laufe dieser Diskussion bewahrheiten sollte, dass eine Angleichung wünschenswert ist, könnte die durch Richtlinie nach Art. 57 Abs. 2 koordinierte Regelung wie folgt aussehen:

- Das Recht auf Gegendarstellung würde allen natürlichen, juristischen Personen und Personenverbänden zustehen, die Angehörige eines Mitgliedstaates sind oder in einem solchen ihren Sitz haben. Die Regelung der Rechte sonstiger Antragsteller durch das nationale Recht bliebe unberührt.
- Das Recht auf Gegendarstellung wäre gegenüber allen Rundfunksendeunternehmen gegeben, die im Gebiet der Gemeinschaft ihren Sitz haben.
- Voraussetzung für das Verlangen nach einer Gegendarstellung wäre, daß der Antragsteller durch eine Tatsachenbehauptung in einer Hörfunk- oder Fernsehsendung in seinen berechtigten Interessen verletzt ist, insbesondere Ehre und Ruf beeinträchtigt sind.
- Die Gegendarstellung wäre binnen 30 Tagen nach der Sendung schriftlich zu beantragen.
- Der Antrag müßte den Antragsteller identifizieren, die Sendung und die beanstandete Stelle bezeichnen, die Interessenverletzung begründen und den Text der Gegendarstellung anführen.
- Der Text der Gegendarstellung müßte möglichst knapp gefaßt sein und dürfte nicht mehr als im allgemeinen 3 Minuten Sendezeit beanspruchen. Er müßte sich unmittelbar mit der beanstandeten Tatsachenbehauptung befassen.
- Die Sendeanstalt könnte die Gegendarstellung zurückweisen, wenn sie eine strafbare Handlung beinhaltet, ihre Sendung die Sendeanstalt zivilrechtlich haftbar machen würde oder sie gegen die guten Sitten verstößt.
- Ist dies nicht der Fall und sind die vorstehend angeführten Voraussetzungen für die Gegendarstellung und den Antrag erfüllt, so wäre das Sendunternehmen verpflichtet, die Gegendarstellung mit seinen Mitteln kostenlos zur Sendung zu bringen.
- Die Gegendarstellung hätte unlichst in der nächsten Sendung zu erfolgen, die hinsichtlich Art, Zeit und Adressatenkreis der beanstandeten Sendung entspricht. Sie müßte jedenfalls binnen 30 Tagen nach der Antragstellung gesendet werden.
- Die Gegendarstellung wäre unverkürzt und ohne Kommentar und Replik zu senden.
- Über Streitigkeiten zwischen dem Antragsteller und dem Sendunternehmen über die Gegendarstellung entschieden die Zivilgerichte.
- Das Recht der Gegendarstellung ließe sonstige Rechtsfolgen der beanstandeten Sendung unberührt.

C. URHEBERRECHT

I. Einführung

1. Wesen und Funktion des Urheberrechts

Das Urheberrecht bildet die Basis für das geistig-kulturelle Schaffen im Bereich der Literatur und Kunst. Es hat die Aufgabe, dem Urheber die wirtschaftliche Nutzung seines Werkes zu sichern und seine persönlichkeitsrechtlichen Interessen am Werk zu schützen. Klassisches Mittel dieses Schutzes ist die Gewährung eines Ausschließlichkeitsrechts: Die Rechtsordnung verleiht dem Schöpfer des Werkes ein absolutes Recht an seinem geistigen Eigentum; wie beim Sacheigentum wird die Nutzung dem Rechtsinhaber allein vorbehalten; er kann jedermann von einer unbefugten Nutzung ausschließen. Das Ausschließlichkeitsrecht gibt dem Urheber die Möglichkeit, sein Werk gegen Entgelt zu vermarkten: Der Autor eines Buches etwa schließt einen Verlagsvertrag, der es dem Verleger erlaubt, das Werk gegen Vergütung zu vervielfältigen und zu verbreiten; der Verfasser eines Theaterstücks gestattet einem Fernsehunternehmen gegen Entgelt, eine Aufführung zu senden.

Damit bildet das Urheberrecht zugleich die Grundlage für die Entwicklung der Kulturwirtschaft, die sich mit der Verwertung von Geisteswerken befaßt. Presse und Buchverlag, Tonträger- und Filmindustrie, Hörfunk und Fernsehen und viele andere Wirtschaftszweige sind auf ein funktionierendes Urheberrecht angewiesen.

Das Urheberrecht als Institution dient aber auch den Interessen der Allgemeinheit. Es ermöglicht eine vielfältige, fruchtbare und innovative Produktion in allen Sparten von Kultur und Geistesleben. Das Schaffen der Urheber füllt den Rahmen der Presse-, Rundfunk-, Meinungs- und Informationsfreiheit mit kommunikativen Inhalten aus. Das Angebot von Gütern der Kulturwirtschaft wird vermehrt und verbessert, wie dies zur Zielvorstellung der beschleunigten Hebung der Lebenshaltung im Sinne von Art. 2 EWG-Vertrag gehört.

Die vom Urheberrecht berührten Interessen sind komplex und nicht immer gleichgerichtet. So ermöglicht das Urheberrecht zwar einerseits den kulturellen Fortschritt, es darf aber andererseits die Werknutzung nicht so stark reglementieren, daß die Allgemeinheit ihn nicht im erwünschten Maß genießen kann. Das Urheberrecht erreicht den erforderlichen Interessenausgleich durch ein abgestuftes System von Regelungen. Wo z. B. Ausschließlichkeitsrechte für die Konkurrenz anderer Verwertungsunternehmen geöffnet werden sollen, ist die Inanspruchnahme von Zwangslizenzen vorgesehen, etwa in der Schallplattenindustrie. In anderen Bereichen wird durch gesetzliche Lizenzen die jederzeitige freie Nutzung des Werkes ermöglicht, der Urheber aber durch einen Vergütungsanspruch entschädigt, etwa in manchen Ländern im Rundfunksektor. Schließlich wird die Grenze erreicht, an der das Recht des Urhebers endet, insbesondere die freie und unentgeltliche Werknutzung im privaten Kreis beginnt.

Die folgenden Überlegungen zur Schaffung eines freien Rundfunksendeverkehrs im Gemeinsamen Markt werden diesen Gegebenheiten Rechnung tragen. Das System des Urheberrechtes ist zu erhalten und nicht weiter zu modifizieren, als die Erreichung der gemeinschaftsrechtlichen Ziele dies unumgänglich erscheinen läßt. Aus der Palette der Beschränkungsmöglichkeiten wird jeweils das am wenigsten einschneidende Mittel gewählt, das eine sach- und interessengerechte Verwirklichung der Gemeinschaftspolitik verspricht.

Die Anwendung des Grundsatzes des freien Rundfunksendeverkehrs im Gemeinsamen Markt setzt unabdingbar voraus, sicherzustellen, dass den Urhebern und ausübenden Künstlern eine angemessene Vergütung zuteil wird. Auf längere Sicht würde eine Disproportionalität zwischen der von ihnen geschaffenen Leistung und dem wachsenden Umfang der Verwertung dieser Leistung negative Rückwirkungen auf die Zahl und Qualität der ausgestrahlten Sendungen haben, die in der Gemeinschaft verbreitet werden könnten. Zudem wird sich im Laufe der weiteren Entwicklung der audiovisuellen Medien das Problem ihrer Versorgung mit Programmen mit wachsender Schärfe stellen. Wenn nicht die Länder der Gemeinschaft über die kreativen Urheber und qualifizierten Künstler verfügen, die sie mehr und mehr benötigen, wird die Mehrzahl der Programme von ausserhalb kommen. Dadurch würde unsere kulturelle Abhängigkeit erhöht, das Zahlungsbilanzungleichgewicht verstärkt, und die Arbeitslosigkeit der kulturell Schaffenden bliebe bestehen.

Hörfunk und Fernsehen gehören heute zu den wichtigsten Medien der Verwertung urheberrechtlich geschützter Werke. Jeder Teil einer Sendung kann urheberrechtlich relevant sein, ganz gleich, ob es sich um Sprache, Musik, Tanz, Bild, Lichtbild, Film oder die Abfolge bewegter Bilder handelt. Zu den Urheberrechten im engeren Sinne an den genannten Werken kommen in manchen Mitgliedstaaten sogenannte verwandte Schutzrechte hinzu, die für die Leistungen ausübender Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen gewährt werden. Es sind dies "kleine Urheberrechte", die bezüglich der Leistungen der Werkwiedergabe ein Ausschließlichkeitsrecht oder einen Vergütungsanspruch verleihen und zusätzlich zu bestehenden Urheberrechten zu berücksichtigen sind. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert besonders das Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen, das den gesamten Inhalt der Hörfunk- und Fernsehsendungen umfaßt, ganz gleich, ob urheberrechtlich geschützte Werke gesendet werden oder nicht (1).

2. Das internationale Urheberrecht

International betrachtet werden das Urheberrecht und das Recht der verwandten Schutzrechte vom Grundsatz der Territorialität beherrscht; er ist in allen Mitgliedstaaten anerkannt und liegt den einschlägigen internationalen Verträgen zugrunde. Das Territorialitätsprinzip besagt, daß der in jedem Staat gewährte Urheberrechtsschutz sich auf das Gebiet dieses

(1) Vgl. international Art. 3 Lit. f des Rom-Abkommens über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen; Art. 5 des Europäischen Abkommens zum Schutz von Fernsehsendungen.

Staates beschränkt und nach Voraussetzungen und Wirkungen dem Recht dieses betreffenden Staates untersteht. Wird dem Urheber auch in anderen Staaten Schutz gewährt, so bedeutet dies, daß er im Ergebnis über ein Bündel territorial begrenzter Urheberrechte für alle die Staaten verfügt, in denen er Schutz genießt. Diese nationale Beschränkung der Rechte gilt auch für die Mitgliedstaaten; es gibt beim derzeitigen Stand der Entwicklung kein einheitliches Urheberrecht für den Gemeinsamen Markt.

Der territorialen Beschränkung der Urheberrechte entspricht es, daß in der Praxis auch Nutzungsrechte meist nur territorial begrenzt eingeräumt werden. Beim Senderecht folgt dies schon aus der Tatsache, daß sich der Urheber meist Sendeunternehmen mit national oder gar nur regional beschränktem Wirkungsbereich gegenüberstellt. Rechtlich notwendig ist die territoriale Begrenzung der eingeräumten Nutzungsbefugnis aber nicht. Ebenso wie der Urheber über ein Bündel nationaler Rechte verfügt, kann auch der Verwerter ein über mehrere Staaten, ja europa- oder weltweit erstrecktes Bündel von Nutzungsrechten eingeräumt werden; in der Praxis kommen derartige "Weltrechte" durchaus vor, wie etwa im Verlagswesen oder in der Filmbranche. Je weiter die einzuräumenden Nutzungsrechte territorial sich erstrecken, desto höher wird allerdings das für die Rechtseinräumung verlangte Entgelt sein.

Der Schutz fremder Urheber wird heute durch internationale Verträge gesichert, die für zahlreiche Staaten gelten. Dem wichtigsten, der Revidierten Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst von 1886 (RBÜ), gehören sämtliche Mitgliedstaaten an; jedoch sind die neueren Revisionsfassungen nicht für alle in Geltung getreten (1).

Nach der RBÜ sind ausländische Verbandsangehörige wie Inländer zu schützen (Grundsatz der Inländerbehandlung); darüber hinaus legt die RBÜ einen Mindeststandard des zu gewährenden Schutzes fest (Mindestrechte); für das Senderecht findet er sich in Art. 11 bis.

Die RBÜ wird durch weitere internationale Verträge ergänzt. Im vorliegenden Zusammenhang interessieren vor allem (2) das Rom-Abkommen über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen von 1961, dem von den Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg und das Vereinigte Königreich angehören, das Europäische Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen von 1960, zu dessen Mitgliedern Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich zählen, das

(1) Für Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Italien gilt die Pariser Fassung von 1971; für Belgien, Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich gilt jedenfalls in materiellrechtlicher Hinsicht noch die Brüsseler Fassung von 1948; siehe die Übersicht in Copyright 1983, 8/9 (Stand vom 1.1.1983). Vgl. auch Dietz, Das Urheberrecht in der Europäischen Gemeinschaft, Studie im Auftrag der Generaldirektion "Forschung, Wissenschaft und Bildung" der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1978, 35 ff.

(2) Zu nennen ist ferner das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Rundfunksendungen, die von Sendeunternehmen außerhalb der staatlichen Hoheitsgebiete gesendet werden, das jedoch für die hier zu erörternden Fragen nicht einschlägig ist.

Übereinkommen über die Verbreitung der durch Satelliten Übertragenen programmtragenden Signale von 1974, dem Deutschland und Italien angehören, sowie das Europäische Abkommen über den Austausch von Programmen mit Fernsehfilmen von 1958, dem sich Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, die Niederlande und das Vereinigte Königreich angeschlossen haben.

3. Urheberrecht und freier Rundfunksendeverkehr

Territorialitätsprinzip, internationale Verträge und nationales Recht ermöglichen es dem Urheber prinzipiell, für jeden nationalen Markt gesondert Verwertungsverträge zu schließen und so seine Chancen auf Erzielung einer angemessenen Vergütung zu verbessern. Diese nationale Segmentierung der Urheber- und Nutzungsrechte kann mit dem Ziel der Ermöglichung eines freien Dienstleistungsverkehrs über die EG-Binnengrenzen in Konflikt geraten.

Was zunächst die - schon jetzt in mehr oder weniger weitem Umfang übliche konventionelle drahtlose - Direktsendung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen über die Landesgrenzen hinweg betrifft, so sind urheberrechtliche Barrieren allerdings noch nicht spürbar geworden. Dies ist darauf zurückzuführen, daß man sich aus Gründen der Praktikabilität entschlossen hat - wenn dies auch nicht unangefochten geblieben ist -, nur den Akt der Ausstrahlung der Sendung als das für die Anwendung des Territorialitätsprinzips maßgebliche Geschehen zu betrachten (1). Wenn der Urheber einem Sender im Land A die Sendung erlaubt hat, kann er urheberrechtlich nicht dagegen vorgehen, wenn der Sender direkt auch in Grenzbereiche des Landes B sendet, denn im Land B findet nach der herrschenden Meinung keine Sendung, sondern nur der Empfang statt, und dieser ist urheberrechtlich irrelevant.

Anders liegen die Dinge dagegen, wenn Sendungen per Draht oder Fernkabel über die Landesgrenze geleitet und im Ausland verbreitet werden. Denn nicht nur die erste Aussendung, sondern auch die Verbreitung der Funksignale über Draht oder Kabel bildet Teil des Aktes der Sendung; es wird deshalb nicht nur das Urheberrecht im Ursprungsland der Sendung A, sondern auch das Urheberrecht im Empfangsland B tangiert (2).

Entsprechendes gilt, wenn die im Land A ausgestrahlte Sendung im Land B aufgefangen und - sei es drahtlos, sei es über Draht oder Kabel - im Land B weitergesendet wird: Die Weitersendung ist ein neuer urheberrechtlich relevanter Akt im Land B.

Die Verbindung zwischen dem Sender im Land A und demjenigen im Land B kann auch mittels eines Punkt-zu-Punkt-Satelliten hergestellt werden, ohne daß sich die urheberrechtliche Beurteilung ändert. Abweichend wäre nur zu entscheiden, wenn der Sender im Land A das Programm nicht auch an die Öffentlichkeit, sondern lediglich zum Satelliten abstrahlte, der wiederum den Sender im Land B versorgt; dann läge eine Sendung nur im Land B, nicht auch im Land A vor; allein das Urheberrecht im Land B wäre berührt.

(1) Siehe statt aller v. Ungern-Sternberg, Die Rechte der Urheber an Rundfunk- und Drahtfunksendungen, München 1973, 101 ff. mit weiteren Nachweisen.

(2) v. Ungern-Sternberg a.a.O. 111.

Nicht abschließend geklärt ist, wie die Direktsendungen über Satelliten beurteilt werden müssen. Eine verbreitete Meinung nimmt an, der Satellit sei lediglich als eine "verlängerte Sendeantenne" desjenigen Senders zu betrachten, der die Funksignale zum Satelliten abstrahlt; urheberrechtlich komme deshalb nur das Land in Betracht, in dem sich dieser Sender befindet. Nach anderer Meinung kann die Übermittlung der Funksignale zum Satelliten nicht als Sendung im urheberrechtlichen Sinn gewertet werden, da sie sich unmittelbar nur an den Satelliten, nicht an die Öffentlichkeit wendet; eine derartige Sendung werde erst vom Satelliten aus veranstaltet. Das Territorialitätsprinzip versagt bei dieser Konzeption, da der Satellit sich im hoheitsfreien Weltraum befindet und man ihn auch schwerlich wie ein Schiff auf hoher See nach dem "Flaggenstatut" behandeln kann. Es wird deshalb vorgeschlagen, zusätzlich zum Recht des Sendelandes das Recht des Empfangslandes anzuwenden; wobei bei einer Mehrzahl von Empfangsländern die Frage entsteht, ob eine Sendung in jedem oder nur in einem von ihnen anzunehmen ist.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Konflikte jedenfalls bei der Draht- oder Fernkabelübermittlung über die Landesgrenzen und bei der Weitersendung ausländischer Sendungen, erfolge sie drahtlos oder über Draht oder Kabel, entstehen können, während die Lage bei der Satellitendirektsendung noch ungeklärt erscheint. Dem freien Dienstleistungsverkehr steht das Urheberrecht dann entgegen, wenn das Sendeunternehmen, das die Draht- oder Fernkabelübermittlung oder die Weitersendung im Ausland tätigt, vom Urheberrechtsinhaber hierzu nicht legitimiert ist. Der Inhaber des Urheberrechts oder Nutzungsrechts für das betreffende Staatsgebiet, in dem die Sendung ohne seine Erlaubnis verbreitet wird, kann hiergegen mit den Mitteln der Urheberrechtsgesetze vorgehen: Er kann in der Regel Unterlassung der Sendung und Schadensersatz verlangen; unter Umständen kommt sogar eine Strafverfolgung in Betracht.

Es liegt auf der Hand, daß die Geltendmachung urheberrechtlicher Befugnisse insoweit die freie Verbreitung der Sendedienstleistungen in der Gemeinschaft hemmen kann. Der Gerichtshof hat in seiner Coditel-Entscheidung (1) im Fall der Sendung eines Kinofilms bei territorial unterschiedlicher Vergabe der Nutzungsrechte den Standpunkt vertreten, daß die Regeln des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr der Geltendmachung des urheberrechtlichen Nutzungsrechts gegen die ungenehmigte Kabelverbreitung einer ausländischen Sendung nicht im Wege stünden, sofern das Urheberrecht sich nicht als ein Mittel willkürlicher Diskriminierung oder als eine versteckte Beschränkung in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten darstellt.

(1) Vom 18.3.1980 - Slg. 1980, 881. Vgl. auch Urteil vom 6.10.1982 - Coditel II, 262/81 - Slg. 1982, 3381, wonach ein Vertrag, mit dem der Inhaber des Urheberrechts an einem Film das ausschließliche Recht zur Vorführung dieses Films im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates für einen bestimmten Zeitraum einem anderen einräumt, für sich allein nicht unter die Verbotsvorschriften des Art. 85 EWGV fällt. Das Urteil des vorliegenden belgischen Cour de Cassation vom 30.6.1983, Revue de Droit Intellectuel 1983, 261 verweist die Sache zur Prüfung der Frage an das Berufungsgericht zurück, ob die wirtschaftlichen oder rechtlichen Begleitumstände eine Anwendung des Art. 85 erlauben. Voraussichtlich wird es zu dieser Prüfung jedoch nicht kommen, da der inzwischen abgeschlossene Vertrag über die Kabelverbreitung von Fernsehprogrammen in Belgien eine einvernehmliche Regelung auch für die Vergabe enthält.

Daraus ergibt sich, daß die Ausübung urheberrechtlicher Befugnisse betreffend die Werknutzung in unkörperlicher Form, insbesondere die Sendung, gemeinschaftsrechtlich grundsätzlich anders zu beurteilen ist als die Nutzung in körperlicher Form durch Verbreitung von Werkexemplaren, die den Regeln über den freien Warenverkehr unterfällt (1). Vergibt ein Urheber etwa für einen Mitgliedstaat der Gemeinschaft das Senderecht und zugleich das Recht, die Sendung auf Kassette aufzuzeichnen sowie die Kassetten in diesem Staat zu verbreiten, an das Unternehmen A und in einem anderen Mitgliedstaat die entsprechenden Rechte an das Unternehmen B, so könnte das Unternehmen A zwar dagegen vorgehen, daß die Sendung des Unternehmens B im Nutzungsbereich des Unternehmens A weitergesendet wird, nicht aber gegen den Vertrieb der von B auf Kassette aufgezeichneten Sendung im Gebiet von A.

Aufgabe der folgenden Überlegungen ist, zu prüfen, wie die Hemmnisse für die freie Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen, die sich aus der territorialen Vergabe und Geltendmachung von Urheberrechten ergeben, abgebaut werden können. Dabei muß sowohl dem gemeinschaftsrechtlichen Ziel des freien Dienstleistungsverkehrs als auch den schutzwürdigen Interessen und Belangen Rechnung getragen werden, denen das Urheberrecht dient. Im Vordergrund des Interesses steht die grenzüberschreitende Direktsendung, insbesondere in Form der Satellitensendung, sowie die zeitgleiche, unveränderte drahtlose oder Kabelweitersendung ausländischer Programme. Im letzteren Fall wird die Übernahme nicht immer das gesamte Programm erfassen. Außer Betracht bleibt jedoch die veränderte und zeitversetzte Übernahme, da hierbei weitergehend in die Urheberrechte eingegriffen würde.

Bei der Untersuchung ist zunächst festzustellen, um welche Urheberrechte es nach den innerstaatlichen Vorschriften im einzelnen geht (unten II 1) und in wessen Hand sie sich zu befinden pflegen (unten II 2). Im Anschluß werden Modelle für eine Lösung entwickelt (unten III 1 - 4), wobei bereits bestehende nationale Regelungen (unten III 5) und auch das Recht der internationalen Verträge im urheberrechtlichen Bereich im Auge zu behalten sind (unten III 6). Abschließend wird ein Lösungsvorschlag gemacht (unten IV).

II. Die innerstaatlichen Vorschriften und das Recht der internationalen Verträge

1. Überblick über die von Hörfunk- und Fernsehsendungen berührten Rechte

In Betracht kommt zunächst das Urheberrecht im engeren Sinne. Der Kreis der urheberrechtlich geschützten Werke wird in den Gesetzen der Mitgliedstaaten mit teilweise unterschiedlichen Formulierungen umschrieben. In der Sache besteht aber wesentliche Übereinstimmung; in diesem Sinne wirkt sich auch die für alle Mitgliedstaaten geltende Definition in Art. 2 Abs. 1 RBÜ aus (2).

(1) Vgl. zum freien Verkehr körperlicher Werkstücke EuGH 8.6.1971 - Deutsche Grammophon - Slg. 1971, 487; vom 20.1.1981 - K-tel International - Slg. 1981, 147 (161); vom 22.1.1981 - Imerco Jubiläum - Slg. 1981, 181 (197).

(2) Vgl. Dietz a.a.O. 60 ff.

Danach ist im Bereich von Hörfunk und Fernsehen mit folgenden Kategorien von urheberrechtlich geschützten Werken zu rechnen:

- Sprachwerke (z. B. Vorträge, Ansprachen, Predigten, Kommentare, Berichte, sonstige Sachprosa, Romane, Novellen, Erzählungen, Gedichte, Hörspiele, Fernsehspiele, Dramen, Quizsendungen, verbindende Plaudereien bei Hörfunk- und Fernsehansagen usw.);
- Werke der Musik (ernste Musik und Unterhaltungsmusik in allen Formen);
- Werkverbindungen aus Sprache und Musik (z. B. Opern, Operetten, Singspiele, Lieder, Schlager, Chansons usw.);
- choreographische Werke und Pantomimen, insbesondere in Verbindung mit Werken der Musik (z. B. Tanz, Revuedarbietungen, Pantomimen etc.);
- Werke der bildenden Kunst einschließlich Lichtbilder (z. B. Bühnenbilder, Gemälde, Grafiken, Skulpturen, Standphotos im Fernsehen);
- Filmwerke sowie aufgezeichnete oder live gesendete Fernsehdarbietungen, das heißt laufende Bildfolgen, meist in Verbindung mit Sprache und Musik.

Bei verbundenen Werken kommen regelmäßig mehrere gleichgeordnete Urheberrechte in Betracht. Eine Mehrheit von Rechten, die in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis stehen, sind bei den Bearbeitungen in Rechnung zu stellen (1). Ist etwa ein Roman von einem anderen als dessen Autor dramatisiert worden und soll eine Übersetzung des Dramas im Fernsehen gesendet werden, so sind Urheberrechte sowohl des Romanautors als auch des Urhebers der Dramenfassung und des Übersetzers zu beachten als auch das Urheberrecht am Fernsehfilm.

Die Schutzdauer des Urheberrechts beträgt in der Mehrzahl der Mitgliedsländer 50 Jahre nach dem Tod des Urhebers; in Deutschland jedoch 70 Jahre post mortem auctoris (2).

Zu den Befugnissen der Urheber der genannten geschützten Werke gehört in allen Mitgliedstaaten das Senderecht, das heißt sie sind dagegen geschützt, daß die Werke ohne ihre Erlaubnis zum Gegenstand (primärer) drahtloser oder über Kabel erfolgender Hörfunk- und Fernsehsendungen gemacht werden (3). In Form von gesetzlichen Lizenzen ist das Senderecht zum Teil in Dänemark, Italien, Luxemburg abgeschwächt; in den Niederlanden besteht diesbezüglich eine Verordnungsermächtigung. Ein Urheberschutz besteht regelmäßig auch gegen die drahtlose Weitersendung und die öffentliche Wiedergabe von Funksendungen. Zu den Befugnissen des Urhebers dürfte grundsätzlich auch das Recht der Weitersendung durch Kabelanlagen zu rechnen sein. Die Frage ist im Bereich der Mitgliedstaaten jedoch noch nicht abschließend geklärt, zum Teil

(1) Vgl. Art. 2 Abs. 2 RBÜ; Dietz a.a.O. 68 ff.

(2) Siehe dazu und zu den hieraus entstehenden Problemen Dietz a.a.O. 213 ff.

(3) Vgl. Dietz a.a.O. 147 ff., insbesondere 155.

Liegen auch modifizierende nationale Regelungen vor (1). Differenzen bestehen vor allem hinsichtlich der Abgrenzung der urheberrechtlich nicht relevanten Gemeinschaftsantennen einerseits und der Kabelsender andererseits sowie hinsichtlich der Behandlung der zeitgleichen Kabelübertragung im Empfangs- oder Versorgungsbereich des Erstsenders. Im ganzen ist jedoch davon auszugehen, daß die Übernahme und Weiterverbreitung einer Sendung aus einem Mitgliedstaat durch ein selbständiges Kabelunternehmen in einem anderen Mitgliedstaat regelmäßig in die an der Sendung bestehenden Urheberrechte eingreift.

Was das internationale Recht angeht, so verleiht Art. 11 bis Abs. 1 Nr. 1 der Berner Übereinkunft ab der Brüsseler Fassung dem Urheber von Werken der Literatur und Kunst das ausschließliche Recht, (drahtlose) Rundfunksendungen (Primärsendungen) zu erlauben. Gegen primäre Drahtfunksendungen sind die Urheber dramatischer, dramatisch-musikalischer und musikalischer Werke ab der Brüsseler Fassung in Art. 11 Abs. 1 Nr. 2, die Urheber von Werken der Literatur in Art. 11 ter Abs. 1 Nr. 2 der Pariser Fassung sowie die Inhaber des Urheberrechts am Filmwerk in Art. 14 bis Abs. 2 b und die Urheber verfilmter Werke in Art. 14 Abs. 1 Nr. 2 der Pariser Fassung geschützt.

Die (sekundäre) Wiedergabe des durch Rundfunk gesendeten Werkes mit oder ohne Draht, das heißt die zeitgleiche oder zeitverschobene Weitersendung durch eine andere Institution als das ursprüngliche Sendeunternehmen ist in Art. 11 bis Abs. 1 Nr. 2 dem Urheber vorbehalten. Art. 11 bis Abs. 2 sieht hinsichtlich der Voraussetzungen der Ausübung des Sende- und Weitersenderechts einen nationalen Regelungsvorbehalt in gewissen Grenzen vor.

Weniger einheitlich sind im Gemeinsamen Markt die Verhältnisse bei den verwandten Schutzrechten. Wie bereits oben unter I 2 dargestellt, gelten die einschlägigen internationalen Abkommen nicht für alle Mitgliedstaaten, insbesondere gehören dem grundlegenden Rom-Abkommen über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen aus dem Kreis der Mitgliedstaaten nur Dänemark, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg und das Vereinigte Königreich an (2). Das Rom-Abkommen baut wie die RBÜ auf dem Grundsatz der Inländerbehandlung auf (vergleiche Art. 4, 5, 6). Zu den Mindestrechten der ausübenden Künstler gehört es, die Sendungen ihrer Darbietung zu erlauben, es sei denn, es werde dafür eine bereits

(1) Vgl. im einzelnen Ulmer, Die Entscheidungen zur Kabelübertragung von Rundfunksendungen im Lichte urheberrechtlicher Grundsätze, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil 1981, 372 ff.; Walter, Telediffusion und Wired Distribution Systems, Berne Convention and Copyright Legislation in Europe, Copyright 1974, 302 - 315; Fuhr, Urheberrechtliche Probleme bei Übernahme von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen, Film und Recht 1982, 63 ff.; Dietz a.a.O. 155 ff.; siehe ferner die Berichte zum Symposium Cable Television - Media and Copyright Law Aspects, Amsterdam, 16. - 20.5.1982 und die dort gefaßte Resolution, die die öffentliche Kabelsendung durch ein anderes als das primäre Sendeunternehmen in jedem Fall dem Urheberrecht unterstellen will. Siehe auch den Überblick über das nationale Recht in der Stellungnahme der Kommission zum Coditel-Fall - Slg. 1980, 881 (894 - 896).

