



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunk- veranstalter in Europa

Bericht über eine Diskussion
am runden Tisch
& Auswahl von
Hintergrundmaterial

Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa

Bericht über eine Diskussion am runden Tisch & Auswahl von Hintergrundmaterial

Veröffentlicht von der
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Die Informationsstelle kann zwar schon auf eine Reihe von Workshops zurückblicken, die wir zusammen mit unserer Partnereinrichtung, dem Institut für Informationsrecht (IViR), veranstaltet haben, doch dieses Mal hat sich unseren gemeinsamen Bemühungen zur Bereitstellung eines Diskussionsforums für wichtige rechtliche Fragen erstmals auch die *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA) angeschlossen. 18 Experten aus 10 europäischen Ländern, die in Anhang A namentlich aufgeführt sind, haben sich an diesem Brainstorming zu Problemen der Zuständigkeit beteiligt. Ohne ihre Beiträge wäre dieses IRIS Spezial nicht möglich gewesen. Ebenso unverzichtbar waren der Einsatz und das Engagement von Greger Lindberg, Koorganisator für EPRA und Vorsitzender des runden Tisches, Ad van Loon, Koorganisator für IViR und Mitverfasser des Berichts, und nicht zuletzt Tarlach McGonagle (IViR), Berichterstatter des runden Tisches, Mitverfasser des Berichts und helfende Hand bei der Zusammenstellung des Anhangs.

Das Thema des runden Tisches, „Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa“, ist zum einen deshalb wichtig, weil es hier um die Machtverteilung zwischen den Staaten bei der Rundfunkregulierung geht. Der Rundfunk ist nicht nur ein Kernstück der einflussreichen audiovisuellen Wirtschaft, sondern als wichtige Informationsquelle auch ein Pfeiler der Demokratie. Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter beinhaltet das Mandat zum Erlass nationaler Gesetze, denen die Rundfunkveranstalter unterworfen sind, die Sicherstellung ihrer Umsetzung und die Schaffung entsprechender (administrativer und gerichtlicher) Kontrollmechanismen. Zum zweiten wird das Thema der rechtlichen Zuständigkeit für die Rundfunkveranstalter in zwei europäischen Rechtsinstrumenten behandelt, die zur Zeit überprüft werden, und obwohl die einschlägigen Zuständigkeitsbestimmungen bereits geändert wurden, lässt die Rechtsprechung erkennen, dass eine Reihe von Zuständigkeitsproblemen nach wie vor ungelöst ist. Weitere Klarstellungen – wenn nicht gar Änderungen – des Wortlauts sind offenbar erforderlich.

Welche Schwierigkeiten sind bei der Feststellung der Zuständigkeit verblieben? Was für Streitfälle kamen vor die Gerichte, und wie wurden sie gelöst? Welche Klarstellungen sollten in der europäischen Gesetzgebung vorgenommen werden? Der Workshop hatte das Ziel, die vielen Facetten dieser Fragen zu erkunden und die Diskussion mit Hintergrundinformationen, Problemanalysen und Expertenwissen zu bereichern. Die Ergebnisse dieses Vorhabens sind in dem nachstehenden „Bericht über eine Diskussion am runden Tisch“ zusammengefasst. Das IRIS Spezial, in dem er erschienen ist, trägt denselben Titel wie die Diskussion: „Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa“.

Ergänzt wird der Bericht durch eine Sammlung von Hintergrundmaterialien, bei denen es sich teils um Quellenangaben (mit Internet-Links) und teils um (redigierte) Texte handelt. Diese Dokumente sollen all jenen die Arbeit erleichtern, die anhand von Primärquellen die allgemeine Diskussion verfolgen oder sich an ihr beteiligen wollen. Die meisten Materialien wurden auch von den Teilnehmern am runden Tisch benutzt und liegen daher dem Bericht zugrunde. Alle nachgedruckten Texte sind aus den Originalversionen kopiert. Die Bearbeitung beschränkte sich auf die Auslassung von Teilen, die wir im Hinblick auf die Frage der Zuständigkeit für nicht oder kaum relevant hielten. Diese Auslassungen sind durch eckige Klammern gekennzeichnet.

Unser aufrichtiger Dank geht an EPRA und IViR für ihre Arbeit und Unterstützung sowie an Michelle Ganter und Francisco Javier Cabrera Blázquez von der Informationsstelle, die an der Fertigstellung dieses IRIS Spezial mitgewirkt haben.