(2) Stand vom 1.1.1982, siehe Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil 1982, 272 f.

gesendete Darbietung oder eine Festlegung der Darbietung verwendet (Art. 7 Nr. 1 a). Hat der ausübende Künstler der Sendung zugestimmt, so bestimmt sich der Schutz gegen die Weitersendung jedoch nach der nationalen Gesetzgebung des Schutzlandes (Art. 7 Nr. 2 Satz 1). Wird für die Funksendung ein Tonträger benützt, so hat der Benutzer den ausübenden Künstlern, den Herstellern von Tonträgern oder beiden eine einzige angemessene Vergütung zu zahlen (Art. 12) (1). Die Sendeunternehmen haben gemäß Art. 13 Lit. a das Recht, die Weitersendung (vergleiche Art. 3 Lit. g) ihrer Sendungen zu erlauben oder zu verbieten; unter Weitersendung wird jedoch nur die drahtlose Weitersendung, nicht die Kabelübertragung, verstanden.

Keine wesentliche Beeinträchtigung der Übernahme von Sendungen durch Kabelunternehmen bewirkt das Übereinkommen über die Verbreitung der durch Satelliten übertragenen programmtragenden Signale von 1974, dem von den Mitgliedsstaaten nur Deutschland und Italien angehören. Das Abkommen schützt - etwas vereinfacht ausgedrückt - nur gegen die unbefugte Übernahme von Punkt-zu-Punkt-Sendungen über Satelliten. Wenn eine Sendung zu einem Satelliten gefunkt wird und von dort aus an ein bestimmtes Sendeunternehmen weiterübertragen werden soll, will das Abkommen verhindern, daß ein Sendeunternehmen, für das die Sendung nicht bestimmt ist, den Satelliten "anzapft".

Nicht geschützt werden dagegen die vom Ursprungsunternehmen ausgestrahlten Sendungen, ferner Sendungen, die vom Satelliten aus an die Allgemeinheit ausgestrahlt werden, und schließlich auch die vom Bestimmungsunternehmen per Satellit aufgefangenen und von ihm verbreiteten Sendungen. Für Kabelunternehmen dürfte das Verbot des "Anzapfens" von Punkt-zu-Punkt-Sendungen keine spürbare Einschränkung bedeuten, da letzten Endes immer die an die Allgemeinheit ausgestrahlte Sendung aufgefangen und in das Kabelnetz eingespeist werden kann.

Von größerer Tragweite ist im vorliegenden Zusammenhang das Europäische Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen von 1960. Es ist für die Mitgliedsländer Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich in Kraft. Es schützt den Bild- und Tonteil (aber nicht den Tonteil allein) sämtlicher Fernsehsendungen von Sendeunternehmen, die im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates nach dessen Rechtsvorschriften errichtet sind oder in diesem Hoheitsgebiet Sendungen durchführen (Art. 1 Abs. 1, Art. 5). Der Schutz erstreckt sich unter anderem auf die drahtlose Weitersendung der Sendungen, aber auch auf deren öffentliche Übertragung durch Drahtfunk. Der Schutz gegen Drahtfunkübertragung konnte nach der ursprünglichen Fassung des Abkommens durch einen Vorbehalt ganz ausgeschlossen werden. Die geänderte Fassung von 1965 sieht vor, daß jeder Vertragsstaat den Schutz gegen Kabelübernahme für Sendeunternehmen im eigenen Hoheitsgebiet ausschließen und denjenigen von Sendungen aus einem anderen Vertragsstaat auf Sendungen von einer Dauer bis zu 50 % der durchschnittlichen wöchentlichen Sendedauer der Erstsender beschränken kann (Art. 3 Abs. 1 Lit. a, Art. 10). Nach Art. 2 Abs. 4 des Protokolls zu dem Europäischen Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen vom 22. Januar 1965 kann jeder Staat, der von der Möglichkeit des vollen Schutzausschlusses

(1) Art. 16 läßt gewisse Vorbehalte bezüglich Art. 12 zu; von solchen haben Dänemark, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg und das Vereinigte Königreich Gebrauch gemacht.

bezüglich Drahtfunksendungen Gebrauch gemacht hatte, es dabei belassen. Belgien hat von dem Vorbehalt gemäß der heute geltenden Fassung von Art. 3 Abs. 1 Lit. a Gebrauch gemacht; das Vereinigte Königreich vom Vorbehalt des Art. 3 Abs. 1 Lit. a in der ursprünglichen Fassung (1). Ferner kann der Schutz des Abkommens durch Vorbehalt auf solche Sendeunternehmen beschränkt werden, die im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates nach dessen Rechtsvorschriften errichtet sind und dort Sendungen durchführen (Art. 3 Abs. 1 Lit. f, Art. 10); einen entsprechenden Vorbehalt haben Dänemark und das Vereinigte Königreich gemacht. Die Vertragsstaaten sind berechtigt, für ihr Hoheitsgebiet eine Stelle zu bezeichnen, der die Fälle unterbreitet werden können, in denen das Recht der öffentlichen Übertragung durch Drahtfunk von dem berechtigten Sendeunternehmen in willkürlicher Weise verweigert oder unter unangemessenen Bedingungen gewährt worden ist.

Die Bedeutung des Abkommens im hier interessierenden Zusammenhang liegt vor allem im Schutz des Senderechts auch gegen Kabelübertragung. Insoweit geht das Europäische Fernsehabkommen über das Rom-Abkommen hinaus. Der Schutz des Abkommens bezieht sich freilich nur auf das verwandte Schutzrecht der Sendeunternehmen; die Rechte Dritter, insbesondere der Urheber, ausübenden Künstler und Tonträgerhersteller läßt es unberührt. Das Abkommen kann von jedem Vertragsstaat unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr gekündigt werden.

Das nationale Recht weist im Bereich der verwandten Schutzrechte stärkere Unterschiede auf als im Urheberrecht (2). Relativ weit geht der Schutz des deutschen Urheberrechtsgesetzes von 1965. Nach seinem § 76 Abs. 1 darf die Leistung des ausübenden Künstlers (3) grundsätzlich nur mit seiner Einwilligung durch Funk gesendet werden; dies gilt auch für die Weitersendung (4). Wird die Darbietung von einem Unternehmen veranstaltet (z. B. Theater, Konzertveranstalter), so muß zusätzlich auch der Veranstalter zustimmen.

(1) Vgl. Bekanntmachungen vom 14.2.1968 und 31.7.1969, Deutsches Bundesgesetzblatt 1968, II, 134 und 1969, II, 1471.

(2) Siehe zum Schutz der ausübenden Künstler die im Auftrag der Kommission ausgearbeitete Studie von Gotzen, Das Recht der Interpreten in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Dok. XII/52/78-DE; siehe ferner zum Recht der Tonträgerhersteller und Interpreten Davies/v. Rauscher, Das Recht der Hersteller von Tonträgern - Zum Urheber- und Leistungsschutzrecht in der Europäischen Gemeinschaft, 1983.

(3) Z. B. Sänger, Solo- und Orchestermusiker, Dirigent, Schauspieler, Tänzer, Regisseur; vgl. die Definition in § 73 UrhG.

(4) Gemäß § 76 Abs. 2 ist der ausübende Künstler jedoch auf einen Anspruch auf eine angemessene Vergütung beschränkt, wenn seine Leistung nicht live, sondern mit Hilfe eines rechtmäßig hergestellten Ton- oder Bildträgers gesendet wird. Bei Mitgliedern von Künstlergruppen, wie Chor, Orchester, Ballett und Bühnensembles, die nicht Solisten sind, genügt die Zustimmung des Vorstands oder Leiters der Gruppe, siehe § 80 Abs. 1 UrhG.

Einen grundsätzlichen Schutz der ausübenden Künstler gegen die Sendung ihrer Leistungen sehen auch das dänische Urheberrechtsgesetz (1), das luxemburgische Gesetz vom 23. September 1975 über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen (2), das italienische Urheberrechtsgesetz (3), das irische Recht (4) und das Recht des Vereinigten Königreichs (5) vor. In den anderen Staaten kann unter Umständen ein Schutz aufgrund allgemeiner Vorschriften gewährt werden (6).

Die nationalen Vorschriften über ein Leistungsschutzrecht der ausübenden Künstler weichen im einzelnen nicht unerheblich ab. So umfaßt das Recht des ausübenden Künstlers nur in manchen Mitgliedstaaten das Recht der Zustimmung zur Weitersendung seiner Leistung, insbesondere durch Kabelübertragung - wobei zum Teil eine Vermutung der Erteilung dieser Zustimmung bei Zustimmung zur Sendung aufgestellt wird -, während in anderen Ländern die Weitersendung ausdrücklich freigestellt ist (7).

In Betracht zu ziehen ist ferner das Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen. Wie das Rom-Abkommen, gewährt das deutsche Gesetz den Sendeunternehmen das Recht, die Weitersendung ihrer Sendungen zu erlauben oder zu verbieten (8). Schutzrechte für Sendeunternehmen werden ferner in Dänemark (9), Luxemburg (10), Irland (11), Italien (12) und im Vereinigten Königreich (13) gewährt.

(1) Wiedergegeben bei Gotzen a.a.O. 108 f.

(2) Wiedergegeben bei Gotzen, Anhang, 110 ff.

(3) Siehe Gotzen, Anhang, 110 ff.

(4) Siehe Gotzen, 126 f.

(5) Siehe Gotzen, 118 f.

(6) Vgl. Gotzen, Nr. 31 ff.

(7) Siehe dazu im einzelnen Gotzen, Nr. 79 ff., der eine gemeinschaftsrechtliche Lösung in Form der Gewährung eines Vergütungsanspruchs vorschlägt, siehe Nr. 83/84.

(8) § 87 Nr. 1 UrhG. Der Begriff der "Weitersendung" wird unterschiedlich gebraucht. Das Rom-Abkommen versteht hierunter nur die drahtlose Funksendung (wie auch Art. 11 bis Abs. 1 Nr. 1 RBÜ), während nach deutschem Urheberrecht hierunter grundsätzlich auch die Kabelübermittlung einer Funksendung fällt.

(9) § 48 des dänischen Gesetzes Nr. 158 über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst vom 31.5.1961.

(10) Art. 9 und 10 des luxemburgischen Gesetzes über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen vom 23.9.1975.

(11) Art. 19 des Urheberrechtsgesetzes vom 8.4.1963.

(12) Art. 79 des Urheberrechtsgesetzes von 1941, der ausdrücklich gegen eine Weitersendung durch Rundfunk oder Drahtfunk schützt.

(13) Art. 14 des Copyright Act 1956; siehe dazu auch unten III 5.

Was endlich die Hersteller von Tonträgern (Schallplatten, Tonbandaufnahmen, Kassetten usw.) betrifft, so ist das Vereinigte Königreich der einzige Staat der Gemeinschaft, der ihnen das ausschließliche Recht gewährt, eine Sendung unter Benützung der Tonträger zu genehmigen oder zu verbieten (1). Das deutsche Gesetz gibt im Fall der Sendung oder Weitersendung dem Tonträgerhersteller lediglich einen Anspruch auf Beteiligung an der Vergütung, die dem ausübenden Künstler zusteht, dessen Leistung auf dem Tonträger aufgezeichnet ist (§ 86). Auch das italienische Urheberrechtsgesetz sieht grundsätzlich nur einen Vergütungsanspruch vor (Art. 72 ff.), ebenso das dänische (2) und das irische Recht (3). Im luxemburgischen Recht besteht bei Sendung unter Benutzung von Tonträgern hingegen kein Vergütungsanspruch des Tonträgerherstellers (4). Wie auch in Belgien, Frankreich und den Niederlanden, kommen hier allenfalls Ansprüche nach allgemeinen Rechtsgrundlagen, etwa wegen unlauteren Wettbewerbs, in Betracht (5).

Für grenzüberschreitende Sendungen im Gemeinsamen Markt läßt sich generell sagen, daß die verwandten Schutzrechte sich nicht durchweg in demselben Maß als Hemmnis auszuwirken vermögen, wie dies vorstehend unter I 3 für die Urheberrechte im engeren Sinn festgestellt wurde. Am wenigsten fallen dabei die Rechte der Hersteller von Tonträgern ins Gewicht; letztere vermögen - sieht man vom Recht des Vereinigten Königreichs ab - grenzüberschreitende Sendungen nicht zu untersagen, sondern allenfalls Vergütungsansprüche geltend zu machen. Gegen ungenehmigte Sendungen und Weitersendungen können hingegen unter Umständen die ausübenden Künstler vorgehen. Was die Sendeunternehmen betrifft, so fällt vor allem das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Fernsehsendungen ins Gewicht.

Die Möglichkeit der ausübenden Künstler und Sendeunternehmen, ungenehmigte Sendungen bzw. Weitersendungen zu verbieten, findet ihre Schranke an dem Umstand, daß ein Teil der Mitgliedstaaten sich den einschlägigen internationalen Verträgen nicht angeschlossen oder Vorbehalte gemacht hat und entsprechende Leistungsschutzrechte auch nach innerstaatlichem Recht nicht gewährt. In bezug auf grenzüberschreitende Sendungen, die in einen Mitgliedstaat gelangen, der keinen Schutz der betreffenden Leistung vorsieht, können Rechte nicht geltend gemacht werden, ganz gleich, ob die Sendung von einem Mitgliedstaat mit oder ohne Schutz ausgeht: Auch für die angrenzenden Rechte gilt das Territorialitätsprinzip. Die betreffenden Rechte werden vielmehr nur relevant, wenn die Sendung bzw. Weitersendung in einen Mitgliedstaat hineingelangt, der ihnen Schutz zuerkennt, und wenn ferner der Rechtsinhaber dort kraft internationalen Vertragsrechts oder vermöge des innerstaatlichen Fremdenrechts in den Genuß dieses Schutzes kommt.

(1) Art. 12 des Copyright Act 1956; vgl. Davies/v. Rauscher a.a.O. Nr. 240.

(2) Art. 47 des Gesetzes 158 über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst.

(3) Art. 17 Abs. 1 Lit. b des Urheberrechtsgesetzes vom 8.4.1963.

(4) Siehe Art. 7/8 des Gesetzes über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen vom 23.9.1975. Vgl. Davies/v. Rauscher a.a.O. Nr. 284.

(5) Vgl. Davies/v. Rauscher a.a.O. Nr. 249 ff.

2. Rechtsinhaberschaft, Vertragsrecht

Soweit durch eine Sendung oder Weitersendung - werde sie direkt, werde sie über Satelliten oder Kabel bewerkstelligt - Urheberrechte in einem Mitgliedstaat tangiert werden, ist erforderlich, daß die Inhaber der Urheberrechte sie für diesen Mitgliedstaat erlauben, was in der Regel in Form der Einräumung entsprechender Nutzungsrechte geschieht. Inhaber des Urheberrechts ist nach den Gesetzen aller Mitgliedstaaten regelmäßig der Schöpfer des Werkes (1). Nicht ganz einheitlich ist die Lage beim Filmwerk: Nach dem Recht einzelner Mitgliedstaaten erwächst das Urheberrecht hier nicht den natürlichen Personen, die schöpferisch an der Herstellung des Films beteiligt waren, sondern dem Filmproduzenten (2). Entsprechend sehen manche Mitgliedstaaten vor, daß beim angestellten Urheber das Urheberrecht originär beim Arbeitgeber entsteht; während die Mehrzahl der Mitgliedstaaten den Arbeitnehmer als Urheber betrachtet, aber annimmt, daß er dem Arbeitgeber entsprechende Nutzungsrechte einräumt (3). Originäre Urheberrechte von Unternehmensinhabern, auch wenn diese juristische Personen sind, begegnen darüber hinaus bei den angrenzenden Schutzrechten, insbesondere beim Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen und der Hersteller von Tonträgern.

Wie bereits oben II 1 dargestellt, können Hörfunk- und Fernsehsendungen eine Vielzahl geschützter Werke und Leistungen berühren; entsprechend groß ist der Kreis möglicher Rechtsinhaber, um deren Zustimmung zur Sendung man sich bemühen muß. Die Rechte befinden sich freilich nur zum Teil in der Hand der originären Inhaber oder deren Erben, zum Teil sind sie Dritten zur Ausübung oder Wahrnehmung eingeräumt. Von Fall zu Fall können deshalb auch Dritte die Partner sein, an die man sich wenden muß. Es handelt sich dabei in der Hauptsache um Verwertungsgesellschaften, um Verlage oder um andere Werknutzer.

So pflegt der größte Teil des für Sendungen im Bereich der Mitgliedstaaten in Betracht kommenden urheberrechtlich geschützten Musikrepertoires von Verwertungsgesellschaften betreut zu werden, die auch international zusammenarbeiten (4). Insofern wird die Lage für den Werknutzer vereinfacht. Die Verwertungsgesellschaften verwalten aber vielfach nicht die sogenannten "großen Rechte" zur bühnenmäßigen Aufführung musikalisch-dramatischer Werke (5); diese liegen, wie auch die Bühnenrechte von Sprachwerken, häufig bei Musik- bzw. Bühnenverlagen - teils für mehrere Länder oder weltweit, teils auch nur für einzelne Länder -, sofern sie der Autor nicht selbst zurückbehalten hat. In bezug auf Kinofilme pflegen die Senderechte in der Hand der Filmhersteller zu bleiben; diese werden im Blick

(1) Siehe vergleichend Dietz a.a.O. 75 ff., Nr. 96 ff. mit Nachweisen.

(2) Siehe Dietz a.a.O. 85 ff.

(3) Siehe Dietz a.a.O. 100 ff., der auch auf die in europäischer Sicht entstehenden Friktionen hinweist, 103.

(4) Siehe dazu und zum Folgenden Dietz a.a.O. 271 ff. sowie ders., Das primäre Urhebervertragsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Legislatischer Befund und Reformüberlegungen. Studie erstellt im Auftrag der Europäischen Gemeinschaften 1981, SG-Culture/4/81, 5, 193 ff.

(5) Vgl. Dietz, Das Urheberrecht in der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O. 277.

auf andere Verwertungsarten, insbesondere die Kinoauswertung, die Senderechte nur so vergeben, daß die anderen Arten der Verwertung nicht wirtschaftlich beeinträchtigt werden. Im Bereich der Sprachwerke, der Werke der bildenden Kunst und der verwandten Schutzrechte sind die Verwertungsgesellschaften weniger entwickelt als im Bereich der Musik; die hier interessierenden Nutzungsrechte werden vielfach von den Urhebern selbst gehalten.

Es kann auch sein, daß der Rechtsinhaber die fraglichen Senderechte bereits einem Sendeunternehmen in demjenigen Mitgliedstaat eingeräumt hat, in den hinein die Sendung aus einem anderen Mitgliedstaat übertragen und weitergesendet werden soll: Der urheberrechtliche Konflikt entsteht dann zwischen den beteiligten Sendeeinheiten. In der Praxis dürften derartige Kollisionen nicht selten zu erwarten sein, da die Sendeeinheiten, die meist auf nationaler Basis arbeiten, sich Nutzungsrechte üblicherweise jeweils nur für ihren Sendebereich einräumen lassen (1).

Die mißliche Lage, daß man mit zahlreichen Rechtsinhabern rechnen und Abmachungen treffen muß, wenn man eine Hörfunk- oder Fernsehsendung zur Weitersendung übernehmen will, wird durch die Europäische Vereinbarung über den Austausch von Programmen mit Fernsehfilmen von 1958 nur teilweise erleichtert. Die Vereinbarung ist nicht für Deutschland und Italien in Kraft getreten. Sie bezieht sich nur auf das Recht, die Nutzung von Fernsehfilmen zu erlauben; dieses wird grundsätzlich der Rundfunkorganisation zuerkannt, die den Fernsehfilm hergestellt hat. Dies gilt aber nur vorbehaltlich anderer Vereinbarungen mit den am Fernsehfilm Mitwirkenden und läßt unter anderem das Urheberrecht an Werken der Literatur, Dramatik oder Kunst, nach denen der Fernsehfilm gestaltet worden ist, unberührt, wie auch das Urheberrecht an der Begleitmusik und die Urheberrechte, die sich auf andere Filme als Fernsehfilme beziehen.

3. Zusammenfassung

Die Ausstrahlung von Rundfunksendungen berührt regelmäßig eine Vielzahl von Urheberrechten und in den meisten Mitgliedstaaten auch von verwandten Schutzrechten. Die Nutzungsrechte sind nur zum Teil in der Hand der originären Rechtsinhaber, zum Teil sind sie Verwerterunternehmen oder Verwertungsgesellschaften eingeräumt. Auf internationaler Ebene wird ein Schutz - mit gewissen Abweichungen, vor allem bei den verwandten Schutzrechten - in allen Mitgliedstaaten gewährt. Die Rechte sind territorial aufgespalten; Nutzungsrechte können unter territorialer Beschränkung auf einzelne Staaten eingeräumt werden. Für die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunksendungen im Gemeinsamen Markt können hieraus rechtliche Hindernisse erwachsen.

(1) Siehe zum Recht der Sendeübertragungen in der Gemeinschaft Dietz, Das primäre Urhebervertragsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O. 149 ff.; vgl. zum deutschen Recht umfassend Ulmer, Gutachten zum Urhebervertragsrecht, insbesondere zum Recht der Sendeübertragungen, erstattet im Auftrag des Bundesministers der Justiz, 57 ff.

III. Lösungsmodelle

Im folgenden werden mehrere denkbare Möglichkeiten zur Überwindung der sich aus dieser Situation ergebenden Probleme für die grenzüberschreitende Verbreitung von Rundfunkprogrammen in der Gemeinschaft diskutiert. Dabei werden jeweils auch die Auswirkungen auf die Kreativität und die berechtigten wirtschaftlichen Interessen der Urheber und der kulturellen Industrien untersucht. Nach einer Abwägung der Vor- und Nachteile stellt die Kommission ein Lösungsmodell zur Diskussion, das nach ihrer Auffassung geeignet ist, einen Interessenausgleich zwischen der grenzüberschreitenden Sendefreiheit und den berechtigten Anliegen der Urheber herzustellen.

1. Freie Weitersendung nach der rechtmäßigen Primärsendung?

Überlegt man, wie die urheberrechtlichen Hemmnisse des freien Dienstleistungsverkehrs von Hörfunk- und Fernsehsendungen in der Gemeinschaft abgebaut werden könnten, so liegt es nahe, zunächst an die Lösung des analogen Problems beim freien Warenverkehr zu denken. Bekanntlich hat sich dort das Prinzip durchgesetzt, daß Bücher, Schallplatten, Musikkassetten und ähnliche körperliche Werkstücke gemäß Art. 30, 36 frei im Gemeinsamen Markt zirkulieren können, sobald sie mit Zustimmung des Inhabers des betreffenden Nutzungsrechts in einem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht worden sind (vergleiche oben I 3). Der spezifische Gegenstand des urheberrechtlichen Schutzrechts werde, so argumentiert man, durch diese Regelung der Ausübung des Ausschließlichkeitsrechts nicht berührt. Entsprechend ließe sich die Hypothese aufstellen, daß es auch bei Rundfunksendungen, wenn sie einmal mit Zustimmung des Urheberrechtsinhabers in einem Mitgliedstaat ausgestrahlt worden sind, zulässig sein müsse, sie frei im ganzen Gemeinsamen Markt weiterzusenden.

Der Gerichtshof ist dem in seiner Coditel-Entscheidung (1) jedoch nicht gefolgt, sondern hat auf die Besonderheiten hingewiesen, die der Verwertung von geschützten Werken in unkörperlicher Form im Vergleich zur Verwertung in körperlicher Form zukommen. Für die Verwertung in unkörperlicher Form sei charakteristisch, daß das Werk der Allgemeinheit durch beliebig wiederholbare Vorführungen zugänglich gemacht werde; bei einem Film - wie im unterschiedenen Fall - hätten der Inhaber des Urheberrechts und seine Rechtsnachfolger deshalb ein berechtigtes Interesse daran, die ihnen für die Zustimmung zur Vorführung des Films zustehende Vergütung anhand der tatsächlichen oder wahrscheinlichen Zahl der Vorführungen zu berechnen und einer Fernsehübertragung des Films erst nach einer gewissen Vorführzeit in den Kinos zuzustimmen. Die dem Inhaber des Urheberrechts und seinen Rechtsnachfolgern zustehende Möglichkeit, eine Vergütung für jede Vorführung des Films zu verlangen, gehöre zum wesentlichen Inhalt des Urheberrechts an literarischen oder künstlerischen Werken. Das Verbot von Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nach Art. 59, so resümiert der Gerichtshof, erfasse nicht die Grenzen für bestimmte wirtschaftliche Betätigungen, die auf die Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften über den Schutz des geistigen Eigentums zurückgehen, es sei denn, die Anwendung dieser Vorschriften stelle sich als ein Mittel willkürlicher Diskriminierung oder als eine versteckte Beschränkung in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten dar.

(1) EuGH 18.3.1980 - Slg. 1980, 881 (902 - 903 Rn. 13 - 15).

In der Tat erscheinen die Möglichkeiten des Urhebers, eine angemessene Vergütung für die Nutzung seines Werkes zu erzielen, bei der Verwertung in unkörperlicher Form in anderem Licht als bei der Verwertung in körperlicher Form. In den letzteren Fällen kann sich die Vergütung - etwa bei Büchern oder Schallplatten - an der Zahl der produzierten und/oder abgesetzten Werkexemplare orientieren; wo im Gemeinsamen Markt diese Exemplare letztlich abgesetzt werden, spielt keine entscheidende Rolle. Bei Verträgen über die Sendung geschützter Werke oder Leistungen pflegt sich die vom Sendeunternehmen dem Urheber gewährte Vergütung dagegen nach dem Empfängerkreis zu richten, den das fragliche Sendeunternehmen zu versorgen hat oder die es zu seinem Empfangsbereich rechnet. Denn die Sendeanstalten finanzieren sich in erster Linie aus dem Gebührenaufkommen des von ihnen zu versorgenden Empfängerkreises, und auch soweit sie von Werbeeinnahmen leben, werden die Entgelte im Blick auf die erreichten Werbeadressaten kalkuliert. Stünde es anderen Sendern frei, die Sendung zu übernehmen und außerhalb des ursprünglichen Bereichs unentgeltlich zu verbreiten, so verlöre der Urheber die Möglichkeit, eine Vergütung für den Werkgenuß durch die neuerreichten Empfängerkreise zu erhalten; die Grundregel, daß der Urheber überall da die Chance haben soll, eine Vergütung zu erzielen, wo sein Werk vermarktet wird, würde verletzt.

Hinzu kommt die Konkurrenz der verschiedenen Arten von Verwertung in unkörperlicher Form. So war für die Coditel-Entscheidung die Feststellung von Bedeutung, daß die Vorführung eines Films wirtschaftlich erheblich beeinträchtigt werden kann, wenn der Film vorzeitig im Fernsehen gezeigt wird.

2. Abschluß von Verträgen bei den Satellitendirektsendungen?

Das Gegenmodell zu der unter 1 diskutierten Hypothese der freien Weiterverbreitung rechtmäßig ausgestrahlter Primärsendungen bestünde darin, es urheberrechtlich beim geltenden Rechtszustand zu lassen und darauf zu hoffen, daß den grenzüberschreitenden Sendungen vertragsrechtlich Bahn gebrochen wird. Die Aussichten, auf diesem Weg zum Ziel zu gelangen, dürften für die verschiedenen Fallgruppen unterschiedlich zu beurteilen sein.

Günstiger erscheint die Situation zunächst im Bereich der Satellitensendungen mit Direktempfang. Akzeptiert man die Lösung, die im Satelliten nur eine "verlängerte Sendeantenne" sieht, werden urheberrechtliche Konflikte von vornherein eliminiert, ebenso wie sie in den anderen Fällen nicht in Erscheinung treten, in denen Sender ein jenseits ihres Versorgungsbereichs oder "normalen" Empfangsbereichs gelegenes Gebiet grenzüberschreitend drahtlos direkt bestreichen.

Aber auch, wenn man bei der Satellitendirektsendung das Urheberrecht der Empfangsländer für tangiert erachtete, erschienen vertragsrechtliche Lösungen realisierbar: Die Sender müßten hier darauf bedacht sein, von den Inhabern der berührten Urheber- und verwandten Schutzrechte das Senderecht zusätzlich auch für die weiteren Gebiete zu erwerben, die sie aufgrund neuer technischer Möglichkeiten oder geänderter Planung mit ihren Sendungen direkt erreichen, um sich nicht einer Rechtsverletzung schuldig zu machen. Gewiß, auch hier kommt eine Vielzahl von Rechtsinhabern als Vertragspartner in Betracht; jedoch müssen die Sendeunternehmen mit diesen in der Regel ohnehin schon für ihren Versorgungsbereich oder "normalen" Empfangsbereich Verträge schließen; es geht dann im wesentlichen nur um eine territoriale Erweiterung des Vertragsgebiets.

Gleiches gilt im Ergebnis für die vom ursprünglichen Sendeunternehmen über Draht oder Fernkabel über die Landesgrenze ins Ausland verbreiteten Sendungen.

Schwierigkeiten können allerdings auftreten, soweit Sender aufgrund gesetzlicher Lizenzen mit nationalem Wirkungsbereich arbeiten; sie müssen für das Ausland, das keine gesetzlichen Lizenzen kennt, Verträge schließen. Friktionen können ferner entstehen, wo die gesetzlichen Konturen des Urheber- und Leistungsschutzes in den betroffenen Mitgliedstaaten voneinander abweichen, es etwa um die Leistung eines ausübenden Künstlers geht, der im ursprünglichen Sendeland nicht, wohl aber in dem Land Schutz genießt, das nunmehr über Satellit erreicht werden soll. Komplikationen können schließlich im Verhältnis zwischen mehreren Sendeunternehmen oder anderen Verwertern entstehen. Hat der Rechtsinhaber etwa dem Sender eines Mitgliedstaates für dessen Bereich das ausschließliche Senderecht eingeräumt, so wäre der Rechtsinhaber nicht mehr in der Lage, einem Sender in einem anderen Mitgliedstaat das Senderecht zur Einstrahlung in diesen Bereich zu gewähren; allenfalls der erste Sender könnte die Erlaubnis hierzu erteilen.

Zusätzlich zur Anpassung der Vertragspraxis der Sendeunternehmen, die eine territorial erweiterte Sendetätigkeit, insbesondere über Satelliten oder Kabel anstreben, dürfte deshalb eine Zusammenarbeit der Sendeunternehmen in den Mitgliedstaaten erforderlich sein. Soweit nicht die Urheber und Leistungsschutzberechtigten selbst die Senderechte wahrnehmen, wäre eine Kooperation der Verwertungsgesellschaften und sonstigen zur Rechtswahrnehmung eingeschalteten Unternehmen vonnöten. Die Ausarbeitung von Vertragsmustern, die auf die Bedürfnisse der grenzüberschreitenden Rundfunksendungen abgestimmt sind, würde dabei eine wichtige Rolle spielen und wäre von Seiten der Gemeinschaft zu begrüßen.

Im ganzen erscheinen die Schwierigkeiten und Belastungen aber weder unzumutbar noch unlösbar. Gesetzgeberische Eingriffe dürften in diesem Bereich erst angezeigt sein, wenn die vertragsrechtlichen Lösungen versagen.

3. Abschluß von Verträgen bei der drahtlosen oder Kabelweitersendung durch andere Unternehmen?

Weniger läßt sich von vertragsrechtlichen Lösungen erwarten, wo die Initiative zur grenzüberschreitenden Sendung nicht von dem Primärsender ausgeht, sondern von einem sekundären Sendeunternehmen, insbesondere einem Kabelsendeunternehmen. Soweit die Kabelübermittlung als urheberrechtlich relevante Sendung betrachtet wird, steht das Kabelunternehmen typischerweise vor der Situation, daß es über die entsprechenden Senderechte nicht verfügt und vielfach praktisch auch kaum in der Lage sein wird, sie rechtzeitig zu erwerben.

Denn vertragliche Abmachungen mit dem Primärsender können nur hinsichtlich derjenigen Rechte weiterhelfen, die der Primärsender selbst für das betreffende Gebiet innehat, das heißt hinsichtlich des eigenen Leistungsschutzrechts des Sendeunternehmens sowie derjenigen Rechte, die der Primärsender für den anderen Mitgliedstaat, in dem der Kabelsender arbeitet, vorsorglich erworben hat. Soweit der Primärsender solche Rechte sich nicht hat einräumen lassen, müßte sich das Kabelunternehmen an die einzelnen Rechtsinhaber, das heißt die Urheber und Leistungsschutzberechtigten wenden, deren Rechte von der Sendung berührt werden; es kann sich dabei um eine Vielzahl von Rechtsinhabern handeln.

Ein derartiger Rechtserwerb mag noch tunlich sein, wo Verwertungsgesellschaften eingeschaltet sind, nicht aber, wo mit dem Rechtsinhaber direkt abgeschlossen werden müßte. Für den Hauptfall der Kabelsendung, die zeitgleiche Übertragung, ist ein solcher Einzelrechtserwerb vom primären Rechtsinhaber jedenfalls praktisch ausgeschlossen. Das Programm des Primärsenders wird dem Kabelunternehmen in der Regel schon nicht so frühzeitig bekannt, daß ihm die Zeit bleibt, die jeweiligen Berechtigten zu ermitteln, mit ihnen zu verhandeln und die erforderlichen Rechte zu erwerben; von kurzfristigen Programmänderungen ganz abgesehen. Die Kabelunternehmen wären auf die Kooperationsbereitschaft einer Vielzahl von Rechtsinhabern angewiesen.

Scheiterten die Verhandlungen auch nur mit einem Rechtsinhaber, könnte die Übernahme ganzer Sendungen blockiert werden. Die Ausblendung einzelner Sendungen oder von Teilen von Sendungen ist technisch schwierig; das Programm auch der am rührigsten um den Rechtserwerb bemühten Kabelsendeunternehmen enthielte wohl notgedrungen mehr "Blackouts" als Sendungen. Dem Ziel, den freien Sendeverkehr in der Gemeinschaft zu ermöglichen, entspräche dieser Zustand nicht.

Gleiches gilt für die Tätigkeit von Sendern, die aus dem Ausland kommende Sendungen auffangen und drahtlos weitersenden.

Nach dem Vorstehenden liegt auf der Hand, daß auch die Ausarbeitung von Vertragsmustern (Modellverträgen) für die zwischen Primärsendern und Verwertungsgesellschaften einerseits und Kabelunternehmen oder Sendeunternehmen zur drahtlosen Weitersendung andererseits abzuschließenden Vereinbarungen nur in Grenzen Abhilfe schaffen kann. Denn der Primärsender vermag nur die Rechte einzuräumen, über die er verfügt und die er weiterübertragen oder lizenzieren kann, die Verwertungsgesellschaft die von ihr wahrgenommenen Rechte; für das Weitersendeunternehmen besteht auch bei einem Modellvertrag nicht die Sicherheit, daß nicht doch ein dritter Urheberrechtsinhaber gegen die Weitersendung vorgeht, diese mit einer Unterlassungsklage blockiert oder das Weitersendeunternehmen gar einer Strafverfolgung aussetzt.

Ein bessere Sicherheit bietender vertragsrechtlicher Ausweg aus dieser Situation setzt komplizierte kollektive Abmachungen voraus; Ansätze dazu werden in manchen Mitgliedstaaten gemacht (siehe z. B. oben Fünfter Teil A II 4). So müßten etwa schon die Primärsender versuchen, die jeweiligen Senderechte EG-weit zu erwerben, um mit den Weitersendeunternehmen dann entsprechende Abmachungen treffen zu können. Zusätzliche Schwierigkeiten entstünden in den nicht ganz seltenen Fällen, in denen ein Rechtsinhaber mit mehreren Primärsendern abgeschlossen hat. Außerordentlich schwierig erschiene es auch, beim Rechtserwerb im voraus die Vergütung der Rechtsinhaber für die Weitersendung in angemessener Weise festzusetzen, da die neuen Techniken ja vielfach erst eingeführt werden und herkömmliche Direktsendung, Satellitensendung sowie Kabelsendung in Zukunft in unterschiedlicher, ständig sich verändernder Überschneidung konkurrieren dürften.

Letztlich könnte wohl am ehesten die Zusammenfassung aller Rechte zur Weitersendung unter dem Dach einer gemeinschaftsweiten Verwertungsgesellschaft oder im Rahmen eines Verbunds aller nationalen Verwertungsgesellschaften unter Mitarbeit aller Primär- und Weitersendeunternehmen zu einer praktikablen Lösung führen. Wettbewerbsrechtlich wäre eine solche Machtposition nicht unbedenklich. Die Erfahrung lehrt indessen, daß es jahrzehntelanger Bemühungen bedarf, bis es gelingt, auch nur den überwiegenden Teil aller Rechtsinhaber eines bestimmten Bereichs dazu zu bringen, sich einer nationalen Verwertungsgesellschaft anzuschließen; eine umfassende EG-weite Lösung könnte allenfalls in fernerer Zukunft erwartet werden. Gerade im Bereich der Senderechte ist man von einer lückenlosen kollektiven Rechtswahrnehmung noch weit entfernt; der Bestand an Wahrnehmungsverträgen wird sich hier nur langsam Schritt für Schritt erweitern lassen.

4. Verwertungsgesellschaftenpflicht, gesetzliche Lizenz?

Es erscheint deshalb unumgänglich, gesetzliche Lösungen ins Auge zu fassen. Hierfür böten sich mehrere Wege an. Man könnte zum einen dabei bleiben, die in Frage kommenden Senderechte als ausschließliche Rechte zu gewähren, müßte aber die Wahrnehmung der Rechte gesetzlich kanalisieren. Zum anderen wäre daran zu denken, Senderechte mit gesetzlichen Lizenzen zu belasten bzw. sie zu bloßen Vergütungsansprüchen herabzustufen. Elemente dieser beiden Lösungen könnten auch kombiniert werden. Die Lösungsmöglichkeiten werden im folgenden näher untersucht; die Darstellung konzentriert sich dabei auf den praktisch wichtigsten Fall der Kabelweitersendung.

Eine erste Lösungsalternative würde vornehmlich auf die Rolle der Verwertungsgesellschaften setzen. Konzentrierte man alle von der Kabelübertragung berührten Rechte in jedem Mitgliedsland in der Hand einer oder weniger Verwertungsgesellschaften, so ließe sich erwarten, daß Abmachungen mit den Kabelunternehmen zustande kämen, die den Interessen sowohl der Urheber- und Leistungsschutzberechtigten als auch der Kabelsender in angemessener Weise Rechnung trügen. Die Konzentration der Rechte bei den Verwertungsgesellschaften könnte durch die Einführung einer Regelung erreicht werden, wonach das Recht der Urheber, die Kabelweitersendung zu erlauben, nur durch Verwertungsgesellschaften geltend gemacht werden kann (1).

Gegenüber der Gewährung eines bloßen Vergütungsanspruchs mit obligatorischer Einschaltung einer Verwertungsgesellschaft hätte die Zugrundelegung eines vollen ausschließlichen Rechts den Vorteil, daß die Höhe der Vergütung zwischen den Beteiligten ausgehandelt werden könnte, also nicht gesetzlich oder durch den Richter festgelegt zu werden bräuchte; die Verwertungsgesellschaften hätten eine bessere Verhandlungsposition. Der Vorbehalt der Rechtsausübung nur durch Verwertungsgesellschaften würde verhindern, daß Außenseiter die Sendung blockieren könnten. Für die Außenseiter bestünde ein Anreiz, ihre Rechte einer Verwertungsgesellschaft zur Wahrnehmung zu übertragen.

(1) Eine Lösung in diesem Sinne durch multilaterale kollektive Verträge auf nationaler und internationaler Ebene mit zentralisierter Rechtswahrnehmung und Verwertungsgesellschaftenpflicht sieht die auf dem Symposium Cable Television, Amsterdam, 16. - 20.5.1982 gefaßte Resolution vor.

Andererseits bleibt die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs bei dieser Lösung davon abhängig, daß sich die zuständigen Verwertungsgesellschaften und die Kabelsendeunternehmen einigen. Angesichts der Vielzahl der in Betracht kommenden Arten von Rechten und der Tatsache, daß letztlich mit den Verwertungsgesellschaften einer Mehrzahl von Mitgliedstaaten Abmachungen getroffen werden müßten, die zum Teil erst zu gründen wären, ist zu fürchten, daß die gewünschte Sendefreiheit erst in fernerer Zukunft erreicht werden könnte.

Diesem Einwand setzt sich auch eine Lösung aus, die zunächst eine vertragliche Regelung anstrebt und erst bei deren Scheitern staatliche Eingriffe vorsieht (1).

Die zweite Alternative bestünde darin, daß man das Recht der Inhaber von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, die Kabelweitersendung zu erlauben, zu einem bloßen Vergütungsanspruch herabstufte bzw. das Senderecht mit einer entsprechenden gesetzlichen Lizenz zugunsten der Kabelübertragung belastete. Die gesetzliche Lizenz wäre dabei dem aufwendigeren Verfahren der Zwangslizenz vorzuziehen, bei der nur ein Anspruch auf Lizenzerteilung besteht, der zunächst - in regelmäßig zeitraubender Weise - durchgesetzt werden muß. Die gesetzliche Lizenz hätte gegenüber dem vorstehend erörterten Modell den Vorteil, daß die Kabelsendung bereits mit einer entsprechenden Gesetzesänderung zulässig würde, auch wenn die Frage, welche Gebühren zu entrichten sind, noch zu klären wäre.

Die Höhe des Vergütungsanspruchs könnte wohl kaum bereits im Gesetz exakt festgelegt werden; zu unterschiedlich sind die berührten Rechte, und zu sehr ist der Bereich der Kabelsendung noch im Aufbau. Die gesetzliche Regelung müßte sich somit wohl auf die Gewährung einer "angemessenen" Vergütung und auf die Angabe gewisser Kriterien für deren Berechnung beschränken und primär darauf hoffen, daß diese Vergütung von den Beteiligten kollektiv ausgehandelt wird, wobei für das Scheitern der Verhandlungen Mechanismen der behördlichen, richterlichen oder schiedsrichterlichen Bestimmung vorzusehen wären.]

Im Fall der Bestimmung durch kollektive Vereinbarung tauchte wiederum das Außenseiterproblem auf, wie auch die Schwierigkeit der Beteiligung sehr verschiedenartiger Sparten und Arten von Rechten. Das Außenseiterproblem könnte dadurch gelöst werden, daß die Geltendmachung der Vergütungsansprüche durch Verwertungsgesellschaften gesetzlich vorgeschrieben würde. Eine Allgemeinverbindlicherklärung der kollektiven Vereinbarungen wäre wohl ein weniger geeignetes Mittel, da es praktisch voraussetzte, daß jedenfalls ein nicht ganz unerheblicher Teil der fraglichen Rechte in die Gesellschaften eingebracht ist und diese dadurch legitimiert werden (2); ein entsprechender Organisationsgrad ist aber nicht für alle Arten beteiligter Rechte und nicht überall in der Gemeinschaft erreicht. Offen bliebe bei Allgemeinverbindlicherklärung auch das Inkassoproblem; die Kabelunternehmen wären hier möglicherweise den Ansprüchen zahlreicher einzelner Berechtigter ausgesetzt.

(1) Vgl. in diesem Sinn einen im Rahmen von RBÜ, Welturheberrechtsabkommen und Rom-Abkommen von ILO, WIPO und dem Sekretariat von UNESCO ausgearbeiteten Entwurf von Mustervorschriften (Dok. BEC/IGC/ICR/SC.2/CTV4 vom 15.11.1982).

(2) Vgl. die Regelung in § 22 des dänischen Gesetzes Nr. 158 über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst.

5. Vorbilder im innerstaatlichen Recht

In der bisherigen Praxis ist im Vereinigten Königreich die Kabelweiterleitung der Sendungen einheimischer Stationen (BBC, ITV) praktisch grundsätzlich freigestellt (Art. 40 des Copyright Act 1956). Eine entsprechende Regelung findet sich in Irland (Art. 52 des Copyright Act von 1963). Zur Übernahme ausländischer Sendungen bedarf es einer vertraglichen Lizenz. Im Streitfall können deren Bedingungen im Vereinigten Königreich durch das Performing Right Tribunal festgesetzt werden, das von der Vergütungspflicht unter Umständen ganz freistellen kann (Art. 28).

Diskutiert wird die Einführung einer gesetzlichen Lizenz in den Niederlanden (1). Nach § 17 a Abs. 1 des geltenden Urheberrechtsgesetzes kann die Regierung durch Verordnung eine gesetzliche Lizenz für die drahtlose oder drahtgebundene Weiterleitung im Hör- oder Fernsehfunksendeter literarischer, künstlerischer oder wissenschaftlicher Werke einführen. Das Droit moral ist zu wahren, dem Urheber eine angemessene Vergütung zu zahlen, die bei Streit der Richter bestimmt. Eine entsprechende Verordnung ist aber bisher nicht ergangen.

Auch in Belgien sind entsprechende Gesetzesentwürfe vorgelegt worden, so in Form des Vorschlags eines Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes von 1866 durch Einführung einer Lizenz für die Draht- und Kabelverbreitung von Rundfunksendungen, eingebracht im belgischen Senat am 18. Juni 1981 (Documents parlementaires, Sénat 1980/81, n° 678/1). Der Entwurf ist durch die Parlamentsauflösung Ende 1981 hinfällig geworden. Am 3. März 1982 ist im belgischen Senat ein entsprechender Gesetzesentwurf neu eingebracht worden (Documents parlementaires, Sénat 1981/82, n° 147/1, siehe auch Chambre des représentants 508 (1982 bis 1983), n° 1 vom 19. Januar 1983). Nach dem Vorschlag soll die öffentliche, zeitgleiche Draht- oder Kabelkommunikation gesendeter literarischer und künstlerischer Werke zulässig sein (Art. 21 ter). Die zeitgleiche vollständige und unveränderte Verbreitung von nationalen Sendungen soll keinen Vergütungsanspruch auslösen (Art. 21 quater). Im übrigen soll die Vergütung mangels gütlicher Einigung durch Gericht festgesetzt werden (Art. 21 quinquies).

Zu erwähnen ist ferner als ein Regelungsbeispiel von außerhalb der Gemeinschaft die in der österreichischen Urhebergesetznovelle von 1980 getroffene Lösung. Danach ist die Kabelweiterleitung des österreichischen Rundfunks in Österreich ganz freigestellt; für die Kabelweiterleitung der Sendungen ausländischer Sendeunternehmen besteht eine gesetzliche Lizenz. Dem Urheber wird im letzteren Fall eine "angemessene Vergütung" zugesprochen, die aber nur von Verwertungsgesellschaften geltend gemacht werden kann; für die Bemessung der Vergütung gibt das Gesetz gewisse Anhaltspunkte.

(1) Vgl. Eindrapport van de Commissie Incasso, Beheer en Repartitie Auteursrechtgelden, Justizministerium, Den Haag, Mai 1982.

IV. Vereinbarkeit der Richtlinie mit dem internationalen Recht und Art. 222

1. Internationales Urheberrecht

Die gewählte Lösung müßte in jedem Fall mit den für die Mitgliedstaaten der maßgeblichen internationalen Verträgen kompatibel sein, insbesondere mit Art. 11 bis der Revidierten Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst, der seit der Brüsseler Fassung unverändert gilt und für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist. Bedeutsam ist dabei vor allem der in Art. 11 bis Abs. 2 enthaltene Regelungsvorbehalt mit seinen Grenzen. Danach darf in keinem Fall das Urheberpersönlichkeitsrecht, das heißt insbesondere das Recht auf Urhebernennung und der Schutz gegen Entstellung, beeinträchtigt werden.

Dies wäre jedenfalls gewährleistet, wenn die getroffenen nationalen Regelungen sich auf das vermögensrechtliche Verwertungsrecht beschränkten und das Persönlichkeitsrecht ganz aussparten; von dessen Ausübung sind auch keine ins Gewicht fallenden Hemmnisse für grenzüberschreitende Sendungen zu erwarten.

Vermögensrechtlich wäre dem Urheber ein Anspruch auf "angemessene Vergütung" zu sichern, die in erster Linie durch "gütliche Einigung" festgelegt werden soll. Mangels einer solchen setzt "die zuständige Behörde" die Vergütung fest. Die Einführung einer obligatorischen Geltendmachung der Rechte der Urheber durch Verwertungsgesellschaften dürfte der Konventionsnorm nicht widersprechen (1), wenn der Urheber letztlich erreichen kann, daß die "zuständige Behörde" - die auch ein Gericht oder Schiedsgericht sein kann (2) - über die Angemessenheit der ausgehandelten Vergütung entscheidet.

Weitgehende Einigkeit besteht jedenfalls darüber, daß Art. 11 bis Abs. 2 die Einführung einer gesetzlichen Lizenz im nationalen Recht der einzelnen Verbandsländer zugunsten von Kabelsendeunternehmen grundsätzlich erlaubt (3), wengleich über Einzelheiten noch Streit herrscht. Auch mit dem Rom-Abkommen (vergleiche oben I 2) wäre eine derartige Regelung kompatibel.

Dem Übereinkommen über die Verbreitung der durch Satelliten übertragenen programmtragenden Signale könnte dadurch Rechnung getragen werden, daß die den Kabelunternehmen eröffnete Freiheit der Übernahme von Sendungen nicht auch das unbefugte "Anzapfen" von Punkt-zu-Punkt-Sendungen über Satelliten

(1) So Nordemann/Vinck/Hertin, Internationales Urheberrecht, Art. 11 bis RBÜ, Rn. 6.

(2) So Masouyé, Kommentar zur Berner Verbandsübereinkunft, Art. 11 bis Nr. 16 (S. 78); Bappert/Wagner, Internationales Urheberrecht, Art. 11 bis RBÜ, Rn. 11.

(3) Nordemann/Vinck/Hertin, Art. 11 bis, Rn. 6; Masouyé, Art. 11 bis Nr. 15, S. 77; Bappert/Wagner, Art. 11 bis, Rn. 8; Dittrich, Copyright 1982, 294 ff. mit weiteren Nachweisen. Vgl. auch Debois/Françon/Kerever, Les conventions internationales du droit d'auteur et des droits voisins 175, Nr. 156.

beinhalten solle; insofern wäre eine Einschränkung zu machen. Falls - insbesondere im weiteren Zug der technischen Entwicklung - diese Möglichkeit der "Beschaffung" von Sendungen doch größere praktische Bedeutung gewinnen sollte, wäre zu erwägen, ob die beiden dem Abkommen angehörenden Mitgliedstaaten Deutschland und Italien in der Richtlinie verpflichtet werden sollten, das Abkommen - wie nach dessen Art. 11 möglich - mit Jahresfrist zu kündigen. Die entsprechende Einschränkung könnte dann entfallen.

Die einzige ins Gewicht fallende internationalrechtliche Hürde für die Liberalisierung des freien Sendeverkehrs bildet das Europäische Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen. Es betrifft nur den Fernseh-, nicht den Hörfunkbereich und dient dem Schutz nicht eines echten Urheberrechts, sondern des verwandten Schutzrechts der Fernsehsendeunternehmen. Verwunderlicherweise ist dieser Schutz der technisch-wirtschaftlichen Leistung der Sendeunternehmen im Bereich der Kabelübertragung stärker ausgebaut als der Schutz der schöpferischen Leistung des Urhebers nach der Berner Verbandsübereinkunft.

Von den Mitgliedstaaten sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich an das Abkommen gebunden. Von dem Vorbehalt, die Kabelübertragung aus dem Ausland freizustellen, haben Belgien und das Vereinigte Königreich Gebrauch gemacht; Belgien allerdings nur im Sinne der 50%igen Freistellung gemäß der Neufassung der einschlägigen Vorschrift.

Für die übrigen Länder ist die Möglichkeit, Vorbehalte in bezug auf die von ihnen angenommene Fassung zu machen, nicht mehr gegeben, da solche gemäß Art. 10 des Abkommens im Zeitpunkt der Unterzeichnung oder der Hinterlegung der Ratifikations- oder Beitrittsurkunde gemacht werden müssen.

Das Schutzrecht der Sendeanstalten aufgrund des Abkommens erstreckt sich auf den gesamten Umfang der ausgestrahlten Fernsehsendungen, ganz gleich, ob dabei Urheberrechte und/oder andere verwandte Schutzrechte tangiert sind. Das Recht der Sendeanstalten hat damit eine Schlüsselfunktion. Wenn die Sendeanstalten die Kabelweitersendung nicht erlauben, wird der freie Sendeverkehr in vollem Umfang blockiert, auch wenn für die Kabelübernahme urheberrechtliche Schranken nicht bestünden.

Keine wirksame Abhilfe verspricht die in Art. 3 Abs. 3 des Abkommens vorgesehene Befugnis der Vertragsstaaten, für ihr Hoheitsgebiet eine Stelle zu bezeichnen, der die Fälle unterbreitet werden können, in denen Drahtfunkrechte von dem berechtigten Sendeunternehmen in willkürlicher Weise verweigert oder nur unter unangemessenen Bedingungen gewährt worden sind. Auch wenn die Bestimmung dahingehend interpretiert werden könnte, daß die Vertragsstaaten, die zugleich Mitgliedstaaten sind, eine gemeinsam für sie alle - etwa bei der Kommission - errichtete Stelle bezeichnen und durch eine Richtlinie zu derartiger Zentralisierung verpflichtet werden könnten, bleibt doch immer noch offen, welches die Befugnisse dieser Stelle wären. Nach dem Text von Art. 3 Abs. 3 ist nicht einmal klar, ob die Stelle nur Verhandlungshilfe leisten oder auch Entscheidungsbefugnisse besitzen kann und insbesondere, ob sie über den Einzelfall hinaus Regelungen treffen,

etwa gesetzliche Lizenzen statuieren könnte (1). Zudem müßte abgewartet werden, was bei den - unter Umständen langwierigen - Verhandlungen im Einzelfall herauskommt.

Es bleibt somit, falls es nicht in angemessener Frist zu generellen Abmachungen zwischen den Primärsendern und den Kabelunternehmen kommt, nichts anderes übrig, als die in dem Abkommen aufgerichteten Barrieren durch eine Kündigung des Abkommens seitens der ihm angehörenden Mitgliedstaaten zu eliminieren, soweit diese nicht den Vorbehalt zu voller Freistellung der Kabelübernahme ausgenutzt haben. Nach Art. 14 des Abkommens ist die Kündigung unter Einhaltung einer Frist von einem Jahr zulässig. Es bliebe unbenommen, daß sich die EG-Staaten einem neuen Abkommen anschließen, das den Bedürfnissen des freien Sendeverkehrs über die EG-Binnengrenzen Rechnung trüge. Übrigens würde das Abkommen gemäß Art. 14 Abs. 2 vom 1. Januar 1985 an ohnehin für diejenigen Staaten außer Kraft treten, die dem Rom-Abkommen nicht angehören und bis dahin diesem nicht beitreten; dem Rom-Abkommen gehören von den am Fernsehabkommen beteiligten Mitgliedstaaten Belgien und Frankreich derzeit nicht an.

Von den durch das Europäische Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen gesetzten Schranken abgesehen steht internationalrechtlich nichts dagegen, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten nationale gesetzliche Regelungen für den Bereich der Kabelweitersendung durch eine Richtlinie der Gemeinschaft veranlaßt würden (2).

2. Art. 222 des EWG-Vertrags

Da die individuellen Rechte der Urheber von literarischen oder künstlerischen Werken in allen Mitgliedstaaten zum Eigentum zählen, muss die gewählte Lösung auch Art. 222 respektieren. Diese Vorschrift lautet: "Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt."

Die Kommission hat zur Bedeutung des Art. 222 bereits in bezug auf das Recht des Inhabers einer Marke eingehend Stellung genommen (3). Das dazu Gesagte gilt für das Recht des Urhebers mutatis mutandis. Danach lässt sich folgendes sagen.

(1) Nordemann/Vinck/Hertin a.a.O. 379 f. Anders der Bericht einer Arbeitsgruppe des Europarats (Comité directeurs sur les moyens de communication de masse - Comité d'experts juridiques en matière de médias vom 12.8.1982 - MM-JU (82) 4, S. 38), der Art. 3 Abs. 3 offenbar eine ähnliche Tragweite beimessen will wie Art. 11 bis Abs. 2 RBÜ.

(2) Vgl. Dietz, Das Urheberrecht in der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O. 157 f.

(3) EG, Kommission, Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Schaffung eines europäischen Markensystems und Notwendigkeit ihres Tätigwerdens, Dok. III/D/1294/79, Brüssel Oktober 1979, S. 11-14 = Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil 1980, 33 (36-37) = International Review of Industrial Property and Copyright Law 11 (1980) 58 (68-71) = Revue internationale de la propriété industrielle et artistique 1979, 339 (344-347) = Rivista di diritto industriale 1980, 162 (171-174).

Aus dem Wortlaut des Art. 222 ergibt sich, dass der EWG-Vertrag die Ordnung des Eigentums in den Mitgliedstaaten weder selbst regelt noch die Organe der Gemeinschaft hierzu ermächtigt. Er lässt die innerstaatlichen Ordnungen des Eigentums so, wie sie jeweils sind, er respektiert sie.

Art. 222 ähnelt Art. 83 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und Art. 91 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, enthält jedoch nicht die dort vorgesehene Beschränkung auf bestimmte Objekte des Eigentums. Art. 222 umfasst daher auch die Ordnung des literarischen und künstlerischen Eigentums.

Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 222 ergibt sich, dass sich die Vertragsschliessenden vor Eingriffen der Gemeinschaft in die für ihre Wirtschaftsordnung erheblichen Eigentumsverhältnisse schützen wollten. Jeder Mitgliedstaat wollte zuständig bleiben, für sich zu entscheiden, ob das Eigentum an den verschiedenen Produktionsmitteln in privater oder (und) öffentlicher Hand liegen soll. Namentlich Enteignungen und Privatisierungen von Eigentum sollten den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

Dies ist der Sinn des Art. 222 und des in ihm verwendeten Begriffs "Eigentumsordnung". Er bedeutet Eigentumszuordnung, Eigentumsverhältnisse. Ob es an literarischen oder künstlerischen Werken privates oder (und) öffentliches Eigentum geben soll, ob Urheberrechte enteignet oder privatisiert werden sollen, und zu wessen Gunsten und Lasten, entscheidet weiterhin jeder Mitgliedstaat.

"Eigentumsordnung" ist etwas anderes als "Eigentum" oder "Eigentumsrecht". Letztere lässt der EWG-Vertrag keineswegs unberührt. Vielmehr regeln eine Reihe von Bestimmungen des Vertrages und des davon abgeleiteten Gemeinschaftsrechts Rechte und Pflichten aus dem Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Sachen. Sie erweitern oder begrenzen nicht nur die Nutzung oder Ausübung von Eigentumsrechten, sondern auch ihren Umfang oder Inhalt.

Wichtigstes Beispiel sind die Eigentumsrechte an Unternehmen. Art. 54 Abs. 3 Buchst. g verpflichtet Rat und Kommission, unter anderem "die Schutzbestimmungen in zu 7 koordinieren, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften ... im Interesse der Gesellschafter ... vorgeschrieben sind". Ziel dieser bereits zum Teil verwirklichten Koordinierung durch Richtlinie ist es insbesondere, die Rechte und Pflichten der Gesellschafter der in den Mitgliedstaaten bestehenden Formen von Gesellschaften "gleichwertig zu gestalten", einschließlich ihrer Eigentumsrechte. Das Ziel ist die Förderung der Niederlassungsfreiheit, des freien Kapitalverkehrs, der Investitionen in Gesellschaften, ihr Wachstum und ein unverfälschter Wettbewerb zwischen den Gesellschaften im Gemeinsamen Markt.

Art. 54 Abs. 3 Buchst. g einerseits und Art. 222 andererseits zeigen, wie der EWG-Vertrag selbst die Zuständigkeiten abgrenzt: Inhalt und Schranken bzw. der Umfang des Schutzes bestimmter Eigentumsrechte dürfen von der Gemeinschaft geregelt werden, soweit dies ihre Ziele, insbesondere das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erfordern. Die Zuordnung des Eigentums an private oder (und) öffentliche Träger und damit auch die Enteignung und Privatisierung bleiben dagegen dem

jeweiligen Mitgliedstaat vorbehalten. Die ständige Praxis von Kommission und Rat im Bereich des Gesellschaftsrechts bestätigt diese Auslegung des Art. 222.

Für den Bereich des Urheberrechts kann schwerlich etwas anderes gelten. Durch Angleichung von Inhalt und Schranken der Eigentums an bestimmten Urheber- und Leistungsschutzrechten soll der freie Verkehr für Rundfunkdienstleistungen und darüber hinaus der Gemeinsame Markt für den Rundfunk ermöglicht werden. Auf andere Weise lassen sich nach der Rechtsprechung in der Sache Coditel die urheberrechtlichen Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Rundfunkverkehrs nicht fortschreitend beseitigen. Art. 222 bezweckt auch für den Bereich des literarischen und künstlerischen Eigentums nicht, die Gemeinschaft an der Verwirklichung ihrer Ziele zu hindern. Er zwingt sie lediglich, bei ihrer Tätigkeit die Eigentumsverhältnisse in den Mitgliedstaaten zu respektieren.

Die geplante Richtlinie darf also nicht den Kern, den "Wesensgehalt" (1), die Existenz des Urhebereigentums in den Mitgliedstaaten antasten. Das wäre ein enteignungsähnlicher Eingriff, der die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten berühren würde.

Der Gerichtshof unterscheidet dementsprechend in ständiger Rechtsprechung zwischen dem Bestand und der Ausübung des geistigen Eigentums. Die Ausübung von Eigentumsrechten werde vom Vertrag erfasst, ihr Bestand bleibe unberührt. In der Rechtssache Consten/Grundig heisst es (2):

"Art. 222 bestimmt lediglich, dass der 'Vertrag die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt /lässt/'. Die in Art. 3 des Entscheidungsprotokolls /der Kommission/ enthaltene Anordnung, von den innerstaatlichen gewerblichen Schutzrechten nicht zur Verhinderung von Paralleleinfuhren Gebrauch zu machen, lässt den Bestand dieser Rechte unberührt und beschränkt nur ihre Ausübung ...".

Seitdem ist der Gerichtshof nicht mehr ausdrücklich auf Art. 222 eingegangen, hat aber - nunmehr unter Berufung auf Art. 36 - daran festgehalten, "dass der Vertrag zwar den Bestand der durch die nationale Gesetzgebung eines Mitgliedstaates eingeräumten gewerblichen Schutzrechte nicht berührt, die Ausübung dieser Rechte aber unter die Verbote des Vertrages fallen kann" (3).

(1) EuGH 14.5.1974 - NoId, 4/73 - Slg. 1974, 491 (508 Rn. 14); EuGH 13.12.1979 - Hauer, 44/79 - Slg. 1979, 3727 (3747 Rn. 23, 3749 Rn. 3).

(2) EuGH 13.7.1966 - 56 und 58/64 - Slg. 1966, 321 (394).

(3) Zuerst EuGH 8.6.1971 - Deutsche Grammophon, 78/70 - Slg. 1971, 487 (499-500 Rn. 11); ebenso vier weitere Entscheidungen und dann erneut EuGH 10.10.1978 - American Home Products, 3/78 - Slg. 1978, 1823 (1840 Rn. 9).

In Coditel II heisst es dann ausdrücklich (1): "Die Art. 36 zugrunde liegende Unterscheidung zwischen der Existenz eines von der Gesetzgebung eines Mitgliedstaats anerkannten Rechts auf Schutz des geistigen und künstlerischen Eigentums, das durch die Bestimmungen des Vertrages nicht berührt werden kann, und der Ausübung dieses Rechts, die unter Umständen eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen kann, gilt auch für die Ausübung dieses Rechts im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs."

Auch für die Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinschaft geht der Gerichtshof von der Unterscheidung zwischen Massnahmen zur Entziehung des Eigentumsrechts und zur Beschränkung seiner Ausübung aus (2); ausserdem zieht er Einschränkungen der Benutzung des Eigentums durch rechtsetzende Akte der Gemeinschaft folgende Grenzen (3): "Auch wenn der Gemeinschaft nicht grundsätzlich die Möglichkeit abgesprochen werden kann, die Ausübung des Eigentumsrechts ... zu beschränken, so ist doch noch zu prüfen, ob die in der umstrittenen Regelung enthaltenen Einschränkungen tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und ob sie nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismässigen, nicht tragbaren Eingriff in die Vorrechte des Eigentümers darstellen, der das Eigentum in seinem Wesensgehalt antastet."

Die Umwandlung des Ausschliesslichkeitsrechts der Kabelweiterleitung in ein Vergütungsrecht, das ausschliesslich über Verwertungsgesellschaften geltend gemacht werden kann, würde nicht als Massnahme zur Entziehung des Urheberrechts angesehen werden können. Denn sie liesse erstens das Urheberpersönlichkeitsrecht unberührt, das heisst insbesondere das Recht auf Urhebernennung und den Schutz gegen Entstellung. Zweitens würde auch das Recht des Urhebers auf wirtschaftliche Verwertung seiner Schöpfung gewahrt, weil der Urheber den Anspruch auf Vergütung für jede Vorführung seines Werkes behält.

Es würde sich somit um eine Regelung der Ausübung des Urheberrechts handeln, die das Urheberrecht in seinem Wesensgehalt nicht antastet. Zum "wesentlichen Inhalt des Urheberrechts", soweit es das Recht zur Verwertung in unkörperlicher Form betrifft (Vorführungsrecht), rechnet der Gerichtshof "die dem Inhaber des Urheberrechts und seinen Rechtsnachfolgern zustehende Möglichkeit, eine Vergütung für jede Vorführung des Films zu verlangen" (4). Diese Personen hätten "ein berechtigtes Interesse daran, die ihnen für die Zustimmung zur Vorführung des Films zustehende Vergütung anhand der tatsächlichen oder wahrscheinlichen Zahl der Vorführungen zu berechnen und einer Fernsehübertragung des Films erst nach einer gewissen Vorführzeit in den Kinos zuzustimmen" (5).

(1) EuGH 6.10.1982 - Coditel/Ciné Vog, 262, 81 - Slg. 1982, 3381 (3401 Rn. 13).

(2) EuGH Hauer a.a.O. 3746 Rn. 19.

(3) EuGH Hauer a.a.O. 3747 Rn. 23.

(4) EuGH 18.3.1980 - Coditel/Ciné Vog, 62/79 - Slg. 1980, 881 (903 Rn. 14).

(5) EuGH a.a.O. 902 Rn. 13.

In diese Interessen würde eine gesetzliche Lizenz zur zeitgleichen, unveränderten Kabelweitersendung von Fernseh- und Hörfunksendungen in der Gemeinschaft nicht eingreifen. Sie liesse das Primärsenderecht der Urheber unangetastet und erhielte ihnen damit die Entscheidungsfreiheit über das Ob und das Wann der Fernsehverwertung ihrer Werke. Für jede Kabelweitersendung in der Gemeinschaft stünde ihnen ein Vergütungsanspruch zu, der in einem praktikablen Verfahren durchgesetzt werden könnte.

Eine solche Regelung erscheint auch erforderlich, um dem allgemeinen Wohl dienende Ziele des EWG-Vertrages zu verwirklichen, namentlich den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr. Territorialitätsprinzip, internationale Verträge und nationales Recht behindern die Kabelweitersendung ausländischer Rundfunkprogramme in der Gemeinschaft (siehe oben I 3). Verträge allein reichen nicht aus, weil sie weder in dem notwendigen Umfang abgeschlossen worden sind noch die Probleme in sachlicher Hinsicht vollständig lösen können (siehe oben III 3).

Im Hinblick auf den verfolgten Zweck würde eine gesetzliche Lizenz mit Anspruch auf angemessene Vergütung den Inhaber der Rechte der Kabelweitersendung schliesslich auch nicht unverhältnismässig belasten. Denn eine solche Regelung würde die Kabelweitersendung ausländischer Programme als einen urheberrechtlich relevanten Tatbestand ausdrücklich anerkennen und damit gewissen Übertragungspraktiken den Boden entziehen.

Der Urheber müsste freilich, wenn er die erste Sendung erlaubt, die Konsequenzen für die Weitersendung in der Gemeinschaft bedenken und seine Verwertungspolitik darauf einrichten.

Letztlich rühren die dem Urheber nachteiligen Konflikte zwischen verschiedenen Verwertungsformen im wesentlichen von einer national segmentierten Verwertungspolitik her, die keineswegs in vollem Umfang durch Sachzwänge wie Sprache, Konsumverhältnisse, Struktur der Rundfunkunternehmen usw. geboten ist. Es ist gerade das Anliegen der Gemeinschaft, solch wirtschaftlicher Segmentierung der Märkte auch im Bereich der Verwertung von Urheberrechten entgegenzuwirken und den freien Dienstleistungsverkehr in der Kulturwirtschaft zu ermöglichen, damit auch hier ein Gemeinsamer Markt errichtet wird.

Was die Höhe der Vergütung betrifft, so müsste den Interessen der Urheber in angemessener Weise Rechnung getragen werden, insbesondere wäre die durch eine gesetzliche Kabelsendelizenz unter Umständen eintretende wirtschaftliche Entwertung anderer Nutzungsrechte, etwa der Filmrechte, mit zu bedenken (1).

(1) Hierauf weist kritisch Dietz a.a.O. 162 hin; insgesamt positiver wohl a.a.O. 268.

Im Übrigen würde die gemeinschaftsweite Einführung eines Vergütungsanspruchs für die Kabelweitersendung von Rundfunkprogrammen die Möglichkeiten der Rechtsinhaber erhöhen, für jede Vorführung eine angemessene Vergütung zu erlangen. In allen den Fällen, in denen vertragliche Vereinbarungen mit den Kabelweitersendeunternehmen bisher nicht abgeschlossen werden konnten, könnte von einem Schiedsverfahren eine rasche Durchsetzbarkeit des Vergütungsanspruchs erwartet werden. Schliesslich könnte nach Auffassung von Urheberrechtsexperten damit gerechnet werden, dass eine qualitativ gut zusammengesetzte zentrale Schiedskommission in genauer Kenntnis des Umfangs der Entwicklung des Kabelfernsehens in der Gemeinschaft höhere Vergütungen für die Rechtsinhaber für angemessen hielte, als diese selbst bisher in dezentralen Verhandlungen vereinbaren konnten.

V. Elemente einer Lösung

Die geplante Richtlinie soll den freien Dienstleistungsverkehr im Gemeinsamen Markt über die Binnengrenzen hinweg ermöglichen. Sie hat deshalb die Fälle zu regeln, in denen ein Kabelunternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat eine Rundfunksendung in seinem Sitzland oder in anderen Mitgliedstaaten über Kabel verbreiten will, die von einem Sendeunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat ausgestrahlt wird.

Haben Kabelunternehmen und Rundfunksendeunternehmen ihren Sitz in ein und demselben Mitgliedsland, so wird dagegen der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr regelmäßig nicht berührt. Solange nicht darüber hinaus gleichzeitig ein Gemeinsamer Markt mit binnenmarktähnlichen Bedingungen angestrebt wird - was zu diskutieren sein wird -, besteht kein Anlaß, die rein innerstaatliche Kabelübertragung zu regeln.

Anderes gilt jedoch, wenn die Kabelübertragungsanlagen des Kabelunternehmens, das seinen Sitz in dem gleichen Mitgliedstaat wie das Sendeunternehmen hat, sich über eine Binnengrenze hinweg in einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten erstrecken; auch in diesem Fall muß die Kabelübertragung ermöglicht werden, soweit sie über die Binnengrenze hinweg erfolgt.

Denkbar ist ferner, daß das Sendeunternehmen, das seinen Sitz in dem gleichen Mitgliedstaat wie das Kabelunternehmen hat, eine Sendung nicht in seinem Sitzstaat, sondern nur in einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten hinein ausstrahlt: In diesem Fall muß es dem Kabelunternehmen auch ermöglicht werden, die Sendung über die Binnengrenze hinweg in den Sitzstaat zu "reimportieren" und dort zu verbreiten.

Nicht erfaßt zu werden brauchen hingegen die Sendungen, die von einem Sendeunternehmen mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft ausgehen, ebensowenig wie für die Ermöglichung einer Kabelverbreitung in Gebieten außerhalb des Gemeinsamen Marktes Sorge zu tragen ist.

Soweit nach dem Vorstehenden die Regelung der Richtlinie eingreift, sollte es keine Rolle spielen, ob die Sendung auch direkt empfangen werden kann oder der Empfänger im Versorgungsgebiet des Senders liegt. Wollte man auf die Empfangbarkeit abstellen, so würde die Anwendung der Regelung von Fall zu Fall von Zufälligkeiten der Empfangsbedingungen, der technischen Entwicklung der Empfangsgeräte und von anderen Imponderabilien abhängen, was die Rechtssicherheit in unzumutbarer Weise belastete. So bildete es ein untragbares Ergebnis, wenn beispielsweise ein Kabelunternehmen in ein und demselben Mitgliedstaat für geographische Zonen ungünstigeren Direktempfangs freigestellt würde, für günstigere Empfangszonen dagegen von der Zustimmung der Inhaber der Urheber- und Leistungsschutzrechte abhängig bliebe. Im übrigen sollte die nahräumige Weitersendung nicht zum Nachteil des weiträumigen Programmtransfers urheberrechtlich privilegiert werden.

Unerheblich sollte ferner sein, ob das Kabelunternehmen die vom Sendeunternehmen ausgestrahlten Signale direkt, über Richtfunk aufgrund einer für die Allgemeinheit bestimmten drahtlosen Sendung durch Satelliten oder über Fernkabel empfängt. Es sollte auch keinen Unterschied machen, ob die Signale aus einer Primärsendung oder aus einer Weitersendung übernommen werden. Auch der Fall sollte einbezogen werden, daß die Empfangsantenne des Kabelsenders von diesem entfernt aufgestellt ist und die Signale von dort zur Kabelstation drahtlos, insbesondere durch Richtfunk, oder durch Draht übertragen werden.

Die technische Entwicklung ist im einzelnen noch nicht abzusehen. Entscheidend ist regelmäßig die Herkunft der Sendung aus einem Mitgliedstaat und die Verbreitung in einem anderen; auf welchem Weg die Signale die Binnengrenze überschreiten, spielt keine Rolle. Eine Ausnahme ist, wie oben dargelegt, nur für die nach dem Satellitenabkommen zu verbietende "Anzapfung" einer Satelliten-Punkt-zu-Punkt-Sendung zu erwägen, die nicht zum unmittelbaren Empfang für die Allgemeinheit bestimmt ist; diese Ausnahme dürfte als Beschränkung des freien Sendeverkehrs nicht ins Gewicht fallen.

Zweifelhaft erscheint, ob die Richtlinie den Begriff des Kabelsendeunternehmens und/oder der Kabel- (bzw. Drahtfunk-) Sendung definieren sollte. Weder die Revidierte Berner Übereinkunft noch das Rom-Abkommen noch das Europäische Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen enthalten eine solche Definition. Unterschiedlich beantwortet wird in den Verbandsländern vor allem die Frage, wie die - senderechtlich nicht relevante - Gemeinschaftsantennenanlage vom Kabelsendeunternehmen abzugrenzen ist und ob die Tätigkeit von Kabelsendeunternehmen im Empfangsbereich des Rundfunksenders den Gemeinschaftsantennenanlagen praktisch gleichzustellen ist.

Die letztere Frage spielt für die Richtlinie keine Rolle: Sie soll für die darin aufgeführten Fälle grenzüberschreitender Übertragung in jedem Fall gelten, ganz gleich, ob die Rundfunksendung zugleich direkt empfangen werden kann. Aber auch das erstgenannte Problem der Abgrenzung zu den Gemeinschaftsantennenanlagen bedarf keiner Entscheidung durch die Richtlinie, sondern kann dem nationalen Recht überlassen bleiben. Denn der Bereich, den das jeweilige nationale Recht der Kabelsendung (Drahtfunkverbreitung) zuordnet, wird durch die Richtlinie liberalisiert. Der den Gemeinschaftsantennenanlagen zugeordnete Bereich ist ohnehin urheberrechtsfrei, da das Senderecht nicht tangiert wird, es sich vielmehr um den Empfang als das notwendige Korrelat der Sendung handelt. Eine unterschiedliche Abgrenzung zwischen Gemeinschaftsantennen und

Kabelunternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten wirkt sich somit nur darin aus, ob eine Gebührenpflicht besteht oder nicht. Daß die Grenze insoweit nicht ganz einheitlich sein wird, kann hingenommen werden.

Die Richtlinie sollte im Übrigen sowohl auf Hörfunk- als auch auf Fernsehsendungen anwendbar sein.

Einer Regelung im Sinn der Liberalisierung bedarf wohl nur die zeitgleiche Kabelübertragung als der praktische Hauptfall der Tätigkeit der Kabelunternehmen. Werden Sendungen vom Kabelunternehmen aufgezeichnet, um zeitverschoben gesendet zu werden, ist nicht nur das Recht der Verwertung in unkörperlicher Form, sondern zugleich das Recht der Verwertung in körperlicher Form berührt (Vervielfältigung); es können Interferenzen auch zum Filmverleih sowie zum Kassetten- und Schallplattenmarkt auftreten. Will ein Kabelunternehmen fremde Sendungen aufzeichnen, um sie zu einem späteren Zeitpunkt auszusenden, so ist es eher zumutbar, sich um die Zustimmung der Rechtsinhaber zur Sendung zu bemühen.

Es wird dabei nicht verkannt, daß mit dieser Lösung die Adaptation ausländischer Sendungen (Synchronisation, Untertitel in der Sprache des Empfangslandes, Einfügung von Werbespots etc.) erschwert wird. Derartige Eingriffe werden aber ohnehin mit dem urheberrechtlichen Verbot der Änderung des Werkes und dem dem Urheber vorbehaltenen Recht der Bearbeitung des Werkes kollidieren sowie nicht selten urheberpersönlichkeitsrechtliche Bedenken begründen. Nach Art. 11 bis Abs. 2 Satz 2 der Berner Übereinkunft darf das Urheberpersönlichkeitsrecht aber in keinem Fall beeinträchtigt werden.

Aus all diesen Gründen erscheint eine Beschränkung der Richtlinie auf die zeitgleiche Kabelübertragung gerechtfertigt. Zielvorstellung der Richtlinie ist es ja, die Einwohner jedes Mitgliedstaates in die Lage zu versetzen, dieselben Sendungen empfangen zu können, wie sie in anderen Mitgliedstaaten jeweils ausgestrahlt werden. Es soll so sein, als versorgte jeder Sender den ganzen Gemeinsamen Markt mit seinen Sendungen. Nicht das unmittelbare Ziel der Richtlinie kann es dagegen sein, die Programme derart fungibel zu machen, daß die Kabelunternehmen daraus nach Belieben und eigenem Zeitplan ihre Programme komponieren können. Wollen sie für eigene Programme aufgezeichnete fremde Programmteile verwenden, so müssen sie sich der Zustimmung der Rechtsinhaber versichern, sofern ihnen nicht Sonderregelungen für ephemere Aufzeichnungen zugute kommen.

Nicht ausgeschlossen werden sollte dagegen die nur teilweise zeitgleiche Übernahme eines Programms, das heißt einzelner, in sich geschlossener Sendungen.

Als wirksamstes Mittel der Liberalisierung dürfte sich die gesetzliche Lizenz empfehlen. Die Richtlinie würde die Mitgliedstaaten demgemäß verpflichten, ihre einschlägigen Gesetze binnen angemessener Frist - etwa innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie - derart zu ändern, daß das Verbot der Urheberrechtsinhaber und gegebenenfalls auch der Inhaber verwandter Schutzrechte - sofern diesen Verbotrechte verliehen sind - in bezug auf die Kabelübertragung von Rundfunk- und Fernsehunternehmen unter den vorstehend umschriebenen Voraussetzungen aufgehoben wird, wobei eine Geltendmachung des Urheberpersönlichkeitsrechts vorbehalten bleiben muß. Ob die Mitgliedstaaten darüber hinaus auch die Kabelübertragung von Sendungen aus dem nationalen Bereich oder von Drittstaaten liberalisieren wollen, kann jedem Mitgliedstaat überlassen bleiben.

Einer zusätzlichen Maßnahme bedarf es hinsichtlich des verwandten Schutzrechts der Fernsehsendeunternehmen bei solchen Mitgliedstaaten, für die das Europäische Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen in Kraft und nicht durch Vorbehalte zugunsten der Kabelübertragung durchbrochen ist. Diese Länder wären durch die Richtlinie zu verpflichten, das Abkommen gemäß seinem Art. 14 so zu kündigen, daß die betreffenden Länder spätestens zum Ablauf der Frist für die Anpassung ihrer Gesetzgebung vom Abkommen frei sind.

Die Interessen der Urheber und Inhaber von verwandten Schutzrechten wären durch Gewährung eines Anspruchs auf angemessene Vergütung zu wahren. Die Richtlinie sollte Kriterien für die Bemessung dieser Vergütung aufstellen. Insbesondere sollten bei der Bemessung der Vergütung in Betracht gezogen werden:

- die übliche Höhe vergleichbarer vertraglicher Lizenzgebühren für die Kabelübertragung;
- die übliche Höhe der für die Erstsending bezahlten Entgelte;
- die Zahl der an das Kabelnetz angeschlossenen Empfänger und die Höhe der von ihnen entrichteten Gebühren;
- die Wahrscheinlichkeit und der Umfang der Beeinträchtigung anderer Verwertungsmöglichkeiten, etwa der Filmvorführung.

Soweit die nationale Gesetzgebung - etwa zugunsten von Inhabern verwandter Schutzrechte - schon bisher nicht ein Verbotsrecht, sondern lediglich einen Vergütungsanspruch vorsieht, wären auch solche Vergütungsansprüche der Regelung in der Richtlinie zu unterstellen.

Für den Anspruch auf angemessene Vergütung nach Maßgabe der Richtlinie sollte im Interesse einer erleichterten Abwicklung bestimmt werden, daß er nur über Verwertungsgesellschaften geltend gemacht werden kann. Dies würde eine Pauschalierung ermöglichen und die Kabelunternehmen vor einer Vielzahl individueller Anspruchsteller schützen.

Was die Festsetzung des Vergütungsanspruchs betrifft, so sollte zunächst versucht werden, darüber eine gütliche Einigung zwischen den Verwertungsgesellschaften und den Kabelunternehmen (oder deren Verbänden) herzustellen. Kommt es hierzu binnen angemessener Frist nicht, so sollte jeder der Beteiligten entsprechend Art. 11 bis Abs. 2 Satz 2 eine hierfür zu bildende Schiedsstelle anrufen können; sie würde die Höhe der Vergütung festsetzen. Die Schiedsstelle sollte zentral für die gesamte Gemeinschaft zuständig sein, um die erforderliche Einheit der Vergütungsmaßstäbe zu garantieren und Wettbewerbsverzerrungen hintanzuhalten. Der Schiedsstelle sollten neben Vertretern der beteiligten Kreise unabhängige Sachverständige angehören.

Teilnehmerzahlen für Hörfunk und Fernsehen in der Gemeinschaft am 31.12.1982

	I Hörfunk	II Fernsehen	III komb. Hörfunk/ Fernsehen (1)
Belgien (4)	4 596 365	1 020 044 1 943 082 (3)	
Dänemark	115 800		1 886 300
Deutschland	2 926 935		21 835 778
Frankreich	18 260 000 (2)	7 187 474 9 771 758 (3)	
Griechenland (2)	3 250 000	1 700 000 (1)	
Irland	1 315 000 (2)	276 875 419 951 (3)	
Italien	390 000		13 760 000
Luxemburg (2)	225 000	91 000 (1)	
Niederlande	181 652		4 366 921
Vereinigtes Königreich	41 000 000 (2)	4 122 230 14 795 024 (3)	

NB: Die Addition der Spalten I und III ergibt die
Summe der Hörfunkanschlüsse: 98 463 451, die der Spalten II und III die
Summe der angemeldeten Fernsehanschlüsse: 83 176 437.

(1) Einschließlich Farbfernsehen.

(2) Geschätzte Zahl der Empfangsgeräte (keine Anmeldepflicht).

(3) Farbfernsehen (nicht in der vorhergehenden Zahl enthalten).

(4) Situation am 1.1.1982.

Quelle: EBU Review Nr. 2, März 1983, 60.

Derzeitiger TV-Spillover in Europa

Spillover aus:

Österreich	Deutschland, Schweiz, Italien.
Belgien	RTL, Deutschland, Niederlande, Frankreich, Großbritannien (an der Küste), von TV-Kabelgesellschaften verwertet.
Dänemark	Im südlichen Landesdrittel: Deutschland; in der nördlichen Landeshälfte: Schweden und in geringem Umfang Norwegen.
Finnland	Schweden, Rußland, Norwegen (in den nördlichen Landesteilen). (STL über Kabel.)
Frankreich	RTL, Belgien im Norden, TMC und Italien im Süden, Deutschland im Osten.
Deutschland	Nur in den Grenzgebieten: RTL, Frankreich, Belgien, Dänemark, Österreich bzw. DDR.
Griechenland	-
Island	-
Irland	Großbritannien und Nordirland.
Italien	Nur in den Grenzgebieten: Schweiz, Österreich, TMC bzw. Frankreich.
Luxemburg	Im gesamten Gebiet: Belgien, Frankreich, Deutschland.
Niederlande	Belgien, Deutschland, Frankreich, Dänemark, an der Küste Großbritannien. Ausstrahlung von Sendungen aus einem Gebiet in ein anderes über Kabel nicht zulässig.
Norwegen	Schweden, in den südlichen Landesteilen Dänemark (STL über Kabel).
Portugal	In den Grenzgebieten Spanien.
Spanien	Frankreich und Portugal nur in den Grenzgebieten.
Schweden	Norwegen, Finnland, im Süden Dänemark.
Schweiz	Deutschland, Frankreich, Italien (STL über Kabel).
Vereinigtes Königreich	In Ulster und Wales: Irland.

Quelle: New Communications Developments, A manual by The European Association of Advertising Agencies, Brüssel, November 1983, 17 (Anlage 6).

Herkunft der im Fernsehen ausgestrahlten Filme 1981

Land der Ausstrahlung	Herkunftsland													
	Belgien		Frankreich		Deutschland		Italien		Vereinigtes Königreich		USA		Andere	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Belgien: RTBF			160	48,8	15	4,3	24	6,8	12	3,4	107	30	17	4,9
BRT			11	6,25	7	3,98	4	2,28	24	13,64	104	59,10	26	14,77
Frankreich (1)	-	-			4	2,29	8	4,59	12	6,89	140	80,45	10	5,74
Deutschland (2)	-	-	48	11,79			15	3,68	26	6,38	221	54,29	93	22,85
Vereinigtes Königreich (3)	-	-	6	1,14	2	0,38	6	1,14			491	93,70	20	3,81

(1) TF 1, FR3; für A2 nach Herkunftsland aufgeschlüsselte Zahlen nicht verfügbar.

(2) ARD, ZDF; ZDF-Angaben einschließlich 1. Halbjahr 1982; Koproduktionen dem erstgenannten Herkunftsland zugeordnet.

(3) Nur BBC.

Quelle: Arbeitsgruppe 3 der Regierungskonferenz zum Europäischen Raum einer audiovisuellen Kooperation 1983.

Festangestellte Mitarbeiter in Rundfunkanstalten 1981

BRT	2 617
RTBF	2 562
BRF	35
DR	3 113
ARD	18 000
ZDF	3 500
TF 1	1 219 (1)
A 2	keine Angabe
FR 3	keine Angabe
ERT 1	2 078
ERT 2	keine Angabe
RTE	2 300
RAI	13 531
RTL	1 820 (2)
NOS + andere Anstalten	5 724
BBC	27 942
ITV	18 350

(1) Dieser Zahl sind hinzuzufügen 138 Mitarbeiter der gemeinsamen Dienste TF 1, A 2, SFP, INA usw.

(2) Einschließlich Außenstellen in Belgien, Deutschland, Frankreich.

Ergebnisrechnung der Rundfunk- und Fernsehanstalten 1981 bzw. 1982

	Landeswährung	Mio. ECU
Belgien	9,25 Mrd. BFR	202
Dänemark	1,34 Mrd. DKR	164
Deutschland	ARD: 3,9 Mrd. DM ZDF: 1,2 Mrd. DM	1 719 529
Frankreich	7,8 Mrd. FF (1) davon TF 1: 1,6 Mrd. FF	1 145
Griechenland	6 Mrd. DR (1)	80
Irland	50 Mio. IRL	69
Italien	RAI: 1 143,1 Mrd. LIT	850
Luxemburg	CLT: 8,28 Mrd. LFR (1)	180
Niederlande	768 Mio. HFL (1)	302
Vereinigtes Königreich	BBC: 602 Mio. UKL (1) ITV: 680 Mio. UKL (1)	1 032 1 166
Insgesamt	-	7 438

(1) Zeitraum 1982.

Hörfunk- und Fernsehgebühren in der Gemeinschaft 1983a) Landeswährung

		Jährliche Gebühren pro Haushalt				
		Hörfunk	Fernsehen		kombinierte Gebühr	
			schwarzweiß	Farbe	schwarzweiß	Farbe
Belgien (BFR)	708	2 688	4 200		3 625 (2)	
Dänemark (DKR)	154			640	1 080	
Deutschland (DM) (1)	60,60		134,40		195	
Frankreich (FF)	-	311	471			
Griechenland (DR)	keine Rundfunkgebühr, aber Zusatzentgelt zur Stromrechnung					
Irland (IRL)	-	27	45			
Italien (LIT) (1)	3 630			42 680	78 910	
Luxemburg (LFR)	keine Rundfunkgebühr					
Niederlande (HFL)	45				153	
Vereinigtes Königreich (UKL) (3)	-	15	46			

(1) Seit 1.7.1983.

(2) Durchschnittliche kombinierte Gebühr für Kabelhörfunk und -fernsehen;
unabhängig von der Rundfunkgebühr.

(3) Stand 31.12.1982.

b) Europäische Währungseinheit (ECU)

	Jährliche Gebühren pro Haushalt				
	Hörfunk	Fernsehen		kombinierte Gebühr	
		schwarzweiß	Farbe	schwarzweiß	Farbe
Belgien	15,47	58,74	91,78		79,22
Dänemark	18,91			78,58	132,61
Deutschland					85,97
Frankreich	-	45,65	69,13		
Griechenland	keine Rundfunkgebühr, aber Zusatzentgelt zur Stromrechnung				
Irland	-	37,48	62,47		
Italien	2,7			31,74	58,68
Luxemburg	keine Rundfunkgebühr				
Niederlande	17,7				60,21
Vereinigtes Königreich	-	25,71	78,84		

c) Betrag der Gebühren für Hörfunk und Farbfernsehen

	Landeswährung	ECU
Belgien	4 908 BFR	107,25
Dänemark	1 080 DKR	132,61
Deutschland	195 DM	85,97
Frankreich	471 FF	69,13
Griechenland	Zusatzentgelt zur Stromrechnung	
Irland	45 IRL	62,47
Italien	78 910 LIT	58,68
Luxemburg	-	
Niederlande	153 HFL	60,21
Vereinigtes Königreich	46 UKL	78,84
Durchschnitt I (1)	-	81,9
Durchschnitt II (2)	-	77,33

(1) Summe der Gebühren durch Anzahl der erfaßten Länder.

(2) Nach den Rundfunkteilnehmern (Anlage 1) gewichteter Durchschnitt.

Werbeausgaben in Europa (in Mio. USD)

Land	Werbeausgaben insgesamt (1982)	In % des BIP (1982)	Ausgaben für Fernsehwerbung (1981)	Haushalte mit Fernsehgeräten (in Mio.) (1981)
Österreich	312	0,40	88	2,6
Belgien	415	0,69	(36)**	2,7
Dänemark	567	1,00	-	2,0
Finnland	768	1,82	63	1,3
Frankreich	3 620	0,85	460	15,0
Deutschland	5 224	0,83	515	22,0
Griechenland	119	0,32	61	2,6
Island	18	0,96	3,3	0,07
Irland	145	0,83	36	0,7
Italien	1 333	0,40	428	17,6
Luxemburg	80	0,25	***	-
Niederlande	1 839	1,30	104	4,8
Norwegen	467*	0,80	-	1,3
Portugal	70*	0,30	40	2,7
Spanien	1 346	1,00	381	9,8
Schweden	1 165	1,50	-	3,2
Schweiz	1 261	1,30	113	1,9
Vereinigtes Königreich	4 696	1,34*	1 452	18,0

* Zahlen für 1981.

** Geschätzte Ausgaben für TV-Werbung in RTL.

*** Siehe Belgien.

Quelle: New Communications Developments, A manual by The European Association of Advertising Agencies, Brüssel, November 1983, 14 (Anlage 3).

Anm.: In den Zahlen für einige Länder sind die Druckkosten u. ä. nicht enthalten.

Europäische Rundfunkanstalten, die Werbung ausstrahlen

Land	Fernsehen		Hörfunk	
	Landesweit	Regional	Landesweit	Regional
Österreich	ja	-	ja	ja
Belgien	-	nein (1)	-	nein
Dänemark	-	nein	-	nein
Finnland	ja	-	-	nein
Frankreich	ja	ja (2)	nein	
Deutschland	ja	ja (3)	-	ja (5)
Griechenland	ja	-	ja	ja
Island	ja	-	ja	-
Irland	ja	-	ja	ja (6)
Italien	ja	ja	ja	ja
Luxemburg	ja	-	ja	-
Niederlande	ja	-	ja	nein(7)
Norwegen	-	nein	-	nein
Portugal	ja	-	ja	?
Spanien	ja	ja	ja	ja
Schweden	-	nein	-	nein
Schweiz	ja (4)		nein (8)	
Vereinigtes Königreich	ja	ja	nein	ja

1. Gemäß Gesetz vom Juli 1983 kann das französischsprachige Fernsehen RTBF seither "nichtkommerzielle" Werbung ausstrahlen.
2. FR 3 ist ein Regionalprogramm, strahlt aber bisher keine regionale Werbung aus. RTL deckt den Norden, TMC den Süden Frankreichs ab.
3. Die Dritten Programme (ARD II) strahlen keine Werbung aus. ARD I sendet in seinen Regionalprogrammen Regionalwerbung.
4. Die Schweiz strahlt Landesweit Sendungen in den drei Landessprachen aus, die somit alle Regionen erreichen.
5. Außer Sender für den Raum Köln.
6. Piratensender (rund 50).
7. Ausstrahlung von Werbung im regionalen Hörfunk geplant.
8. Mit der Ausstrahlung von Werbung im regionalen Hörfunk soll demnächst begonnen werden.

Quelle: New Communications Developments, A manual by The European Association of Advertising Agencies, Brüssel, November 1983, 15 (Anlage 4).

Fernsehwerbung in Europa

Quelle: New Communications Developments, A manual by The European Association of Advertising Agencies, Brüssel, November 1983, 16 (Anlage 5) und Informationen der Rundfunkanstalten

Land	Fernsehanstalt	Maximale Sendezeit für Werbung pro Tag (in Minuten)	Werbeeinnahmen in % der Ge- samteinnahmen der jeweiligen Anstalt (Zahlen für 1981)
Österreich	ORF I ORF II	20	42 %
Belgien	RTBF I & II BRT I & II	"Nichtkommerzielle" Werbung seit Januar 1984 Entfällt	
Dänemark	Radio Denmark	Entfällt	
Finland	MTV/YLE I MTV/YLE II	16 9	80 % 80 %
Frankreich (1983)	TF 1 A 2 FR 3	24 24 10	61 % 53 % 13 %
Deutschland (1982)	ZDF ARD I ARD II	20 20 (Dritte Programme, keine Werbung)	40 % 30 % -
Griechenland	ERT 1 ERT 2	30 45	22 % 25 %
Island	Ríkisútvarpið-Sjónvarp	16,4 (im Durchschnitt)	33,7 %
Irland	RTE I RTE II	58 25	48 %
Italien	RAI I RAI II RAI III Private Rundfunkanstalten	28 28 - 15 % pro Stunde	23,8 % 23,8 % - 100 %
Luxemburg	RTL (französischsprachig) (Sendegebiet umfaßt Nord- frankreich und Belgien) RTL-Plus (deutschsprachig)	68 68	100 % 100 %
Niederlande (1984)	Channel I Channel II	18 (1984) 18 (1984)	25 % (1981) (Sendezeit wird erneut erhöht)
Norwegen	NRK	Entfällt	
Portugal	RTP I RTP II	90 45	43 % 43 %
Spanien	TVE I TVE II Regionalprogramme mit Werbesendungen für Katalonien und das Baskenland seit 1983	57 42	74 % 74 %
Schweden	STV I STV II	Entfällt Entfällt	
Schweiz	SRG (deutsch) SRG (französisch) SRG (italienisch)	20 20 20	35 % 35 % 35 %
Vereinigtes Königreich	BBC I & II ITV Channel 4	Entfällt 90 50	- 100 % 100 %

Rundfunkwerbeumsätze 1981

	<u>Landeswährung</u>	<u>Mio. ECU</u>
Belgien:	1 651 Mio. BFR	36,1
Dänemark:	-	-
Deutschland (1982) (1):	2 201,6 Mio. DM	970,6
Frankreich (1980):	1 678 Mio. FF	246,3
Griechenland:	2 436 Mio. DR	32,3
Irland (1979) (2):	41,2 Mio. USD	46,2
Italien:	577 Mrd. LIT	429,1
Luxemburg:	-	-
Niederlande:	276 Mio. HFL	108,6
Vereinigtes Königreich:	823 Mio. UKL	1 410,6
Europäische Gemeinschaft:	-	3 279,8

Quelle: Journal of Advertising 1983, Heft 2, 73 - 91.

(1) Zentrallausschuß der Werbewirtschaft, Werbung '83, 167, 172.

(2) Starch Inra Hooper, World Advertising Expenditures,
1980 Edition, 43 - 44.

Werbeumsätze in den Mitgliedstaaten und den USA sowie Anteil
verschiedener Werbeträger 1970 - 1981

- Quellen: 1. David S. Dunbar, J. Walter Thompson Company Ltd., Trends in Total Advertising Expenditure in 16 Countries, 1970 - 1981, Journal of Advertising 1983, Heft 2, 73 - 91.
2. J. Walter Thompson Company Ltd., Unilever, International Co-ordination Group, Trends in Total Advertising Expenditure in 29 Countries, 1970 - 1980, Journal of Advertising 1982, Heft 1, 57 - 88.

BELGIEN

Es sei vermerkt, daß es sich bei diesen Zahlen um diskontinuierliche Zeitreihen handelt; seit 1977 enthalten sie die Produktionskosten, so daß die Daten für 1976 und früher für Vergleichszwecke um +/- 10 % erhöht werden müssen.

Im Jahre 1981 verzeichneten die geschätzten Gesamtausgaben für die Werbung in Geld ausgedrückt ihren geringsten Anstieg (0,5 %) und in konstanten Medienpreisen ihren stärksten Rückgang (- 6 %) der letzten 11 Jahre. Der Trend stimmte jedoch in etwa mit der Entwicklung des BSP überein, so daß die Zahl - als Prozentsatz vom BSP - nur etwas niedriger war als 1980.

Im Jahre 1981 vereinigte die Presse insgesamt 73 % des Gesamtbetrags auf sich; der Verlust gegenüber dem Vorjahr um 2 Punkte ist den Zeitschriften/Magazinen zuzuordnen. Es scheint, daß das Fernsehen, das im Laufe der Jahre nur sehr langsam gewachsen war, endlich eine Auswirkung haben könnte; 1981 betrug der Zuwachs 1,5 Punkte. Die gesamte Fernsehwerbung wird von RTL (Radio-Télé-Luxembourg) ausgestrahlt, eine an der Peripherie gelegene Station, die den belgischen Markt nicht voll abdeckt. Die mögliche Einführung von belgischen kommerziellen Kanälen im Jahre 1983 wird das Wachstum des Fernsehanteils wahrscheinlich beschleunigen.

Unter den europäischen Ländern hat in Belgien die Außenwerbung den größten Anteil am gesamten Werbebudget. In den letzten paar Jahren ist ihre Bedeutung langsam zurückgegangen, hat sich jedoch 1981 wieder leicht erholt.

Anmerkungen

- a) In den Zahlen sind die Honorare der Agenturen enthalten.
- b) Die Produktionskosten sind für die Jahre 1970 - 1976 nicht in den Zahlen enthalten, im Gegensatz zum Zeitraum 1977 - 1979.

	Gesamtausgaben in Mio. BFR			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags						
	Zu jeweiligen Preisen	In % vom BSP	Zu konstanten Preisen	Zeitung	Presse Zeitschriften/Magazine	Fernsehen	Hörfunk	Filmtheater	Außen/Verkehr	Index der Mediengebühren
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1970	6 150	0,60	nv	45,7	30,2	0,1	1,3	1,6	21,1	nv
1971	6 430	0,58	nv	44,0	31,3	0,2	1,4	1,7	21,5	nv
1972	6 970	0,55	nv	42,3	33,0	0,3	1,1	2,4	20,8	nv
1973	7 280	0,50	7 280	41,7	32,6	0,5	1,2	2,3	21,6	100
1974	7 670	0,45	6 670	43,8	30,7	1,4	1,0	2,1	20,9	115
1975	7 720	0,41	5 320	43,7	30,1	2,3	0,2	2,2	21,4	145
1976	8 650	0,41	5 805	43,4	29,1	3,6	0,3	2,4	21,1	149
1977	11 890	0,51	6 680	44,8	31,6	6,7	0,3	1,4	15,1	178
1978	13 050	0,53	7 290	45,0	30,4	7,3	0,3	1,6	15,4	179
1979	15 140	0,57	7 650	45,2	30,0	7,6	0,3	1,3	14,7	198
1980	16 430	0,59	7 570	42,6	32,5	8,2	0,3	1,8	14,6	217
1981	16 507	0,57	7 115	42,5	30,3	9,8	0,2	1,6	15,6	232

Quellen: 1970 - 1976 - Credop; 1977 - Advertising Audit Services; Spalte 11 - CACP.

DÄNEMARK

Es sei vermerkt, daß die nächste fünfjährige Erhebung erst 1982 durchgeführt wird; Veröffentlichung der Ergebnisse im Jahre 1983.

Die Informationen über Dänemark sind außerordentlich begrenzt (siehe Anmerkungen). Die Gesamtausgaben waren 1978 - in Geld ausgedrückt - doppelt so hoch wie 1973; auch bewegten sie sich als Prozentsatz vom BSP nach oben. (Zu konstanten Verbraucherpreisen betrug 1978 der Anstieg 18 %.)

Da es keine Fernseh- und Hörfunkwerbung gibt, ist die Mediensituation sehr stabil; im Zeitraum 1973 - 1978 kamen nur geringfügige Schwankungen vor. Die Zeitungen sind das dominierende Medium. (Die fünfjährigen Erhebungen zeigen, daß die "klassischen" Medien - Presse, Filmtheater und Außenreklame - im Jahre 1973 59 % und im Jahre 1978 63 % der gesamten Werbeausgaben auf sich vereinigten; der Rest wird hauptsächlich Postwurfsendungen wie auch Ausstellungen, sonstigen Medien geringerer Bedeutung, Agenturhonoraren, Produktionskosten und Verwaltung zugerechnet.)

Anmerkungen

- a) In den Zahlen sind Agenturhonorare und Produktionskosten nicht enthalten.
- b) Erhebungen über die Ausgaben werden nur alle fünf Jahre durchgeführt. Es werden keine Indexziffern für die Mediengebühren ermittelt.
- c) Fernsehen und Hörfunk stehen für die Werbung nicht zur Verfügung.

	Gesamtausgaben in Mio. DKR			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags						
	Zu jewei- ligen Preisen	In % vom BSP	Zu kon- stanten Preisen	Zei- tun- gen	Presse Zeit- schriften/ Magazine	Fern- sehen	Hör- funk	Film- thea- ter	Au- ßen/ Ver- kehr	Index der Me- dienge- bühren
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1973	1 193	0,68	nv	71,8	24,1	-	-	1,6	2,5	nv
1978	2 377	0,77	nv	72,8	23,2	-	-	1,3	2,7	nv

Quellen: Copenhagen School of Economics and Business Administration; Danish Advertising Association.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die geschätzten Werbegesamtausgaben waren 1981 praktisch statisch; bei Mediengebühren, die um fast 4 % anstiegen, sanken die Ausgaben zu konstanten Medienpreisen (zum ersten Mal seit 1975) um den gleichen Betrag. Dies im Vergleich zu den 1980 erzielten beträchtlichen Zuwächsen.

Das Medienbild blieb 1981 im wesentlichen statisch. Sowohl Fernsehen als auch Hörfunk folgten ihrem langsamen Aufwärtstrend der letzten drei Jahre, was hauptsächlich auf Gebührenerhöhungen zurückzuführen ist. Zeitungen und Zeitschriften/Magazine verloren geringfügig an Boden.

Anmerkungen

In den Zahlen sind Agenturhonorare und Produktionskosten nicht enthalten.

	Gesamtausgaben in Mio. DM			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags						
	Zu jeweiligen Preisen (1)	In % vom BSP (2)	Zu konstanten Preisen (3)	Zeitungen (5)	Presse Zeitschriften/Magazine (6)	Fernsehen (7)	Hörfunk (8)	Filmtheater (9)	Außen/Verkehr (10)	Index der Mediengebühren (11)
1970	4 170	0,62	4 170	53,3	23,6	12,6	3,8	1,4	6,3	100
1971	4 515	0,60	4 220	51,6	23,8	13,9	3,7	1,3	5,7	107
1972	5 030	0,61	4 660	53,8	23,5	12,6	3,6	1,2	5,3	108
1973	5 430	0,59	4 600	53,9	22,4	13,6	3,9	1,1	5,1	118
1974	5 245	0,53	4 260	55,8	19,8	14,0	4,1	1,1	5,2	123
1975	5 470	0,54	4 175	56,7	18,5	15,5	3,7	1,1	4,5	131
1976	6 380	0,57	4 870	57,7	20,1	13,5	3,2	1,0	4,5	131
1977	7 225	0,61	5 430	56,3	22,6	12,3	3,5	0,9	4,4	133
1978	8 155	0,63	5 780	56,9	21,9	12,2	3,7	0,9	4,4	141
1979	9 050	0,64	5 730	57,5	21,9	11,4	3,9	1,0	4,3	158
1980	9 650	0,64	6 030	57,7	21,2	11,6	4,1	1,0	4,4	160
1981	9 635	0,62	5 800	56,9	20,9	12,1	4,7	1,2	4,2	166

Quellen: ZAW, mit Ausnahme von Spalte 11 von Gruner & Jahr.

FRANKREICH

In Geld ausgedrückt, waren die Gesamtausgaben 1980 nahezu 3,5mal so hoch wie 1970. In Prozent vom BSP stieg der entsprechende Wert bis 1973 langsam an; nach einem kurzen Nachlassen kehrte er 1976 zu früher erreichten Niveaus zurück und hat sich seither stabil verhalten. Der Gesamtbetrag lag 1980 um 17 % höher als 1979 und übertraf damit die Inflationsrate.

Die Medienstruktur wird weitgehend vom Fernsehen beeinflusst. Obgleich der Zugang zu diesem streng geregelt ist, ist sein Anteil in den letzten zehn Jahren ständig gewachsen und hat sich nunmehr stabilisiert; dieses Wachstum ist zum größten Teil auf Gebührenerhebungen zurückzuführen, die über den Durchschnitt für die übrigen Medien hinausgingen. Die Presse hat im Zeitablauf am meisten gelitten, vor allem die Zeitungen; während der Anteil der Zeitschriften/Magazine am Gesamtbetrag in früheren Jahren zurückging, hat er sich nunmehr stabilisiert. Der Hörfunk hat - mit weniger Restriktionen als das Fernsehen - Zuwächse erzielt; die Außenreklame hat ebenfalls von der Entwicklung neuer Anbringungsmöglichkeiten für Poster profitiert.

Anmerkungen

- a) In den Zahlen sind Agenturhonorare und Produktionskosten enthalten.
b) Es ist kein Index der Mediengebühren verfügbar.

	Gesamtausgaben in Mio. FF			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags						
	Zu jeweiligen Preisen (1)	In % vom BSP (2)	Zu konstanten Preisen (3)	Zeitung- en (5)	Presse Zeit- schriften/ Magazine (6)	Fern- sehen (7)	Hör- funk (8)	Film- thea- ter (9)	Au- ßen/ Ver- kehr (10)	Index der Me- dienge- bühren (11)
1970	3 630	0,50	-	67,5	12,0	8,0	1,5	11,0	-	-
1971	4 100	0,51	-	65,0	14,0	9,0	1,0	11,0	-	-
1972	nv	nv	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	5 200	0,52	-	63,0	15,0	9,0	2,0	11,0	-	-
1974	nv	nv	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	6 100	0,49	-	58,5	15,7	10,3	1,9	13,6	-	-
1976	7 275	0,51	-	57,0	16,0	11,0	2,0	14,0	-	-
1977	8 350	0,51	-	56,5	16,0	11,0	2,0	14,5	-	-
1978	9 190	0,50	-	56,0	16,5	11,0	2,0	14,5	-	-
1979	10 650	0,51	-	55,0	17,0	11,5	2,0	14,5	-	-
1980	12 430	0,51	-	55,0	16,5	11,5	2,0	15,0	-	-

Quelle: IREP.

GRIECHENLAND

Die Gesamtausgaben sind sehr rasch gewachsen; im Jahre 1980 waren sie sechsmal so hoch wie 1971. Obgleich die Mediengebühren in den letzten fünf Jahren rasch angestiegen sind, ist ein großer Teil des Wachstums der Gesamtausgaben realer Art; zu konstanten Preisen war seit 1975 eine Zunahme um ein Drittel zu beobachten. Als Prozentsatz vom BSP befinden sich die Ausgaben immer noch am unteren Ende der Skala; nach einem Rückgang im Zeitraum 1974 - 1975 folgten sie einem kräftigen Aufwärtstrend, fielen jedoch in den letzten beiden Jahren wieder etwas zurück.

Der Wechsel von einer Militärregierung im Jahre 1974 stimulierte zweifellos Wirtschaft und Werbung. Das Medienbild war in der Vergangenheit recht plötzlichen Veränderungen unterworfen; von 1977 bis 1979 war eine gewisse Stabilität zu beobachten, doch kam es 1980 zu einer kräftigen Erholung des Anteils der Fernsehwerbung zu Lasten von Zeitungen und Zeitschriften/Magazinen.

Anmerkungen

- a) In den Zahlen sind Agenturhonorare, aber keine Produktionskosten enthalten.
- b) Für Filmtheater und Außenreklame liegen keine zuverlässigen Zahlen vor; sie sind im Gesamtbetrag nicht enthalten, obgleich sie als Werbeträger verwendet werden.

Gesamtausgaben in Mio. DR			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags							Index der Me- dienge- bühren (11)
Zu jewei- ligen Preisen (1)	In % vom BSP (2)	Zu kon- stanten Preisen (3)	Zeit- tun- gen (5)	Presse Zeit- schriften/ Magazine (6)	Fern- sehen (7)	Hör- funk (8)	Film- thea- ter (9)	Au- ßen/ Ver- kehr (10)		
1970	nv	-	-	-	-	-	nv	nv	-	
1971	710	0,24	-	26,9	26,6	31,0	15,5	nv	nv	-
1972	860	0,25	-	25,2	23,3	39,7	11,8	nv	nv	-
1973	1 020	0,23	-	19,5	22,0	50,7	7,8	nv	nv	-
1974	1 090	0,20	-	23,7	20,8	47,5	8,0	nv	nv	-
1975	1 290	0,20	1 290	23,9	18,0	51,4	6,7	nv	nv	100
1976	1 710	0,25	1 430	23,2	18,1	52,6	6,1	nv	nv	120
1977	2 320	0,29	1 560	29,6	21,8	43,3	5,3	nv	nv	149
1978	3 160	0,34	1 620	29,4	20,3	46,4	3,9	nv	nv	195
1979	3 690	0,30	1 600	28,2	20,2	46,9	4,7	nv	nv	230
1980	4 350	0,28	1 740	25,9	18,1	49,6	6,4	nv	nv	250

Quellen: Odigos Demosiotitos, A. C. Nielsen, Metrix und PRC/EMRB Hellas.

ITALIEN

Während das BIP 1981 nominal um 17,6 % und real um 1,6 % sank, stiegen die geschätzten Werbebesamtkosten nominal um 29 % und real um 9 %. Als Prozentsatz vom BIP waren die Werbeausgaben 1981 höher als in jedem anderen Jahr nach 1971.

Für diesen Anstieg waren kleine und mittlere Unternehmen verantwortlich, die erstmals mit der Werbung begonnen haben; größere Auftraggeber der Werbung tendieren dazu, ihre entsprechenden Budgets an den Mediengebühren auszurichten.

Unter dem Gesichtspunkt der Medien war ein großer Teil des Anstiegs dem Erfolg des privaten Fernsehens zuzuschreiben. Durch Zusammenfassung lokaler Stationen starteten 1981 vier private Sender mit landesweiter Deckung; im Mai 1982 erreichten die vier Sender bereits 90 % der 9 Mio. Fernsehzuschauer des privaten Fernsehens, die sich zur günstigsten Zeit einschalten. (Dies im Vergleich zu den 8,8 Mio. Zuschauern von Kanal 1 und 3,5 Mio. von Kanal 2 des RAI.) Für 1981 ist verlässlichen Schätzungen zu entnehmen, daß das private Fernsehen 225 Bio. LIT Werbeeinnahmen hatte, im Vergleich zu 144 Bio. im Jahre 1980 und zu 218 Bio. des RAI im Jahre 1981.

Die Druckereimedien wurden am stärksten vom Erfolg des privaten Fernsehens beeinträchtigt; diese Situation wird sich 1982 noch verschlechtern, zum einen wegen der anhaltenden Publikumszuwächse des privaten Fernsehens und zum anderen wegen einiger Streiks des Druckereigewerbes.

Es wird damit gerechnet, daß 1982 die realen Gesamtausgaben erneut ansteigen. Im Fernsehen dürften die Ausgaben bei 700 Bio. LIT liegen (200 Bio. beim staatlichen Fernsehen und 420 Bio. beim privaten Fernsehen), was etwa 36 % der Gesamtsumme ausmacht.

Anmerkungen

- a) In den Zahlen sind die Agenturhonorare enthalten, mit Ausnahme des nationalen Radios und des Fernsehens, dagegen blieben die Produktionskosten unberücksichtigt.
- b) Die Zahlen für die auf bestimmte Medien entfallenden Ausgaben - privates Fernsehen, Rundfunkstationen und Außenreklame - sind nur Schätzungen.

	Gesamtausgaben in Bio. LIT			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags						
	Zu jeweiligen Preisen	In % vom BIP zu Marktpreisen	Zu konstanten Preisen	Zeitung- en	Presse Zeit- schriften/ Magazine	Fern- sehen	Hör- funk	Film- thea- ter	Au- ßen/ Ver- kehr	Index der Me- dienge- bühren
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1970	266	0,42	266	30,0	34,9	12,5	8,3	6,4	7,9	100
1971	272	0,40	259	30,4	33,9	12,7	8,6	6,3	8,1	104,8
1972	286	0,38	267	29,1	35,7	12,2	9,1	6,0	7,9	107,1
1973	338	0,38	274	27,1	37,6	13,7	9,2	5,0	7,4	123,4
1974	366	0,33	250	29,2	34,9	15,4	8,8	4,4	7,3	146,8
1975	396	0,32	241	30,3	31,4	16,1	9,5	4,4	8,3	164,2
1976	476	0,30	273	32,4	31,8	15,4	8,5	3,9	8,0	174,4
1977	583	0,31	289	32,4	30,1	18,0	8,4	3,3	7,9	201,8
1978	698	0,31	283	31,5	29,6	19,6	8,8	2,8	7,7	246,8
1979	884	0,33	313	30,3	31,0	21,5	7,5	2,4	7,3	282,6
1980	1 226	0,36	356	27,1	31,4	26,1	6,7	1,9	6,8	343,9
1981	1 581	0,40	382	26,3	29,5	30,8	5,7	1,4	6,3	414,0

Quellen: P. Res; industry estimates; J. Walter Thompson SPA, Mailand.

NIEDERLANDE

Die Schwere der Rezession verursachte im Jahre 1981 erstmals einen Rückgang der tatsächlichen Werbeausgaben. Einige Kunden warben antizyklisch, mehr Kunden jedoch kürzten ihre entsprechenden Budgets. Die Zeitungen wurden besonders hart getroffen, wobei die Kleinanzeigen des Stellenmarkts und des Wohnungsmarkts wie auch für Markenartikel zurückgingen. Sie hätten sich in einer noch schlechteren Lage befunden, wäre es nicht zu einem starken Anstieg der Einzelhandelsannoncen gekommen, ausgelöst durch einen Lebensmittelpreiskrieg.

Die Kontrollstelle der Regierung für die Hörfunkwerbung, die STER, hat bereits 1982 die verfügbare Sendezeit um 60 % ausgeweitet. Auch die Sendezeit für die Fernsehwerbung soll während der nächsten sieben Jahre schrittweise verdoppelt werden (Beginn 1984).

Die Aussichten für 1982 sind trübe: Man rechnet mit einem weiteren Nachgeben sowohl zu jeweiligen als auch zu konstanten Preisen.

Anmerkungen

- a) In den Zahlen sind Agenturhonorare und Produktionskosten ab 1975 enthalten; bis 1974 sind die Produktionskosten nur bei den Zahlen für die Presse nicht berücksichtigt, jedoch in den Angaben für die übrigen Medien enthalten.
- b) In den Zahlen für die Presse ist die Wirtschaftspresse nicht erfaßt.
- c) Der Index der Mediengebühren enthält nur Presse, Fernsehen und Hörfunk.

	Gesamtausgaben in Mio. HFL			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags						
	Zu jeweiligen Preisen	In % vom BSP	Zu konstanten Preisen	Zeitung- en	Presse Zeit- schriften/ Magazine	Fern- sehen	Hör- funk	Film- thea- ter	Au- ßen/ Ver- kehr	Index der Me- dienge- bühren
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1970	1 026	0,97	1 026	61,1	18,4	11,6	3,4	0,5	5,0	100
1971	1 084	0,91	1 042	61,6	18,5	11,8	2,7	0,6	4,8	104
1972	1 127	0,83	1 044	61,5	19,3	11,7	2,1	0,6	4,8	108
1973	1 264	0,82	1 062	62,3	18,8	11,0	1,9	0,6	5,4	119
1974	1 463	0,86	1 084	65,6	16,7	11,0	1,2	0,6	4,9	135
1975	1 932	1,04	1 323	69,9	15,4	8,3	0,9	0,6	4,9	146
1976	2 079	0,95	1 333	68,0	16,1	7,8	1,0	0,6	6,5	156
1977	2 512	1,06	1 486	66,3	17,2	7,2	0,9	0,6	7,8	169
1978	2 857	1,12	1 528	66,8	17,2	6,9	1,0	0,7	7,4	187
1979	3 096	1,14	1 580	66,7	17,0	6,9	1,0	0,6	7,8	196
1980	3 266	0,99	1 552	65,5	17,2	7,2	1,0	0,6	8,5	210
1981	3 102	nv	1 379	64,0	17,6	7,8	1,1	0,6	8,9	225

Quellen: bis 1980 Admedia; ab 1981 BBC und VEA.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

In Geld ausgedrückt, bewegten sich die Gesamtausgaben 1981 um 10,3 % nach oben, jedoch sanken zu konstanten Medienpreisen (die Gebühren sind im Laufe des Jahres um etwa 17 % gestiegen) die "realen" Ausgaben um 7 %, was der stärkste Einbruch seit den Ölkrisenjahren 1974 - 1975 ist. In Prozent vom BSP dagegen stiegen die Ausgaben anteilig (im Jahresablauf schrumpfte das BSP spürbar).

Die Werbeausgaben des Einzelhandels kletterten im Jahre 1980 um 12 %, im Vergleich zu einem unterdurchschnittlichen Anstieg um 9 % für die Verbraucherwerbung der Verarbeitungsindustrie. Dies war vermutlich ein wichtiger Faktor für das Wachstum der Großanzeigenwerbung in überregionalen Zeitungen um etwa 12 %, im Vergleich zu nur 4 % für Zeitschriften/Magazine. Auf der anderen Seite hinkten die Kleinanzeigen weiterhin hinterher (nur + 5 %) und gingen in überregionalen Zeitungen sogar zurück: Die Stellenwerbung nahm 1980 beträchtlich ab.

Das Fernsehen erhöhte seinen Anteil an der Gesamtwerbung erneut und erreichte seinen bis jetzt höchsten Stand. Der Anstieg war real; die Ausgaben kletterten um 17 % und die Gebühren um vergleichsweise bescheidene 14 %. Die Pressegebühren stiegen um 20 %, wobei die überregionalen und regionalen Zeitungen besonders hohe Zuwächse verzeichneten; dies bewirkte eine reale Volumeneinbuße der Pressewerbung.

Anmerkung

In den Zahlen sind Agenturhonorare und Produktionskosten enthalten.

	Gesamtausgaben in Mio. UKL			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags						
	Zu jeweiligen Preisen	In % vom BSP	Zu konstanten Preisen	Zeitung- ungen	Presse- zeit- schriften/ Magazine	Fern- sehen	Hör- funk	Film- thea- ter	Au- ßen/ Ver- kehr	Index der Me- dienge- bühren
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1970	554	1,27	554	49,5	22,7	22,6	0,2	1,1	4,0	100
1971	591	1,20	544	48,5	22,2	24,2	0,2	1,0	3,9	109
1972	708	1,28	608	49,3	21,0	24,9	0,1	1,0	3,7	116
1973	874	1,36	716	51,4	20,0	24,0	0,2	0,8	3,5	122
1974	900	1,21	667	52,1	20,0	22,6	0,7	0,9	3,8	135
1975	967	1,03	565	49,6	20,6	24,4	1,0	0,7	3,6	171
1976	1 188	1,07	567	47,6	20,5	25,8	1,5	0,7	3,6	209
1977	1 499	1,19	604	46,5	21,0	26,6	1,7	0,6	3,6	248
1978	1 834	1,27	645	46,0	21,4	26,3	1,9	0,7	3,7	284
1979	2 137	1,30	651	47,8	22,6	22,0	2,4	0,8	4,4	328
1980	2 555	1,32	628	45,2	20,7	27,1	2,1	0,7	4,2	408
1981	2 818	1,34	586	44,5	20,0	28,7	2,1	0,6	4,1	481

Quellen: The Advertising Association, London.

VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

Es sei darauf hingewiesen, daß die Spalten 2, 3 und 11 seit der letzten Veröffentlichung beträchtlich revidiert worden sind.

Die Gesamtausgaben beliefen sich 1981 auf 40,5 Bio. USD und waren damit um 12 % höher als 1980. Dieses Wachstum der Werbeeinnahmen übertraf das BSP-Wachstum von 11,3 %. Im Jahre 1981 stieg die Inflation um über 9 %. Die wuchernden Mediengebühren hielten das Wachstum der Werbeausgaben real auf + 2,4 %.

Im zweiten Halbjahr 1981 kulminierten die Konjunkturauf- und -abschwünge in einer Wirtschaftskrise. Kraftfahrzeug- und Einzelhandelsverkäufe liefen schlecht, die Arbeitslosenquote war hoch, und die Zinssätze zeigten eine außerordentliche Kurzlebigkeit. Auf politischer Ebene erlebte man 1981 den Beginn einer neuen Administration unter Ronald Reagan und seiner Republikanischen Partei. Diese Administration hat es übernommen, das Defizit des Zentralstaats mit Hilfe eines Austeritätsprogramms zu senken. Auch brachte der Präsident eine Steuersenkung innerhalb von drei Jahren um 25 % durch. Die fünfprozentige Senkung von Oktober 1981 hatte jedoch wenig Einfluß auf die Ausgabentätigkeit der Verbraucher.

Überraschenderweise war die Werbeindustrie 1981 nicht beeinträchtigt. Obgleich die Ausgaben stiegen, blieb die Verteilung über die verschiedenen Medien fast die gleiche wie 1980. Die Aussichten für 1982 sind undeutlich. Wenn die Rezession anhält, werden sich die Werbeausgaben vermutlich nicht weiterentwickeln. Ein wirtschaftlicher Aufschwung im Sommer, der möglicherweise von der 10prozentigen Steuersenkung ab 1. Juli angeheizt wird, würde zu einer erneuten Expansion der Werbetätigkeit später im Jahr beitragen. Indessen dürfte die Inflation sich weiterhin verlangsamen und eine aufwärtsgerichtete Spiralbewegung der Medienkosten, die diese Industrie in den jüngsten Jahren gekennzeichnet hat, verhindern.

Anmerkungen

- a) Die Zahlen enthalten die Agenturhonorare und die Produktionskosten.
 b) Die hier festgehaltenen Zahlen unterscheiden sich von der üblichen Methode der Darstellung von Daten für die USA vor allem darin, daß die "Postwurfsendungen" und die Kategorie "Verschiedenes", in der die Werbung in Lichtspielhäusern und Verkehrsmitteln enthalten ist, ausgeschlossen wurden.

	Gesamtausgaben in Mio. USD			Verteilung der Gesamtausgaben nach Medien in % des Gesamtbetrags						
	Zu jeweiligen Preisen	In % vom BSP	Zu konstanten Preisen	Zeitung	Presse Zeitschriften/Magazine	Fernsehen	Hörfunk	Filmtheater	Außen-/Verkehr	Index der Mediengebühren
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1970	12 940	1,30	12 940	44,1	16,2	27,8	10,1	nv	1,8	100
1971	13 580	1,26	13 580	45,6	15,8	26,0	10,6	nv	1,9	100
1972	15 280	1,29	14 280	45,9	14,9	26,8	10,5	nv	1,8	107
1973	16 460	1,24	14 190	46,1	14,4	27,1	10,5	nv	1,9	116
1974	17 480	1,22	13 980	45,8	14,2	27,8	10,5	nv	1,8	125
1975	18 470	1,19	13 580	45,7	13,3	28,5	10,7	nv	1,8	136
1976	22 250	1,30	14 640	44,5	13,1	30,2	10,5	nv	1,7	152
1977	25 270	1,32	14 610	44,1	13,7	30,1	10,4	nv	1,7	173
1978	29 190	1,35	15 690	43,5	14,0	30,8	10,1	nv	1,6	186
1979	33 090	1,37	16 140	43,8	14,0	30,7	9,9	nv	1,6	205
1980	36 140	1,38	15 920	43,0	13,7	31,4	10,3	nv	1,6	227
1981	40 450	1,38	16 310	43,1	13,6	31,3	10,4	nv	1,6	248

Quellen: Spalte 2: Economic Report of the President, 1982; Spalten 1 - 9: Robert J. Coen (McCann-Erickson Inc.); Spalte 10: 1981 Cost Trends Report, J. Walter Thompson USA, Inc.
 Enthält "Zeitschriften/Magazine", "Veröffentlichungen Landwirtschaftlicher Betriebe" und "Veröffentlichungen der Geschäftswelt".

Werbewachstum der Werbeträger 1975 - 1981

Werbewachstum Werbeträger	B		DK		D		F (1)		GR (1)		I		NL		UK	
	Mio. BFR	%	Mio. DKR	%	Mio. DM	%	Mio. FF	%	Mio. DR	%	Mrd. LIT	%	Mio. HFL	%	Mio. UKL	%
Zeitungen	3 642	108	874	102	2 381	77	3 268	92	818	265	296	247	635	47	774	161
Zeitschriften	2 678	115	264	92	1 002	99	1 093	114	555	239	342	275	248	83	364	183
Fernsehen	1 440	811	-	-	318	38	801	127	1 495	225	423	664	82	51	573	243
Hörfunk	18	114	-	-	250	124	133	114	192	222	52	140	17	96	50	512
Filmtheater	94	56	12	62	55	92	1 035	125			5	27	7	61	10	150
Außen/Verkehr	923	56	34	115	158	64					67	203	181	192	81	232
Werbewachstum 1975 - 1981 insgesamt	8 795	114	1 184	99	4 163	76	6 330	104	3 060	237	1 185	299	1 170	61	1 852	192

(1) Zeitraum 1975 - 1980.

Quellen: 1. David S. Dunbar, J. Walter Thompson Company Ltd., Trends in Total Advertising Expenditure in 16 Countries, 1970 - 1981, Journal of Advertising 1983, Heft 2, 73 - 91.

2. J. Walter Thompson Company Ltd., Unilever, International Co-ordination Group, Trends in Total Advertising Expenditure in 29 Countries, 1970 - 1980, Journal of Advertising 1982, Heft 1, 57 - 88.

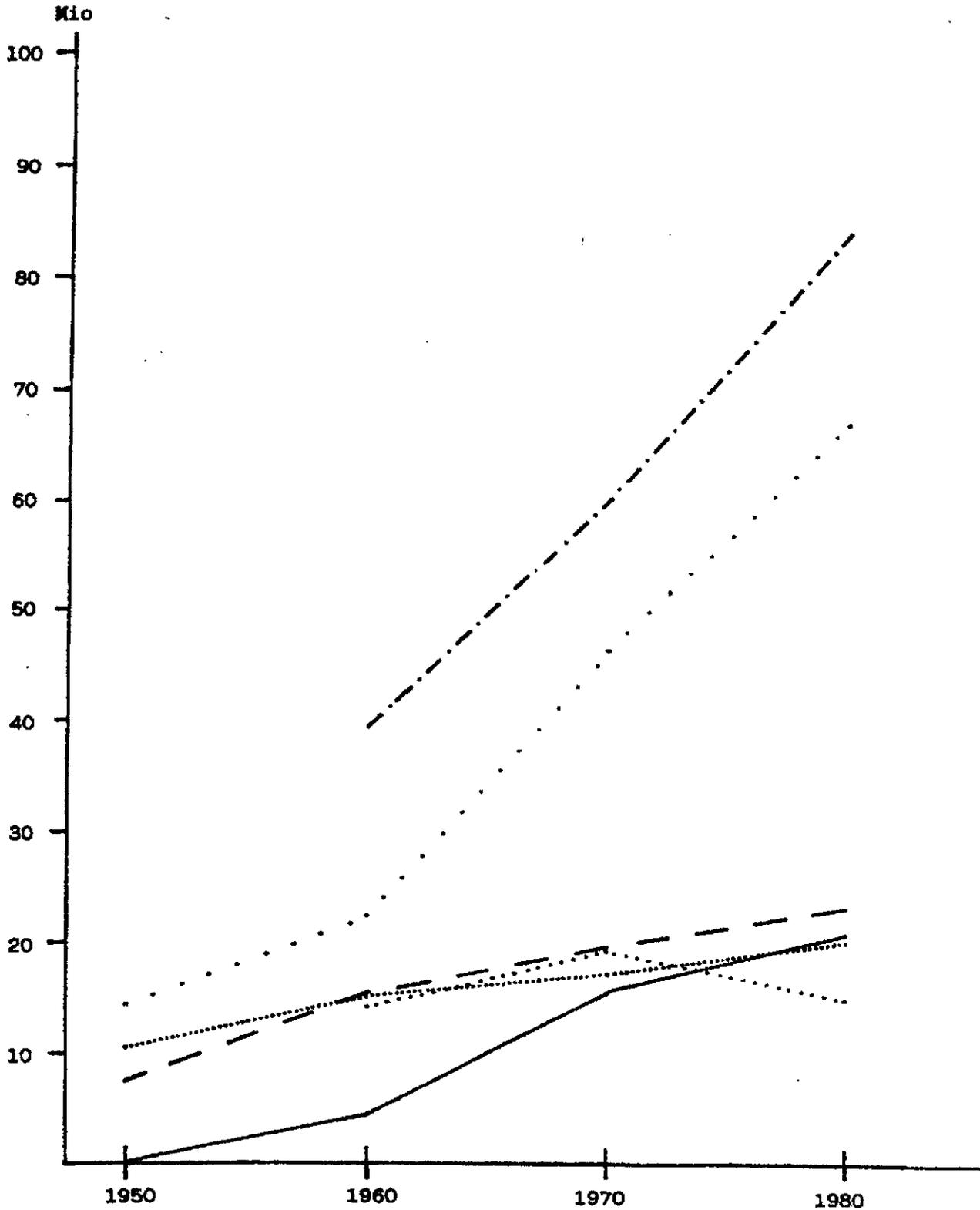
Anlage 12

MEDIENENTWICKLUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>
Tageszeitungen (Mio)	11,1	15,5	17,3	20,4
Publikumszeitschriften (Mio)	-	39,1	60,3	84,6
Fachzeitschriften (Mio)	-	14,1	19,3	15,0
Filmtheaterbesuche (Mio)	487	605	160	144
Radiogeräte (Mio)	7,7	15,9	19,8	23,3
Fernsehgeräte (Mio)	-	4,6	16,7	21,2
Buchtitel (neu) (Tsd)	14,1*	22,5	47,1	67,2

* 1951

Quelle: Gerhard Naehrer, Stirbt das gedruckte Wort ?, Ulm 1982,
141-142, 113.



- = Fernsehen (Genehmigungen)
- - - = Radio (Genehmigungen)
- = Tageszeitungen (Auflage)
- = Fachzeitschriften (Auflage)
- . - . = Publikumszeitschriften (Auflage)
- . . . = Bücher (Neuerscheinungen) - Tausend Titel

Großbritannien

Einnahmen von Presse und Fernsehen aus der Werbung

1952 - 1982

Quelle: New Communications Developments, A manual by The European Association of Advertising Agencies, Brüssel, November 1983, 21 d.

MEDIUM	1952	1956*	1960	1964	1968
Überregionale Zeitungen	20	38	64 (19,8 %)	86 (20,7 %)	99 (19,7 %)
Regionale Zeitungen	38	58	77 (23,8 %)	98 (23,6 %)	121 (24,1 %)
Zeitschriften und Periodika	23	32	40 (12,4 %)	46 (11,1 %)	50 (9,9 %)
Kundenzeitschriften und Fachzeitschriften	20	22	31 (9,6 %)	37 (8,9 %)	46 (9,1 %)
Adreßbücher	1	2	2 (0,6 %)	3 (0,7 %)	8 (1,6 %)
PRESSE INSGESAMT	72	118	214	270	324
Fernsehen	-	11	72 (22,3 %)	102 (24,5 %)	126 (25,6 %)
Plakate & Verkehrsmittel	10	15	16 (5,0 %)	18 (4,3 %)	20 (4,0 %)
Kinowerbung	3	4	5 (1,5 %)	6 (1,4 %)	6 (1,2 %)
Hörfunk	1	1	1 (0,3 %)	2 (0,5 %)	1 (0,2 %)
INSGESAMT	123	197	308	398	480
MEDIUM	1972	1976**	1978	1980	1981
Überregionale Zeitungen	130 (19,4 %)	197 (16,6 %)	295 (16,7 %)	426 (16,7 %)	1 564 (44,5 %)
Regionale Zeitungen	188 (26,5 %)	331 (27,9 %)	483 (26,3 %)	640 (25,0 %)	1 564 (44,5 %)
Zeitschriften und Periodika	60 (8,5 %)	92 (7,7 %)	143 (7,8 %)	192 (7,5 %)	564 (20,0 %)
Kundenzeitschriften und Fachzeitschriften	61 (8,6 %)	103 (8,7 %)	169 (9,2 %)	214 (8,4 %)	564 (20,0 %)
Adreßbücher	15 (2,1 %)	31 (2,6 %)	50 (2,7 %)	82 (3,2 %)	564 (20,0 %)
PRESSE INSGESAMT	454	754	1 140	1 554	1 676
Fernsehen	176 (24,9 %)	307 (25,8 %)	482 (26,3 %)	692 (27,1 %)	809 (28,7 %)
Plakate & Verkehrsmittel	26 (3,7 %)	43 (3,6 %)	68 (3,7 %)	107 (4,0 %)	115 (4,1 %)
Kinowerbung	7 (1,0 %)	8 (0,7 %)	13 (0,7 %)	18 (0,7 %)	17 (0,6 %)
Hörfunk	1 (0,1 %)	(1,5 %)	35 (1,9 %)	54 (2,1 %)	59 (2,1 %)
INSGESAMT	664	1 130	1 747	2 425	2 818

In den Zahlen (in Mio. UKL) sind die Drucklegungskosten nicht enthalten.

* Beginn der Fernsehwerbung.

** Beginn der Hörfunkwerbung (alle Zahlen für die Hörfunkwerbung von diesem Jahr beziehen sich auf RTL oder Piratensender).

Die Zahlen in Klammern geben den Prozentsatz an. Durch die nicht berücksichtigten Medien erhöht sich der Prozentsatz auf 100 % pro Jahr.

Quelle: AA und IPA.

Frankreich

Einnahmen von Presse und Fernsehen aus der Werbung

1967 - 1982

Quelle: New Communications Developments, A manual by The European Association of Advertising Agencies, Brüssel, November 1983, 21 c.

Tabelle (a) Frankreich

	Presse (in Mio. FF)	% der Gesamt- werbeeinnahmen	Fernsehen (in Mio. FF)	% der Gesamt- werbeeinnahmen
1967	2 280	78	-	-
1968	2 369	77	67	2
1970	2 901	71	436	11
1972	3 400	69	601	12
1974	3 897	66,5	715	12
1976	4 730	62	1 075	14
1978	5 960	61	1 400	14,5
1980	8 010	59,5	1 905	14,5
1982	10 310	58,5	2 886	16

Anm.: Die Tabelle scheint den Schluß zuzulassen, daß der Anteil der Einnahmen aus der Pressewerbung gegenüber der Fernsehwerbung stetig zurückgegangen ist. In Wirklichkeit sind jedoch die Einnahmen aus der Pressewerbung schneller gestiegen als die Inflation. Die zweite Tabelle (s. u.) zeigt den Anstieg der Einnahmen aus der Pressewerbung und ist ein konkretes Beispiel für eine gesunde Entwicklung.

Quelle: AACP und IREP Le Marché Publicitaire Français.

Tabelle (b) Frankreich

Einnahmen aus der Pressewerbung 1974 - 1982

	1974	1976	1978	1980	1982
Pariser Tagespresse	664 (- 5,0 %)	720 (+ 9 %)	835 (+ 6,5 %)	1 050 (+ 15 %)	1 290 (+ 14,0 %)
Regionale Tagespresse	1 183 (+ 10,0 %)	1 560 (+ 10 %)	1 890 (+ 10,0 %)	2 560 (+ 20 %)	3 100 (+ 12,0 %)
Zeitschriften	995 (- 0,5 %)	1 170 (+ 20 %)	1 555 (+ 11,0 %)	2 220 (+ 19 %)	3 160 (+ 17,0 %)
Andere Presseerzeugnisse	1 055 (+ 6,0 %)	1 280 (+ 16 %)	1 640 (+ 10,0 %)	2 180 (+ 20 %)	2 769 (+ 14,0 %)
INSGESAMT (in Mio. FF)	3 897 (+ 4,0 %)	4 730 (+ 14 %)	5 920 (+ 10,0 %)	8 010 (+ 19 %)	10 310 (+ 14,5 %)

Italien

Werbeaufwendungen

Marktanteile der Werbeträger

Steigerungsraten der Marktanteile

1980 - 83

Quelle: Birgfd Rauen, Platz für zwei Networks: Medienkonzentration in Italien,
Media Perspektiven 1984, 161 (167 - 168).

Tabelle 1

Werbeaufwendungen der italienischen Werbewirtschaft in Mrd Lire

Werbeträger	1980	1981	1982	1983
Zeitungen	347	446] 1 065,3	1 213,4
Zeitschriften	356	349		
RAI-TV	149,5	215	285,2	357
Privat-TV	144	230	465,3	555
RAI-Radio	43	48	60,5	75
Privat-Radio	26	27	40,2	45,2
Auslands-TV	27	16] 139,6	141,8
Auslands-Radio	6	7		
Kinowerbung	23	26		
Plakatwerbung	80	98		
Gesamt	1 201,5	1 497	2 056,1	2 387,4

Tabelle 2

Marktanteile der italienischen Werbeträger in %

Werbeträger	1980	1981	1982	1983
Zeitungen	28,9	29,8] 51,8	50,9
Zeitschriften	29,6	26,5		
RAI-TV	12,4	14,3	13,9	15
Privat-TV	12	16	22,6	23,2
RAI-Radio	3,5	3,2	2,9	3,1
Privat-Radio	2,1	1,8	2,0	1,9
Auslands-TV	2,2	1,0] 6,8	5,9
Auslands-Radio	0,5	0,4		
Kinowerbung	1,9	1,8		
Plakatwerbung	6,7	5,5		
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabelle 3

Steigerungsraten der Marktanteile pro Werbeträger in %

Werbeträger	1981	1982	1983
Presse (Zeitungen, Zeitschriften)	+ 22,7	+ 21,0	+ 14,0
RAI-TV	+ 46,2	+ 30,6	+ 25,2
Privat-TV	+ 77,1	+ 82,5	+ 19,3
RAI-Radio	+ 8,3	+ 28,2	+ 24,0
Privat-Radio	+ 9,1	+ 11,7	+ 12,4
Andere (Kino-, Plakatwerbung, Auslandssender)	+ 1,4	./ 4,1	+ 16,1
Gesamt	+ 28,5	+ 29,9	+ 16,1

Zulässige Fernsehwerbezeit in Prozent der täglichen Sendezeit

Land/Fernsehunternehmen	Fernsehwerbezeit in Prozent der täglichen Sendezeit		
	Hauptsächliche Finanzierungsquelle der Veranstalter aus		
	Werbung	Rundfunkgebühren	Rundfunkgebühren und Werbung
BELGIEN RTBF 1 + 2 BRT 1 + 2		keine Werbezeit keine Werbezeit	
DÄNEMARK Danmarks Radio		keine Werbezeit	
DEUTSCHLAND ARD (Erstes Programm) ZDF (Zweites Programm) Dritte Programme (BR,HR,WDR, NDR/RB/SFB, SR/SDR/SWF) Baden-Württemberg Bayern Entwurf eines Medien- erprobungsgesetzes Grundvertrag für das Kabelpilotprojekt München Berlin Entwurf eines Kabel- pilotprojektgesetzes	5 % (a) 20 % (a) unbegrenzt 15 % (a)		17,4 % (1) (b) (c) 3,1 % (2) (b) (c) 16,7 % (3) (b) (c) 3,2 % (4) (b) (c) -

(a) prozentuale Höchstgrenze oder Minuten Werbezeit je Stunde Sendezeit, umgerechnet in Prozent.

(b) andere Höchstgrenze, umgerechnet in Prozent der Sendezeit.

(c) tatsächliche Werbesendezeit.

Land/Fernsehunternehmen	Fernseherbezeit in Prozent der täglichen Sendezeit		
	Hauptsächliche Finanzierungsquelle der Veranstalter aus		
	Werbung	Rundfunkgebühren	Rundfunkgebühren und Werbung
Forts. DEUTSCHLAND			
Niedersachsen Entwurf eines Landes- rundfunkgesetzes	20 % (a)		
Rheinland-Pfalz Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel	20 % (a)		
Schleswig-Holstein Entwurf eines Landes- rundfunkgesetzes	20 % (a) und maximal 25 % pro Stunde		
Saarland Entwurf eines Landes- rundfunkgesetzes	20 % (a) und maximal 25 % pro Stunde		
FRANKREICH			
TF 1			9,2 % (5) (b) (c) 3,25 % (6) (b) (c)
A 2			9,2 % (5) (b) (c) 3,4 % (6) (b) (c)
FR 3			2,75 % (6) (b) (c)
GRIECHENLAND			
ERT 1			7 % (a)
ERT 2			7 % (a)

(a) prozentuale Höchstgrenze oder Minuten Werbezeit pro Stunde Sendezeit umgerechnet in Prozent.

(b) andere Höchstgrenze, umgerechnet in Prozent der Sendezeit.

(c) tatsächliche Werbesendezeit.

Land/Fernsehunternehmen	Fernseherzeit in Prozent der täglichen Sendezeit		
	Hauptsächliche Finanzierungsquelle der Veranstalter aus		
	Werbung	Rundfunkgebühren	Rundfunkgebühren und Werbung
IRLAND RTE 1 RTE 2			10 % (a) und maximal 12,5 % pro Stunde 10 % (7) (a) und maximal 12,5 % pro Stunde
ITALIEN RAI Rete 1 Rete 2 Rete 3 Private Fernsehsender	unbegrenzt		5 % (a) 5 % (a) -
LUXEMBURG RTL RTL - Plus	unbegrenzt, aber Selbstbeschrän- kung auf 20 % unbegrenzt, aber Selbstbeschrän- kung auf 20 %		
NIEDERLANDE Niederland 1 Niederland 2			4,3 % (8) (b) 5,0 % (8) (b)
VEREINIGTES KÖNIGREICH BBC 1 BBC 2 ITV Channel 4	10 % (9) (a) und maximal 11,67 % pro Stunde 10 % (9) (a) und maximal 11,67 % pro Stunde	keine Werbezeit keine Werbezeit	

- (a) prozentuale Höchstgrenze oder Minuten Werbezeit pro Stunde Sendezeit, umgerechnet in Prozent
 (b) andere Höchstgrenze, umgerechnet in Prozent der Sendezeit.
 (c) tatsächliche Werbesendezeit.

Anmerkungen und Nachweise

- (1) Bezogen auf das Programm zwischen 18.00 und 20.00 Uhr, innerhalb dessen Werbung allein ausgestrahlt wird. ARD, Jahrbuch 1983, Hamburg 1983, 389.
- (2) Bezogen auf das Gesamtprogramm (die tägliche Gesamtsendezeit) einschließlich werbefreier Zeiten vor 18.00 Uhr und nach 20.00 Uhr. Außer dem Programm zwischen 18.00 und 20.00 Uhr, innerhalb dessen Werbung allein ausgestrahlt wird, betrug die durchschnittliche tägliche Sendezeit des Ersten Programms ohne das Vormittagsprogramm 1982 8 Stunden 55 Minuten, ARD Jahrbuch a.a.O. 381.
- (3) Bezogen auf das Programm zwischen 17.30 und 19.30 Uhr, innerhalb dessen Werbung allein ausgestrahlt wird. ZDF, Jahrbuch 82, Mainz 1983, 113 und eigene Berechnungen.
- (4) Bezogen auf das Gesamtprogramm (die tägliche Gesamtsendezeit) einschließlich werbefreier Zeiten vor 17.30 Uhr und nach 19.30 Uhr. Die durchschnittliche Sendezeit betrug ohne das Vormittagsprogramm 1982 10 Stunden 28 Minuten, ZDF Jahrbuch 82 a.a.O. 103.
- (5) Bezogen auf die "Werbefenster" (créneau) zwischen 12.15 - 13.30 und 19.00 - 22.45 Uhr. Werbung, die zu anderen Zeiten ausgestrahlt wird, fällt nicht unter die Höchstgrenze von 24 Minuten pro Tag.
- (6) Bezogen auf das Gesamtprogramm (die tägliche Gesamtsendezeit). Die jährliche Sendezeit betrug
 1983 bei TF 1: 4264 Stunden
 A 2 : 4480 Stunden
 FR 3: 1868 Stunden (national).
 Die jährliche Werbesendezeit betrug im selben Jahr bei
 TF 1: 8318 min 50 sec (davon 772 min 43 sec Kollektivwerbung)
 A 2 : 9057 min (davon 854 min Kollektivwerbung)
 FR 3: 3082 min 21 sec (davon 371 min 14 sec Kollektivwerbung)
- (7) RTE, Annual Report 1981, Dublin 1981, Statistiken, ohne Seite.
- (8) Bezogen auf das Gesamtprogramm (die tägliche Gesamtsendezeit). Die jährliche Sendezeit betrug 1981 bei
 Nederland 1: 2556 Stunden, 7 Minuten
 Nederland 2: 2168 Stunden, 44 Minuten,
 NOS, Jaarsverslag, 1981, Hilversum 1982, 60.
 Die tägliche Werbesendezeit beträgt je 18 Minuten auf Nederland 1 und 2.
- (9) Keine im Gesetz enthaltenen Zahlen. Die IBA legt die Grenzen aufgrund qualitativer Kriterien des Broadcasting Act 1981 fest. (Section 9(5)).

I. Die Anregungen der Kommission für eine Gemeinschaftsaktion auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Rundfunks, insbesondere des Fernsehens

1. In ihrem Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen" analysiert die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Probleme, die zur Zeit auf dem Gebiet des Rundfunks - insbesondere des Fernsehens - über die Grenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hinweg bestehen. Aufgrund dieser Analyse empfiehlt sie, dass die Gemeinschaft in diesem Bereich sicherstellen sollte, dass die einschlägigen direkt anwendbaren Bestimmungen des EWG-Vertrages eingehalten werden, und dass darüber hinaus in Übereinstimmung mit den Zielen dieses Vertrags eine begrenzte Anzahl von gesetzgeberischen Massnahmen ergriffen werden sollte, als ein erster Schritt zur Schaffung eines Rechtsrahmens für eine einzige, gemeinschaftsweite Rundfunkzone. Die Kommission beabsichtigt, das Grünbuch - vor allem seine Anregungen für eine Aktion der Gemeinschaft - zur Grundlage einer umfassenden Debatte mit allen interessierten Kreisen zu machen, bevor sie dem Rat förmliche Vorschläge für Rechtsvorschriften unterbreitet.

2. Ausser der Aufhebung aller diskriminierenden und sonstigen Beschränkungen für Rundfunksendungen aus anderen Mitgliedstaaten, die nicht mit den unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des EWG-Vertrages (vor allem den Artikeln 59 und 62) im Einklang stehen, regt die Kommission folgende Massnahmen an:

- (a) die Koordinierung einiger spezifischer Aspekte der Gesetze der Mitgliedstaaten über die Hör- und Fernsehwerbung;
- (b) die Koordinierung bestimmter Aspekte der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutze der Jugend in Rundfunksendungen; und

- (c) eine begrenzte Koordinierung der Urheberrechte der Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass die Rechte der Inhaber von Urheberrechten, die gleichzeitige Weiterübertragung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen aus anderen Mitgliedstaaten zu verbieten, überall durch Rechte auf eine angemessene Vergütung ersetzt werden.

Diese verschiedenen Massnahmen und die Gründe dafür, dass sie angeregt werden, sind unten eingehender erläutert (Teil IV).

3. Die Bedeutung und die Sensitivität des Rundfunks sowie der für ihn geltenden Gesetze unterstreichen die Notwendigkeit einer eingehenden öffentlichen Prüfung und Erörterung der Probleme und der möglichen Antworten, bevor Gemeinschaftspolitiken endgültig festgelegt werden. Die Veröffentlichung des Grünbuchs soll daher die erste Stufe eines Konsultationsverfahrens darstellen, an dem alle interessierten Kreise teilnehmen können. Ausser der Erörterung durch das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss wird die Kommission Anhörungen über Schlüsselprobleme veranstalten, um den Beteiligten eine möglichst umfassende Gelegenheit zur Äusserung zu geben.

II. Warum sollte die Gemeinschaft jetzt handeln?

4. Die Kommission meint, daß es nunmehr geboten ist, Massnahmen im Rundfunkbereich zu ergreifen, weil die schon jetzt beträchtliche und ständig zunehmende Wirkung des Rundfunks auf den Prozeß der europäischen Einigung von grosser Bedeutung ist. Diese Wirkung - tatsächlich und potentiell - ist nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch sozialer, kultureller und politischer Natur.

5. Der Rundfunk ist ohne Zweifel ein strategischer Sektor der Dienstleistungswirtschaft der Gemeinschaft, namentlich weil der technische Wandel den Umfang und die Verfügbarkeit von Programmen und verwandten Dienstleistungen einschliesslich neuer Informations- und Kommunikationsdienste erweitert, welche vielfältige Möglichkeiten für die Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen schaffen. Der Rundfunk ist einer der Hauptfaktoren, welche den Uebergang zu einer Wirtschaft beschleunigen, die weitgehend auf dem erleichterten Zugang zu Informationen und raschen Methoden der Kommunikation beruht. Zu den hauptsächlichen Bausteinen bei der Entwicklung der für ein modernes Informations- und Kommunikationsnetz erforderlichen Infrastruktur werden Kabel- und Satellitensysteme gehören, deren Aufgabe zu einem beträchtlichen Teil in der Verbreitung einer Vielfalt von Programmen bestehen wird. Die erheblichen Investitionen in die Infrastruktur und die Programmindustrien werden umso einfacher und

schneller aufgebracht werden, wenn die Anbieter der neuen Dienste von Anfang an auf Zugang zu einer einzigen Rundfunkzone rechnen können, die der Europäischen Gemeinschaft insgesamt entspricht.

6. Ebenso klar ist es jedoch, dass der Rundfunk nicht unter ausschliesslich technischen und wirtschaftlichen Bedingungen gesehen werden kann, selbst wenn seine wirtschaftliche Dimension notwendigerweise der Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Politik in einer Wirtschaftsgemeinschaft ist. Grundsätzlich betrachtet, ist der Rundfunk ein machtvolles Medium für die Uebermittlung aller Arten von Informationen, Ideen und Meinungen. Er beeinflusst damit die Haltung nahezu aller Bürger der Gemeinschaft und liefert die Mittel, durch die sie die Einstellung anderer Bürger beeinflussen können. Darüber hinaus ist das Spektrum der Angelegenheiten, mit denen der Rundfunk sich befasst, ausserordentlich breit. Es reicht von praktischen Dingen, wie der Unterrichtung in manuellen Fertigkeiten für den Gebrauch zu Hause oder bei der Arbeit, über das Kommerzielle, einschliesslich der Werbung und anderen Sendungen, die den Bürger als Verbraucher ansprechen, bis hin zu umfassenderen politischen, sozialen, erzieherischen und kulturellen Fragen, die einige der grundlegenden Werte unserer Gesellschaftsordnungen berühren. Die Rolle des Rundfunks in diesen Bereichen macht ihn zu einem besonders wichtigen Faktor für die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft als einer Vereinigung demokratischer Staaten, die sich als eine zunehmend integrierte wirtschaftliche, soziale und politische Einheit zu entwickeln sucht.

7. Indem die Kommission diese Dimension der Probleme betont und damit über die engeren wirtschaftlichen Erwägungen hinausgeht, ohne sie zu vernachlässigen, ist sie erfreut, dem Europäischen Parlament beipflichten zu können, das in jüngster Vergangenheit wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, alle Implikationen des Rundfunks für die künftige Entwicklung der Gemeinschaft und ihrer grundlegenden demokratischen Werte zu berücksichtigen (1). In diesem Zusammenhang ist die Notwendigkeit betont worden, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und insbesondere ihre Bestimmungen über das Recht auf freie Aeusserung einzuhalten, das heisst auf die Freiheit, "Meinungen zu haben sowie Informationen und Ideen zu empfangen und zu verbreiten ohne Eingreifen öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen" (2).

(1) Siehe Entschliessung des Europäischen Parlaments zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 87 vom 5.4.1982, S. 110; Entschliessung zu einer Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen; und Entschliessung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, beide angenommen am 30.3.1984, ABl. C 117 vom 30.4.1984, S. 198 bzw. 201.

(2) Artikel 10 (Hervorhebung hinzugefügt).

8. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Tatsache, dass die Veröffentlichung dieses Grünbuchs mit den Vorbereitungen für die zweiten Direktwahlen zum Europäischen Parlament zusammenfällt, den ganzen Umfang und die Aktualität der Fragen unterstreicht. Bei der Ausübung ihrer demokratischen Rechte und der Wahrnehmung ihrer Verantwortlichkeiten müssen die Bürger der Gemeinschaft in der Lage sein, auf ein Spektrum von Informationen, Ideen und Meinungen zurückzugreifen, das die Mannigfaltigkeit der Gemeinschaft selbst widerspiegelt. Die Schaffung von Institutionen, die in der Lage sind, Politiken zu erarbeiten, die eine solide, demokratisch bestätigte Synthese von Meinungen in den Mitgliedstaaten darstellen, hängt in erster Linie von Bürgern ab, die in der Lage sind, einschlägige und zuverlässige Informationen über diese Meinungen zu empfangen und zu vergleichen. Hierfür bieten grenzüberschreitende Rundfunksendungen, insbesondere das Fernsehen, das potentiell wirksamste Mittel, um zu gewährleisten, dass der traditionelle Pluralismus unserer politischen Systeme eine gesunde Gemeinschaftsdimension erhält.

9. Technische Veränderungen, insbesondere das Aufkommen der Satellitenübertragung und von Kabelsystemen mit grosser Leistungsfähigkeit, sind gegenwärtig für die Gemeinschaft sowohl eine Chance als auch eine Herausforderung. Sie machen es technisch möglich, dass grenzüberschreitende Rundfunksendungen in weitem Umfang empfangen werden können, auch werden sie jedenfalls die auf diesem Gebiet tätigen Veranstalter veranlassen, ihre Konzeptionen und Rollen zu ändern. Hierfür könnten mehrere Beispiele genannt werden: Das jüngste ist das ministerielle Abkommen zwischen Luxemburg und Frankreich von 1984, für GLT/RTL durch zweiseitigen Vertrag die Möglichkeit zu schaffen, von 1986 an durch Nutzung der künftigen französischen Direktfunksatelliten TDF 1 und 2 ein französischsprachiges und ein deutschsprachiges Fernsehprogramm auszustrahlen. Ein Gemeinschaftsrahmen könnte die Aushandlung einiger Aspekte derartiger Abkommen erleichtern und anderen Mitgliedstaaten, die nicht Vertragsparteien sind, die Möglichkeit geben, zu Punkten Stellung zu nehmen, die für sie von Interesse sind.

10. Andererseits bieten neue Techniken als solche noch keine zuverlässige Garantie, dass ihr Gemeinschaftspotential auch tatsächlich ausgeschöpft wird. Weitere Modelle, die auf der weitgehenden Kongruenz von Rundfunk und nationalem Publikum beruhen, könnten einfach reproduziert werden. Die bestehende Regelung des Rundfunks hat ihren Ursprung in der Zeit vor Gründung der Gemeinschaft. Es ist daher nicht überraschend, dass sie sich in einer Weise entwickelt hat, welche die Existenz der Gemeinschaft oft kaum berücksichtigt. Deshalb liegen denen, die Rundfunktätigkeiten über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg entfalten wollen, rechtliche Hindernisse im Wege, die sich bereits auswirken oder erst auswirken können. Aber wenn zugelassen wird,

dass diese Hindernisse, die in Teil III und IV behandelt werden, europäische Initiativen behindern, können die neuen technischen Möglichkeiten nicht voll ausgeschöpft werden. Die Gemeinschaft muss daher rasch handeln, um das derzeitige Klima der Anpassung, solange es anhält, zu nutzen.

III.

Warum ein schrittweises Vorgehen?

11. Für ein schrittweises Vorgehen sprechen im wesentlichen zwei Gründe. Erstens ist die Kommission der Meinung, dass die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Vertrags, richtig ausgelegt und eingehalten, während einer Anlaufzeit ein ausreichendes Mass an Freiheit gewährleisten können, damit sich der grenzüberschreitende Rundfunk befriedigend entwickeln kann, vorausgesetzt, dass sie durch ein Mindestmass an sekundärem Gemeinschaftsrecht verstärkt werden. Da es sich beim Rundfunk um eine unzweifelhaft sensitive Tätigkeit handelt, deren Organisation von Staat zu Staat sehr verschieden ist, erscheint es zweitens auch vernünftig, schrittweise vorzugehen; so lässt sich in der verfügbaren Zeit eher das notwendige Maß an Übereinstimmung erreichen als durch ein übermäßig ehrgeiziges, umfassendes Konzept.

12. Was die direkte Anwendung des EWG-Vertrags betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass alle Beschränkungen der Verbreitung von Rundfunk über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg - ob diskriminierender oder sonstiger Natur - gegen Artikel 59 und 62 des Vertrags verstossen. Der Vertrag (Artikel 66 und 56 (1)) und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (Debauve, Coditel) gestatten lediglich eng begrenzte Ausnahmen von diesem Grundsatz. Diese Ausnahmen betreffen Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind, etwa Massnahmen zum Schutz der Jugend. Sie betreffen ferner Beschränkungen der Werbung in Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten, die im Empfangsstaat weiterverbreitet werden, sowie Beschränkungen, die aus der wesentlichen Funktion bestimmter Rechte an geistigem Eigentum fließen, namentlich aus dem Recht des Urhebers. Sie sind Anlass für die hauptsächlich rechtlichen Hindernisse, die grenzüberschreitenden Rundfunksendungen zwischen Mitgliedstaaten im Wege stehen.

13. Nach Ansicht der Kommission erlauben es diese Ausnahmen den Mitgliedstaaten jedoch nicht, einzelstaatliche Regeln generell auf Form, Inhalt und Gestaltung von Programmen anzuwenden, die aus anderen Mitgliedstaaten stammen, unabhängig davon, ob sie durch direkte Ausstrahlung oder durch Weiterverbreitung des fremden Signals über Kabel übermittelt werden. Bei diesem Stand der Dinge und unter der Voraussetzung, dass die Gemeinschaft geeignete Massnahmen im Hinblick auf die durch den Vertrag erlaubten spezifischen Einschränkungen ergreift, sollte der grenzüberschreitende Rundfunk in der Lage sein, sich auf der Grundlage der durch den Vertrag selbst gewährleisteten grundlegenden Freiheiten zu entfalten.

14. Darüber hinaus wird dieser erste Schritt - die Entwicklung grenzüberschreitender Rundfunksendungen in der gesamten Gemeinschaft auf einer soliden rechtlichen Grundlage - schon für sich selbst eine Entwicklung von grosser Bedeutung für alle Beteiligten einleiten. Dieser Schritt wird ausserdem gewährleisten, dass das grundlegende Ziel auf diesem Gebiet, nämlich der freie Fluss von Rundfunkdienstleistungen, erreicht wird. Angesichts dieser Sachlage würden weiterreichende Vorschläge - beispielsweise in den sensiblen Bereichen des Rechts auf Zugang zur Rundfunkstätigkeit (Niederlassung) oder des Inhalts von Programmen (Programmbindungen) - sehr wahrscheinlich wenig förderlich sein. Denn die Chancen, innerhalb einer angemessenen Zeitspanne zu abgestimmten Lösungen zu gelangen, wären gering, weil der verfolgte Zweck - auch wenn er vielleicht längerfristig gerechtfertigt wäre - über das hinausginge, was die Gemeinschaft zur Zeit benötigt, um ihre grundlegenden Ziele zu erreichen. Deshalb scheint es vernünftig, sich zunächst auf das hierfür Notwendige zu konzentrieren, das heisst auf diejenigen Massnahmen, welche die hauptsächlichsten rechtlichen Hindernisse aus dem Wege räumen, die der Entwicklung grenzüberschreitender Rundfunksendungen zwischen den Mitgliedstaaten in der Praxis im Wege zu stehen scheinen.

IV. Spezifische Massnahmen zur Beseitigung von Beschränkungen und zur Erleichterung von grenzüberschreitenden Rundfunksendungen

(a) Allgemeines

15. Bei ihrem Ansatz zu diesen Massnahmen hat sich die Kommission darum bemüht, die Probleme so genau zu umschreiben, daß unnötige Änderungen bestehender Gesetze und Praktiken vermieden werden. Die gleichen Gründe, die sie veranlasst haben, ihr Vorgehen zunächst auf die Entwicklung und Erleichterung grenzüberschreitender Rundfunksendungen zu begrenzen, müssen die Kommission in bezug auf die zu ergreifenden Massnahmen vor der Versuchung bewahren, perfektionistische Lösungen vorzuschlagen. Gleichzeitig

sollte der konsultative Charakter der Vorschläge hervorgehoben werden. Auf einem Gebiet, das sowohl technisch komplex als auch gesellschaftlich und politisch sensibel ist, können die Meinungen über den besten Weg zum Ziel legitimerweise auseinandergehen. Nur eine umfassende öffentliche Diskussion der Probleme wird es ermöglichen, abschliessende Urteile über die Lösungen abzugeben, welche am ehesten zu einem Gleichgewicht zwischen ihrer voraussichtlichen Wirksamkeit und der Möglichkeit ihrer Realisierung innerhalb eines angemessenen Zeitraums führen.

(b) Werbung

16. Einzelstaatliche Bestimmungen über die Rundfunkwerbung stellen ein wesentliches Hindernis für grenzüberschreitende Rundfunksendungen zwischen Mitgliedstaaten dar, weil sie sich inhaltlich unterscheiden und dennoch in Uebereinstimmung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs wirksam auf im Inland weiterverbreitete Rundfunksendungen aus anderen Mitgliedstaaten angewandt werden dürfen. Als eine Folge davon kann es sich für Rundfunkveranstalter als praktisch unmöglich erweisen, Programme herzustellen, die Werbemitteilungen für die gleichzeitige Uebertragung in verschiedenen Mitgliedstaaten enthalten, weil diese Programme den sich widersprechenden Anforderungen aller betroffenen Staaten genügen müssen.

17. Die Kommission hält es demzufolge für wünschenswert, dass die Gemeinschaft eine Richtlinie aufgrund der Artikel 57 Absatz 2 und 66 des Vertrags erlässt, um gewisse Mindeststandards festzulegen, bei deren Einhaltung Programme, die sich daran halten, in der gesamten Gemeinschaft frei ausgestrahlt und weiterverbreitet werden können.

18. Was den Inhalt einer derartigen Richtlinie betrifft, sollte zunächst eine wichtige Grundsatzfrage geklärt werden: Soll die Rundfunkwerbung in der gesamten Gemeinschaft zugelassen werden? Obgleich das Problem sicherlich nicht einfach zu lösen ist, neigt die Kommission der Auffassung zu, dass die Richtlinie die Rundfunkwerbung in allen Mitgliedstaaten zulassen sollte, zumindest durch einige private Rundfunkunternehmen. Gleichzeitig könnte es Rundfunkveranstaltern, die ganz aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, weiterhin verboten bleiben, Werbung zu betreiben. Selbstverständlich sollte die Werbung dort, wo sie betrieben wird, stets die in der Richtlinie ebenfalls festgelegten Mindestnormen einhalten.

19. Die Kommission geht davon aus, dass, was auch immer die Nachteile der Rundfunkwerbung sein mögen, die Erfahrung in den meisten Mitgliedstaaten gezeigt hat, dass die Rundfunkwerbung - angemessen geregelt - einer Palette von Interessen einschliesslich des Allgemeininteresses dient. Erstens sorgt sie für die Einkünfte, von denen Rundfunkveranstalter - öffentliche und private - mehr und mehr abhängen, um Programme bereitzustellen. Zweitens bietet sie für Industrie und Handel ein wichtiges Mittel zur Stimulierung des Interesses an ihren Gütern und Dienstleistungen, insbesondere an neuen Produkten. Schliesslich kann sie, wie Verbraucherverbände bestätigt haben, ein wichtiges Mittel zur Unterrichtung der Verbraucher sein, das es ihnen ermöglicht, ihren Bedarf an Gütern und Dienstleistungen zu decken.

20. Gleichzeitig hat die Rundfunkwerbung für viele auch Nachteile, zumindest potentiell. Vor allem das Medium des Fernsehens gibt Grund zur Besorgnis wegen seiner suggestiven Macht und damit wegen des Eindringens kommerzieller Belange in den Familienbereich. Dementsprechend legen einige Mitgliedstaaten grossen Wert auf die Existenz von Rundfunkorganisationen, die sich überhaupt nicht auf Werbung stützen und aus öffentlichen Mitteln finanziert werden; und in allen Mitgliedstaaten, wo Werbung zugelassen ist, ist sie Regelungen unterworfen. Auch wenn die Art dieser Regelungen unterschiedlich ist, verfolgen sie doch den gemeinsamen Zweck sicherzustellen, dass nicht Rundfunkwerbung die Programme beherrscht, die das Hauptinteresse des Publikums darstellen und weiterhin darstellen müssen.

21. Für die Gemeinschaft sollte das Ziel darin bestehen, die positiven Beiträge zu nutzen, welche die Rundfunkwerbung leisten kann und welche sie auch in Übereinstimmung mit den grundlegenden Bestimmungen des Vertrags über den freien Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehr sowie über den unverfälschten Wettbewerb zu leisten berechtigt ist. Gleichzeitig sollte die Gemeinschaft sicherstellen, dass die in einigen Mitgliedstaaten geschätzten nichtkommerziellen Traditionen des öffentlichen Rundfunks respektiert werden und dass die gesamte Rundfunkwerbung eine Reihe von Mindeststandards einhält, die gewährleisten, dass ihre Vorteile ihre Nachteile erheblich überwiegen.

22. Bei der Verwirklichung dieses Ziels sollte berücksichtigt werden, dass es in der Gemeinschaft drei Kategorien von Rundfunkorganisationen gibt: solche, die rein kommerziell in dem Sinne sind, dass sie Einkünfte aus der Werbung und nicht öffentliche Mittel erhalten; solche, die einen "gemischten" Charakter haben, weil sie aus Werbeeinkünften und aus öffentlichen Mitteln finanziert werden; und schliesslich Rundfunkorganisationen, die ausschliesslich öffentlich in dem Sinne sind, dass alle ihre finanziellen Mittel öffentlicher Natur sind und keine Einkünfte durch Werbung erzielt werden. Alle diese Formen von Rundfunkorganisationen sollten nach Meinung der Kommission fortbestehen, aber die Werbung durch Organisationen mit entweder rein kommerziellem oder gemischtem Charakter würde in allen Mitgliedstaaten zugelassen werden müssen. Ohne schon jetzt das Recht auf Zugang zur Rundfunkstätigkeit (Niederlassung) regeln zu wollen, würde die Gemeinschaft auf diese Weise erreichen, dass die Rundfunkwerbung ihren positiven Beitrag in allen Mitgliedstaaten leisten könnte, wobei sie selbstverständlich weiteren Bedingungen zu unterwerfen ist, um sicherzustellen, dass ihre Vorteile ihre Nachteile überwiegen.
23. Die erste und vielleicht wichtigste dieser Bedingungen betrifft den zulässigen Umfang der Werbezeit. Ausschliesslich öffentlich finanzierte Organisationen verbreiten selbstverständlich überhaupt keine Werbung. Rein kommerziell finanzierten Organisationen werden genügend Möglichkeiten zur Werbung eingeräumt, damit sie in fairer Weise mit anderen Rundfunkorganisationen und Werbemedien konkurrieren können. Gemischt finanzierte Organisationen kommen je nach der Bedeutung ihres öffentlichen Finanzierungsanteils mit weniger Zeit als rein kommerzielle Stationen aus, aber sie können wünschen, genügend Zeit eingeräumt zu erhalten, um ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Tätigkeiten auszubauen.
24. Darüber hinaus sollten die Auswirkungen von unangemessenen Einschränkungen der Werbezeit auf den Werbemarkt nicht übersehen werden. Wenn auf der einen Seite ein grosses Angebot an Rundfunkwerbezeit nachteilige Wirkungen auf andere Medien wie die Presse haben könnte, werden andererseits übertrieben restriktive Zuteilungen von Gesamtwerbezeit an kommerzielle und an gemischte Rundfunkorganisationen Verzerrungen mit ihren üblichen negativen Auswirkungen verursachen. Auf einigen einzelstaatlichen Märkten ist beispielsweise die Nachfrage nach Werbezeit bis zu doppelt so hoch gewesen als das verfügbare Angebot. Dies hat sich natürlicherweise in hohen Preisen niedergeschlagen, die dahin tendieren, kleinere Unternehmen von diesem Werbemedium ganz auszuschliessen.

Darüber hinaus tendieren zu restriktive Werbezeitgrenzen dahin, dass die Einführung neuer Marken und Produkte - namentlich auf gemeinschaftsweiter Basis - behindert wird, weil dann selbst grosse Unternehmen in ihren Möglichkeiten zur Förderung einer breiten Palette von Produkten beschränkt sind. Diese Probleme dürften akuter werden, wenn die Zunahme der Rundfunkdienste dazu führt, dass die Einschaltquote für eine bestimmte Rundfunksendung zurückgeht, ohne dass es zu einer Steigerung der Gesamtwerbezeit für einen bestimmten Markt insgesamt kommt.

25. Diese und andere Ueberlegungen, beispielsweise die Tendenz kürzlicher gesetzgeberischer Initiativen, veranlassen die Kommission, als eine erste Orientierung für die Erörterung dieses Problems eine maximale Werbezeit von 20 % der gesamten täglichen Sendezeit als mögliche obere Grenze für gerechtfertigt zu halten. Dieser Prozentsatz ließe sich, wenn nötig, anhand der Ergebnisse der öffentlichen Debatte anpassen. Selbstverständlich wäre niemand verpflichtet, von der gesamten Zuteilung Gebrauch zu machen; es stünde jeder Rundfunkorganisation frei, entsprechend ihrem eigenen kommerziellen und professionellen Urteil weniger Werbung einzublenden. In der Tat lehrt die Erfahrung, dass dies häufig der Fall sein könnte.

26. Die Kommission erkennt an, dass die Lage der gemischten und der rein kommerziellen Veranstalter hinsichtlich der Werbezeit nicht notwendig die gleiche ist. Allerdings wird man wahrscheinlich der Notwendigkeit Rechnung tragen müssen, fühlbare Verfälschungen des Wettbewerbs zu vermeiden. Die Kommission würde es besonders begrüßen, in dieser Sache die Ansicht der interessierten Kreise zu erfahren.

27. Andere Bestimmungen der Richtlinie würden die grundlegende gesetzliche Rahmenordnung für alle Programme, die Werbung enthalten, bilden. Die wichtigsten Vorschriften würden folgende sein:

28. Werbung und übriges Programm sollten deutlich voneinander getrennt werden, die Werbung sollte separat präsentiert werden, dass sie deutlich als solche erkennbar ist. Werbung durch Sponsoring von Programmen gibt zu besonderer Sorge Anlaß.

29. In der Gemeinschaft werden verschiedene Formen des Sponsoring praktiziert, obgleich Beschränkungen unterschiedlichen Ausmasses bestehen. Der Charakter des Sponsoring ist ausserordentlich vielfältig. Einige Formen des Sponsorwesens sind eindeutig bedenklich, etwa wenn der Sponsor den Programminhalt unmittelbar beeinflusst, für welchen die ausschliessliche Verantwortlichkeit beim Rundfunkveranstalter bleiben sollte. Andere Formen scheinen nicht bedenklich zu sein und sogar wünschenswert, weil sie die Finanzierung qualitativ hochwertiger Spezialprogramme ermöglichen, die nicht ein grosses Publikum ansprechen. Im Grünbuch werden einige Grundsätze genannt, um sicherzustellen, dass die Verantwortung für die Programme beim Rundfunkveranstalter und seine herausgeberische Entscheidung frei vom Einfluss des Sponsors bleibt.

30. Die Werbung für bestimmte Erzeugnisse würde untersagt und für andere einem Verhaltenskodex unterworfen, um bestimmte, überwiegend als unerwünscht angesehenen Arten von Anreizen zu verbieten. Ein absolutes Verbot müsste wahrscheinlich für die Werbung für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse gelten, während für alkoholische Getränke besondere Beschränkungen gelten sollten.

31. Was die Tabakwerbung angeht, so haben die meisten Mitgliedstaaten die Werbung für Zigaretten in Radio und Fernsehen ganz ausgeschlossen, und zwar meist für sämtliche Tabakerzeugnisse. Nach Auffassung der Kommission entspräche es der Gesundheitspolitik in der Gemeinschaft, dieses Verbot in allen Mitgliedstaaten einzuführen.

32. Für Spirituosen gibt es nur in einigen Mitgliedstaaten ein totales Werbeverbot, obwohl die meisten besondere Vorschriften für diese Werbung kennen. Eine derartige Konzeption scheint für die Gemeinschaft derzeit die beste zu sein. Es würde wohl ausreichen, auf Gemeinschaftsebene einen Verhaltenskodex auszuarbeiten, der unannehmbare Formen der Spirituosenwerbung betrifft. Den Mitgliedstaaten stünde es frei, strengere Standards vorzuschreiben oder die Alkoholwerbung für Erstsendungen in ihren eigenen Hoheitsgebieten sogar ganz zu verbieten.

33. Schliesslich würde die Richtlinie sicherstellen, dass in jedem Mitgliedstaat die Rundfunkwerbung einer Stelle unterworfen ist, die in der Lage wäre, Werbeaussagen vor ihrer Sendung zu prüfen, um zu gewährleisten, dass die einschlägigen Regelungen in bezug auf Form und Inhalt der Werbung eingehalten sind. Diese Stelle könnte den Charakter eines Selbstkontrollorgans haben und innerhalb der einzelnen Rundfunkorganisationen bestehen. Die Regeln wären in einen Verhaltenskodex aufzunehmen, der auf den derzeit in den Mitgliedstaaten gültigen Standards beruht. Bestimmte grundlegende Regeln könnten in die Richtlinie selbst aufgenommen werden. Die Regeln wären sowohl allgemeiner Art, etwa das Verbot von Werbung, die religiöse Ueberzeugungen verletzt, als auch spezieller Art, wozu neben den Regeln für die Alkoholverbung auch Regeln für Werbemitteilungen zählen, die sich an die Jugend richten oder an der Kinder oder Jugendliche mitwirken. Den Mitgliedstaaten bliebe es unbenommen, strengere Regeln für Werbeerstsendungen in ihrem eigenen Hoheitsgebiet festzulegen, doch würde grenzüberschreitende, den Gemeinschaftsstandards entsprechende Werbung zugelassen werden müssen.

34. Das Europäische Parlament hat sich kürzlich dafür ausgesprochen, die Werbung in Hörfunk und Fernsehen überall in der Gemeinschaft grundsätzlich zuzulassen, und zugleich die Auffassung vertreten, dass eine gesetzliche Rahmenordnung notwendig ist (1). Die Kommission teilt diese Auffassung und meint, dass die Art eines Rahmenwerks, wie es oben skizziert und im Grünbuch ausführlich erläutert ist, den vom Parlament festgestellten Regelungsbedarf befriedigen würde.

(c) Oeffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Schutz der Persönlichkeitsrechte, insbesondere Schutz der Jugend

(i) Allgemeines

35. Hörfunk- und Fernsehsendungen unterliegen nicht nur Vorschriften über die Werbung, sondern auch verschiedenen anderen Gesetzen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie bestimmter Persönlichkeitsrechte, etwa des Rechts auf Schutz der Ehre des einzelnen. Die Wirkung zahlreicher dieser Vorschriften auf die Entwicklung grenzüberschreitender Rundfunksendungen ist bisher in dem Sinne nicht erheblich gewesen, dass kaum praktische Probleme aufgetreten sind. Ausserdem

(1) Entschliessung des Europäischen Parlaments zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, angenommen am 30. März 1984, a.a.O.

gelten viele dieser Vorschriften nicht nur für den Rundfunk, sondern auch für zahlreiche andere Tätigkeiten in verschiedenen Medien einschliesslich der Presse und anderer literarischer Erzeugnisse. Auf den ersten Blick scheint daher eine Angleichung dieser Rechtsvorschriften entweder generell oder im Hinblick auf den Rundfunk nicht wünschenswert. Andererseits bestehen in zwei Bereichen medienspezifische Bestimmungen, die eine genauere Prüfung verdienen: erstens Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Rundfunksendungen, die ihrem sittlichen Wohl schaden können, vor allem wenn Gewalt oder Pornographie dargestellt werden; und zweitens Vorschriften, die bei Tatsachenbehauptungen in Rundfunksendungen, welche die Ehre und den Ruf von Einzelpersonen verletzen, ein Recht auf Gegendarstellung begründen.

(ii) Jugendschutz

36. Innerstaatliche Gesetze schützen die Jugend nicht nur im Hinblick auf Rundfunkwerbung, sondern auch ganz allgemein im Hinblick auf Inhalt und Zeit bestimmter Arten von Programmen. Einige Mitgliedstaaten haben allgemeine Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen erlassen und sie auf den Rundfunk erstreckt. Andere haben besondere Vorschriften zum Schutz der Jugend erlassen, die nur für den Rundfunk gelten.

37. Das Europäische Parlament hat bereits die Auffassung ausgedrückt, dass die Gemeinschaft Vorschriften zum Schutz der Jugend erlassen sollte (1). Die rechtlichen Voraussetzungen zur Angleichung der einschlägigen Rechtsvorschriften sind sicherlich gegeben. Da derartige einzelstaatliche Vorschriften sich nach Gemeinschaftsrecht als "im Allgemeininteresse" liegend rechtfertigen lassen und im Inhalt von Staat zu Staat verschieden sind, dürften sie Hindernisse für die Entwicklung des grenzüberschreitenden Rundfunks darstellen. Gleichzeitig spricht viel dafür, die Annahme von Gemeinschaftsvorschriften zum Schutz der Gefährdetsten als notwendiges Gegengewicht zur Oeffnung der einzelstaatlichen Grenzen für den Rundfunk anzusehen. Dies gilt vor allem im Falle des Fernsehens, da dieses Medium ein starkes Beeinflussungsvermögen besitzt und ausserdem ständig im Bereich der Familie präsent ist.

(1) Entschliessung des Europäischen Parlaments zu einer Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen, angenommen am 30. März 1984, a.a.O.

38. Aus all diesen Gründen erscheint eine Richtlinie nach Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 des Vertrags wünschenswert, um einengemeinschaftsweit geltenden Mindeststandard zum Schutz der Jugend zu schaffen. Ihr Ziel wäre es, zu gewährleisten, dass die einem Mindeststandard entsprechenden Programme in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft frei verbreitet werden können. Eine gewisse Flexibilität könnte dadurch erhalten werden, dass es den einzelstaatlichen Gesetzgebern überlassen bleibt, strengere Regeln für Erstsendungen in ihrem eigenen Hoheitsgebiet festzulegen.

39. Was den Inhalt des in die Richtlinie aufzunehmenden Mindeststandards betrifft, so sollten diese Sendungen verbieten, die geeignet sind, die physische, geistige und moralische Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen ernsthaft zu beeinträchtigen, vor allem durch Darstellung von harter Pornographie, Gewalt oder Rassenhass. Für Kinder oder Jugendliche wegen einer möglichen Schädigung ihrer physischen, geistigen oder moralischen Entwicklung als ungeeignet angesehene Sendungen würden von den Rundfunkveranstaltern bei der Programmankündigung gekennzeichnet werden müssen.

40. Wie schon für die Werbung angeregt, müssten die Mitgliedstaaten Verfahren vorsehen, die, z. B. in Form einer Selbstkontrolle innerhalb der einzelnen Rundfunkorganisationen, die Garantie dafür bieten, daß die Standards eingehalten werden.

(iii) Recht auf Gegendarstellung

41. Ein weiteres Gebiet mit unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ist der Schutz gewisser individueller Persönlichkeitsgüter wie des guten Rufs. Im allgemeinen werden diese Rechtsvorschriften kein Hindernis für grenzüberschreitende Rundfunksendungen bilden, weil die fraglichen Rechtsbehelfe für individuelle Handlungen oder Unterlassungen gelten und weder de jure noch de facto das Recht einer Rundfunkanstalt in Frage stellen dürften, in einem gegebenen Hoheitsgebiet zu senden.

42. Das gleiche gilt wahrscheinlich auch für die Vorschriften, die in den meisten, aber nicht in allen Mitgliedstaaten vorkommen und einen dem Rundfunkrecht eignen Anspruch geben, nämlich das Recht auf Gegendarstellung oder Berichtigung von Tatsachenaussagen in einer folgenden Sendung desselben Senders. Selbst wo dieses Recht besteht, gibt es einige Zweifel, ob Personen, die in einem anderen Staat wohnen als in demjenigen, aus dem die Sendung stammt, eine Gegendarstellung oder Berichtigung verlangen können. Man könnte also argumentieren, dass eine gemeinsame Konzeption des Rechts auf Gegendarstellung oder Berichtigung in allen Mitgliedstaaten ein notwendiges Gegengewicht zur Entwicklung des grenzüberschreitenden Rundfunks ist, um die Bürger der Gemeinschaft unabhängig davon, aus welchem Mitgliedstaat ein Programm stammt, auf die gleiche Weise zu schützen.

43. Nach Auffassung der Kommission ist nicht zweifelsfrei, ob hierfür eine Richtlinie vorgeschlagen werden sollte. Im Zuge der Entwicklung der grenzüberschreitenden Rundfunksendungen wäre es durchaus möglich, dass die Rechte der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, sich dieser Verfahren zu bedienen, anerkannt werden. Andererseits ist bisher nicht aufgezeigt worden, dass die derzeitige Rechtslage geeignet ist, entweder die grenzüberschreitenden Entwicklungen zu behindern oder eine wesentliche Bedrohung eines schutzwürdigen Interesses darzustellen. Die Kommission würde daher Stellungnahmen zu diesem Thema begrüßen, bevor sie eine endgültige Entscheidung in dieser Sache trifft.

(d) Urheberrecht

44. Der letzte Vorschlag der Kommission zur Gesetzgebung bezweckt, die Behinderungen grenzüberschreitender Rundfunksendungen zu beseitigen, die sich aus der territorialen Beschränkung der Urheberrechte und verwandter Rechte ergeben, wie sie der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache Coditel akzeptiert hat. Diese Behinderungen treffen offensichtlich insbesondere die Kabelübertragung ausländischer Programme.

45. Das Urheberrecht ist die rechtliche und wirtschaftliche Grundlage für das geistig-kulturelle Schaffen, auf dem die Entwicklung der Kulturwirtschaft beruht. Die herkömmliche Form des Urheberrechts räumte den Autoren und anderen Werkschöpfern ein ausschliessliches Recht ein. Dadurch konnten die Urheber bestimmen, unter welchen Voraussetzungen ihre Werke auf den Markt gebracht wurden, und somit eine finanzielle Vergütung für ihre Mühe erhalten. Jedoch waren Ausschliesslichkeitsrechte in ihrem Umfang niemals unbegrenzt.

46. So wurde dort, wo das allgemeine Interesse es zu verlangen schien, das Ausschliesslichkeitsrecht des Urhebers oder seiner Rechtsnachfolger in mehreren Fällen zugunsten anderer Interessen eingeschränkt. Wo man es etwa für wünschenswert hielt, dass bei der Vermarktung eines Werks mehrere Personen miteinander konkurrieren sollten, wurde vorgesehen, dass gegen feste Lizenzgebühren allgemein erhältliche Zwangslizenzen eingeführt wurden, wie beispielsweise in der Schallplattenindustrie. In anderen Fällen können die Werke der Öffentlichkeit über ein System gesetzlicher Lizenzen zugänglich gemacht werden, wobei der Rechtsinhaber als Ausgleich das Recht erhält, eine angemessene Vergütung zu verlangen. Diese Lösung wurde in mehreren Ländern für den Rundfunkbereich gewählt. Natürlich hatte auch das ausschliessliche Recht immer Grenzen, sonst würde es seinen grundlegenden Zweck nicht erfüllen: an einem bestimmten Punkt enden die Rechte des Urhebers, und es beginnt die unentgeltliche Nutzung des Werks, vor allem im privaten Kreis.

47. Das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte haben im Hinblick auf den Rundfunk im allgemeinen ein gemeinsames Merkmal, das für die Fortentwicklung des grenzüberschreitenden Rundfunks von wesentlicher Bedeutung ist. Die Rechte sind nicht nur auf das Hoheitsgebiet des Staates begrenzt, innerhalb dessen Rechtssystem sie entstehen, sondern ihre Merkmale werden vom nationalen Recht dieses Staates bestimmt, das auch die internationalen Übereinkommen berücksichtigt, denen der betreffende Staat angehört. Ausserdem werden in der Praxis die Benutzungsrechte üblicherweise auf territorialer Grundlage gewährt.

48. Allerdings stellt der räumliche Geltungsbereich der Urheberrechte und der verwandten Rechte an Rundfunkwerken ein Problem für diejenigen dar, die Rundfunksendungen grenzüberschreitend verbreiten wollen, vor allem wenn die Sendungen über Kabel oder auf andere Weise im Empfangsstaat übertragen werden sollen.

49. Das Problem stellt sich hauptsächlich bei Rundfunksendungen, die im Empfangsstaat weiterverbreitet werden. In diesem Fall sind Konflikte zwischen Rechtsinhabern wahrscheinlich. Wer Inhaber des Urheberrechts oder eines verwandten Rechtes an einem Werk für das Hoheitsgebiet eines Staates ist, kann gegen die Weiterübertragung einer Rundfunksendung in diesem Staat, die ohne seine Zustimmung erfolgt, gemäss dem nationalen Urheberrecht vorgehen. Die Klagen sind möglicherweise nicht auf Schadenersatz beschränkt; es können auch einstweilige Anordnungen, ja sogar Geldstrafen erlassen werden.

50. Die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des Vertrags reichen zur Lösung dieser Konflikte nicht aus. Deshalb sollte eine Lösung gefunden werden, die sowohl die gemeinschaftlichen Ziele der Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit für Rundfunksendungen als auch gleichzeitig die berechtigten Interessen der Inhaber von Urheberrechten und verwandten Rechten berücksichtigt.

51. Ausgehend von der Notwendigkeit eines ausgewogenen Interessenausgleichs erschiene eine Lösung unannehmbar, die schlicht die unbegrenzte Weiterübertragung erlauben würde, sobald ein Werk rechtmässig gesendet worden ist. Dies würde eine Enteignung ohne Entschädigung bedeuten.

52. Eine Alternative könnte sein, die Frage Vereinbarungen in Einzelverträgen zu überlassen. Jedoch wirft eine rein vertragliche Lösung Probleme auf, wenn Programme zeitgleich über Kabel oder auf andere Art grenzüberschreitend übertragen werden. Es ist durchaus möglich, dass das Kabelunternehmen nicht in der Lage ist, mit einer Vielzahl von Inhabern von Rechten an den Programmen, die er zu übertragen wünscht, Vereinbarungen zu treffen. Vielleicht werden einige durch den originären Rundfunksender oder eine Verwertungsgesellschaft vertreten, doch ist dies häufig nicht der Fall. Werden die Verhandlungen mit auch nur einem Inhaber nicht erfolgreich abgeschlossen, könnte die Weiterleitung ganzer Programme unterbrochen werden. Angesichts der Möglichkeit einstweiliger Anordnungen und strafrechtlicher Sanktionen könnten auch begrenzte Lücken zu ernsthaften Folgen führen. Da überdies eine Abhängigkeit des Weitersendeunternehmens vom Primärsender besteht, wird es in der Praxis häufig den vorherigen Erwerb der notwendigen Rechte nicht sicherstellen können, etwa im Falle einer Änderung des Programms. Die Kabelunternehmen wären allzusehr von der Bereitschaft sämtlicher Rechtsinhaber zur Zusammenarbeit abhängig und fänden sich häufig in einer unmöglichen Verhandlungsposition.

53. Einen wesentlichen Beitrag können sicherlich Kollektivvereinbarungen leisten, wie sie vor kurzem in Belgien auf der Grundlage eines Modellvertrags abgeschlossen wurden, den die wichtigsten Urheberrechtsgesellschaften in diesem Bereich ausgearbeitet haben. Jedoch sind sie in der Praxis nicht in der Lage, eines der wichtigsten Probleme zu lösen, das in der Sicherstellung der Vertretung aller in Frage kommenden Rechtsinhaber besteht.

54. Möglicherweise könnte der Mechanismus der gesetzlichen Lizenz, wenn er in der ganzen Gemeinschaft angenommen würde, es erlauben, die Liberalisierungsgrundsätze des Vertrags mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, die Interessen derer zu schützen, deren Werke durch Urheberrechte oder verwandte Rechte geschützt sind. Dieser Mechanismus ersetzt die Befugnis des Inhabers zum Verbot der gleichzeitigen grenzüberschreitenden Verbreitung eines Rundfunkprogramms durch einen Anspruch auf angemessene Entschädigung. Er vermeidet deshalb die Ungerechtigkeiten fester Lizenzgebührenzahlungen, da die Höhe des Entgelts normalerweise in Verhandlungen vereinbart werden könnte.

V. Nächste Schritte

55. Die Kommission hofft, dass dieses Grünbuch die Grundlage für eine eingehende öffentliche Debatte bilden wird, in der alle interessierten Kreise ihre Auffassung darlegen. Sie wird die Diskussion aufmerksam verfolgen und sich aktiv daran beteiligen. Mit ihren Anregungen wollte die Kommission die wichtigsten Merkmale der Politik klarlegen, die die Gemeinschaft nach ihrer Auffassung jetzt verfolgen sollte. Gleichzeitig ist sie sich der sensitiven Natur und der Neuartigkeit ihrer Anregungen durchaus bewusst. Die Art und vor allem der genaue Inhalt der förmlichen Vorschläge, die sie letztlich vorlegen wird, hängen dementsprechend weitgehend von der Reaktion auf dieses Grünbuch ab.

Beschluß
des Bundesrates

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat - Fernsehen ohne Grenzen -
Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel

KOM(84) 300 endg.; EG-Dok. 8227/84

Der Bundesrat hat in seiner 548. Sitzung am 1. März 1985 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Rundfunk gewinnt, vor allem durch die Satellitentechnik und durch die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Breitbandkabelkommunikation, eine europaweite Dimension. Die Länder begrüßen deshalb, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit dem Grünbuch eine wertvolle Bestandsaufnahme der Rundfunkordnung in den Mitgliedstaaten vorgelegt hat. Sie sehen darin zugleich einen wichtigen Beitrag zu dem Bemühen, den freien und ungehinderten Informationsfluß über die nationalen Grenzen hinweg zu fördern und die Bedeutung der Rundfunkkommunikation für die europäische Integration und für ihre freiheitlich-demokratische Gestaltung aufzuzeigen.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß es zur Verwirklichung dieser Ziele im Zuge der Entwicklung einer europaweiten Kommunikation auf dem Gebiet des Rundfunks weiterer Anstrengungen bedarf, um zu einem verstärkten Abstimmungsprozeß der Staaten Europas in den verschiedenen Bereichen zu gelangen, zumal berücksichtigt werden muß, daß ein freier und ungehinderter Informationsfluß auch von den Anforderungen

bestimmt wird, welche die jeweilige Rechtsordnung an die Veranstalter von Rundfunksendungen und an den Inhalt ihrer Rundfunkangebote stellt.

Der Bundesrat betrachtet das Grünbuch deshalb als einen wichtigen Beitrag zur weiteren Prüfung und Erörterung der komplexen Fragen und Gesichtspunkte, die sich mit dem grenzüberschreitenden Rundfunk verbinden.

Er verweist in diesem Zusammenhang zugleich auf die Beratung und Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Europarat, der sich seit Jahren intensiv mit den verschiedenen Fragen im Bereich der europaweiten Massenkommunikation befaßt und in wichtigen Problemkreisen, die das Grünbuch aufgreift, Abkommen und übereinstimmende Empfehlungen erarbeitet hat. Hier sei beispielhaft nicht nur erinnert an das europäische Übereinkommen zur Verhütung von Rundfunksendungen, die von Sendestellen außerhalb der staatlichen Hoheitsgebiete gesendet werden, sondern vor allem auch an die Empfehlung Nr. R (84)3 über Grundsätze der Fernsehwerbung, insbesondere für die Übertragung durch Satelliten sowie an die Empfehlung Nr. R (84)22 zur Nutzung von Satellitenkapazität für Rundfunksendungen.

2. Rundfunkveranstaltungen erfordern einen hohen finanziellen Aufwand. Damit und mit der Einführung eines dualen Rundfunksystems, das geprägt sein wird von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und mit ihnen konkurrierenden privaten Veranstaltern, wobei diese sich vorwiegend aus Werbung finanzieren, erlangt der Rundfunk auch im wirtschaftlichen Bereich zunehmend Bedeutung. Das gilt in gesteigertem Maße, wenn die Investitionen in die fernmeldetechnische Infrastruktur im Bereich der Satelliten- und Breitbandkabeltechnik sowie die wirtschaftspolitischen Folgewirkungen für den Gesamtbereich z. B. der Nachrichtentechnik, der Unterhaltungselektronik und der Bauelemente einschließlich der Mikroelektronik in die

Betrachtung einbezogen werden. Zugleich ist nicht zu verkennen, daß die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen zur Finanzierung des Programms ihrerseits bestimmenden Einfluß für die Existenz und Möglichkeiten des einzelnen Veranstalters zur inhaltlichen Gestaltung seines Programmangebotes besitzen.

Ungeachtet dieses Befundes liegen Funktion und Bedeutung des Rundfunks auch bei grenzüberschreitender Verbreitung seiner Programme wesensmäßig und ihrem Schwerpunkt nach nicht im wirtschaftlichen Bereich.

Der Rundfunk ist Medium und eminentester Faktor der öffentlichen Meinungsbildung. Unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation stellt er die notwendige Ergänzung und Verstärkung der freien Meinungsäußerung dar. Indem er staatliches Handeln und das Wirken gesellschaftlicher Kräfte transparent macht, trägt er zur politischen und gesellschaftlichen Bewußtseinsbildung und damit zur Integration von Staat und Gesellschaft bei. Er dient der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung.

Der Rundfunk erfüllt damit, auch soweit die Betätigung seiner Veranstalter sich im wirtschaftlichen Bereich vollzieht, eine öffentliche Aufgabe von konstitutiver Bedeutung für die Demokratie.

Der Rundfunk hat zugleich, auch soweit er von privaten Trägern veranstaltet und aus Werbeeinnahmen finanziert wird, für den Staat und seine Regionen die Funktion eines Kulturträgers, der das kulturelle Erbe wachhält, die Gegenwartskultur spiegelt und das moderne Kulturschaffen fördert. Dadurch trägt er zur Identifikation der Bürger mit ihrem Staat und ihrer Region entscheidend bei.

Sowohl die kulturelle wie auch die gesellschaftliche Funktion des Rundfunks verbieten daher eine einseitige oder auch nur überwiegend wirtschaftliche Betrachtungsweise. Der Rundfunk in seiner Gesamtheit muß vielmehr nicht nur als Forum kultureller Vielfalt dienen, sondern zugleich im Interesse der Meinungsfreiheit - auch unter gewandelten Verhältnissen - umfassende Berichterstattung und Meinungsvielfalt gewährleisten. Dem trägt das Grünbuch nicht ausreichend Rechnung.

3. Dieses besondere Gewicht der kulturellen und gesellschaftlichen Funktion des Rundfunks, hinter dem seine wirtschaftliche Betätigung in der Bewertung des Gesamtphänomens zurücktritt, ist gleichzeitig Anknüpfungspunkt und wesentlicher Maßstab für die gesetzliche Ordnung des Rundfunkwesens.

Der Gemeinschaft sind - anders als etwa dem Europarat nach Artikel 1 seiner Satzung - nach dem Vertrag von Rom keine ausdrücklichen Kompetenzen im Bereich der Kulturpolitik zugewiesen, auch wenn sich die Mitgliedstaaten in der Europäischen Akte verpflichtet haben, die kulturelle Zusammenarbeit, insbesondere bei den audio-visuellen Medien, zu fördern. Die Mitgliedstaaten sind ferner aufgrund der Verfassung der Gemeinschaft eigenverantwortliche Träger ihres politischen und gesellschaftlichen Systems. Daher muß ihnen die Befugnis erhalten bleiben, den Einsatz des Massenkommunikationsmittels Rundfunk, vor allem die organisatorischen Anforderungen an die Veranstalter und an die inhaltliche Gestaltung der Programme, in der Weise zu ordnen, die dem innerstaatlichen Verständnis der Aufgaben und der Funktion des Rundfunks entspricht (vgl. auch Artikel 10 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention).

Dies gilt insbesondere für denjenigen Kernbestand von Normen, der die nationale kulturelle Identität sowie vor allem die Meinungsvielfalt im Gesamtangebot der innerstaatlichen verbreiteten und empfangbaren Rundfunkprogramme einschließlich der hierfür erforderlichen finanziellen Rahmenbedingungen gewährleistet und mit den Bestimmungen des Vertrages von Rom unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften in Einklang steht. Auch wenn man der Auffassung der Kommission folgt, daß der grenzüberschreitende Rundfunk grundsätzlich dem Bereich des Dienstleistungsverkehrs zuzuordnen ist, weist die Ausstrahlung und Übertragung von Hörfunk- und Fernsehsendungen gegenüber anderen Dienstleistungen aus den angeführten Gründen in verschiedener Hinsicht wesentliche Besonderheiten auf. Deshalb sind nationale Regelungen, die in Erwägung des Allgemeininteresses begründet sind und keine Diskriminierung nach Ursprung der Leistung oder Staatsangehörigkeit des Leistungserbringers darstellen, mit den Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr vereinbar (vgl. EuGH Rs 52/79 - Debaue). Das gilt insbesondere für Werberegelungen angesichts ihrer zentralen Bedeutung für die Rundfunkstruktur.

4. Im Hinblick auf die besondere kulturelle und unter dem Gesichtspunkt der Meinungsvielfalt grundrechtlich geschützte Funktion des Rundfunks muß schließlich weiter geprüft werden, ob die in erster Linie auf wirtschaftliche Integration ausgerichteten Bestimmungen des Vertrages von Rom rechtlich und tatsächlich die notwendige Grundlage und den geeigneten Rahmen bieten, verbleibende Hemmnisse im wirtschaftlichen Betätigungsbereich grenzüberschreitender Rundfunkveranstalter auszuräumen.

Dabei könnten sich aus der Sicht des Bundesrates solche Harmonisierungserwägungen als unproblematisch erweisen, die ohne rundfunkspezifischen Regelungsgehalt allgemeine Bestimmungen aufstellen, die auch außerhalb des Rundfunkbereichs wirksam werden könnten. Dies gilt etwa für allgemeine Vorschriften über die Werbung für Tabak und alkoholische Getränke sowie für das Verbot pornographischer oder gewaltverherrlichender Darstellungen. Hier ist ferner auf die Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung vom 10. September 1984 hinzuweisen.

Im übrigen werden nach den unterschiedlichen Regelungsbereichen, in denen die Kommission eine Harmonisierung in Erwägung zieht, differenzierende Erwägungen zu prüfen sein.

- Hinsichtlich der Vereinheitlichung von Werberegelungen verweist der Bundesrat auf die Empfehlung Nr. R (84)3 des Europarates, die auf die in Betracht kommenden Fragenkomplexe eingeht; hier wird zunächst abzuwarten sein, inwieweit dem Anliegen der Kommission im Rahmen der nationalen Gesetzgebung auf der Grundlage dieser Empfehlung Rechnung getragen wird.
- Ähnliches gilt im Hinblick auf zusätzliche Harmonisierungserwägungen im Bereich des Jugendschutzes; auch hier hat der Europarat bereits im Entwurf einer Empfehlung zur Satellitennutzung Vorschläge erarbeitet.
- Im Zusammenhang mit den aufgeworfenen urheberrechtlichen Überlegungen sollte nach Auffassung des Bundesrates grundsätzlich vertraglichen Lösungsmodellen der Vorzug gegeben werden, die gerade in jüngster Zeit erfolgreich verwirklicht werden konnten. Ob und gegebenenfalls in welchen besonderen Fällen bei dieser Ausgangslage eine gesetzliche

Lizenz oder eventuell andere gesetzliche Maßnahmen in Betracht kommen, bedarf weiterer Erörterung. Auch hier ist im übrigen auf die im Rahmen des Europarates abgeschlossenen Abkommen und auf die große Erfahrung seines Rechtsausschusses auf breiter europäischer Basis hinzuweisen.

- Zum Bereich des Gegendarstellungsrechts und des Schutzes der persönlichen Ehre teilt der Bundesrat die Einschätzung der Kommission, daß ein aktueller Harmonisierungsbedarf nicht erkennbar ist und die weitere Entwicklung abgewartet werden sollte.

Der Bundesrat verbindet - unbeschadet der rechtlichen Beurteilung - seinen Hinweis auf die einschlägigen Beratungen, Empfehlungen und Abkommen auf der Ebene des Europarates vor allem auch mit der Erwägung, daß eine weitere Angleichung der den Rundfunk betreffenden nationalen Rechtsvorschriften durch die Gemeinschaft dem Anliegen einer europaweiten freien Rundfunkkommunikation nur teilweise gerecht werden könnte. Das gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die größere Zahl der Mitgliedstaaten des Europarates einschließlich der skandinavischen Länder. Vor allem Satellitenprogramme können über den Bereich der Gemeinschaft hinaus empfangen werden; ebenso ist in den Mitgliedstaaten der Empfang von Programmen möglich, die aus europäischen Ländern gesendet werden, die der Gemeinschaft nicht angehören. Aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland kann insbesondere auf diesem Wege eine Annäherung der relevanten Vorschriften im deutschsprachigen Raum nicht erreicht werden, in dem sich eine ständig intensivere Zusammenarbeit entwickelt hat. Dieses Problem wird besonders sinnfällig am Beispiel der österreichischen Urheberrechtsgesetzgebung. Gerade das Anliegen, den deutschsprachigen Raum einzubeziehen, legt es deshalb nahe, Lösungen und verbindliche Vereinbarungen auf der Ebene des Europarates anzustreben.

5. Aus Anlaß der Vorlage des Grünbuchs durch die Kommission weist der Bundesrat allerdings auch auf die Notwendigkeit der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes auf dem Gebiet der neuen Informations- und Kommunikationstechniken und der Unterhaltungselektronik hin. Ein Binnenmarkt europäischen Maßstabes, europäische Zusammenarbeit sowie eine harmonisierte Industriepolitik (z. B. Kompatibilität der Übertragungssysteme) sind wesentliche Vorbedingungen für die Erhaltung und Festigung der Wettbewerbsposition Europas in den neuen Techniken.