Wolfgang Closs
Geschäftsführender Direktor

Susanne Nikoltchev
Rechtsexpertin

IRIS Spezial: Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa

Bericht über eine Diskussion am runden Tisch und Auswahl von Hintergrundmaterial

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2002

ISBN 92-871-4855-4

Verlagsleitung:

Wolfgang Closs, Geschäftsführender Direktor der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle
E-mail: w.closs@obs.coe.int

Unter der wissenschaftlichen Betreuung und Koordination:

Dr. Susanne Nikoltchev (LL.M. EUI und U of M)
Juristische Expertin der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle
E-mail: S.Nikoltchev@obs.coe.int

IRIS Spezial: die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa

ist aus einer Diskussion am runden Tisch hervor gegangen, organisiert in Zusammenarbeit mit unserer Partnerorganisation, dem

Institut für Informationsrecht (IViR) und der **European Platform of Regulatory Authorities (EPRA)**

IViR – Institut für Informationsrecht

Rokin 84
NL-1012 KX Amsterdam
Tel.: +31 (0) 20 525 34 06
Fax: +31 (0) 20 525 30 33
E-Mail: website@ivir.nl

EPRA - European Platform of Regulatory Authorities

c/o Europäisches Medieninstitut e.V.
Zollhof 2a
D-40221 Düsseldorf
Tel.: +49 (0)211 9010444
E-Mail: info@epra.org

Korrekturleserinnen:

Florence Pastori, Natali Helberger

Übersetzer/innen:

France Courrèges, Stefan Pooth

Verlagsassistenten:

Michelle Ganter, Francisco Javier Cabrera Blázquez

Marketing:

Markus Booms
E-mail: M.Booms@obs.coe.int

Herausgeber:

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76 Allée de la Robertsau,
F-67000 Strasbourg
Tel.: +33 (0)3 88 14 44 00 - Fax: +33 (0)3 88 14 44 19
E-Mail: obs@obs.coe.int - [html://www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2002.

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

INDEX

Bericht über eine Diskussion am runden Tisch

Einführung	3
Relevante Freiheitsrechte	3
Entstehung eines gesetzgeberischen Rahmens für den Rundfunk	5
Umgehung und verwandte Themen	9
Definitionen des Begriffs „Rundfunkveranstalter“ bzw. „Fernsehveranstalter“	11
Redaktionelle Verantwortung bzw. Kontrolle	12
Wesentlicher Teil des Sendepersonals bzw. der im Fernsbereich Beschäftigten ..	14
Bestimmtes Programm	14
Kontrolle über Weiterverbreitungen	15
Technische Neuerungen	17
Andere Kommunikationsdienste: Ein vergleichender Überblick	18
Streitbeilegung	20
Fazit	22

Auswahl von Hintergrundmaterial

Annex A:	
Teilnehmer des runden Tisches über die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa ..	27
Annex B:	
Auswahl von relevanten Gesetzen und Internetlinks	28
Europäische Union	28
Europarat	28
Annex C:	
Auswahl relevanten Fallrechts, Stellungnahmen und Empfehlungen (europäische Ebene)	30
Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften	30
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	32
Der Ständige Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen (Europarat)	32
Annex D:	
Auswahl nationaler Entscheidungen, die am runden Tisch diskutiert wurden	33
Annex E:	
Auszüge aus ausgewählten Gesetzen	34
Europäische Union	34
Europarat	35

Annex F :

Auszüge aus ausgewählten Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften	38
Urteil des Gerichtshofes vom 3. Dezember 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen gegen Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid. Rechtssache 33-74.	39
Urteil des Gerichtshofes (fünfte Kammer) vom 5. Oktober 1994. TV10 SA gegen Commissariaat voor de Media. Rechtssache C-23/93.	41
Urteil des Gerichtshofes vom 10. September 1996. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland. Rechtssache C-222/94.	44
Urteil des Gerichtshofes vom 10. September 1996. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Belgien. Rechtssache C-11/95.	49
Urteil des Gerichtshofes (Sechste Kammer) vom 5. Juni 1997. VT4 Ltd gegen Flämische Gemeinschaft. Rechtssache C-56/96.	54

Annex G :

Der Ständige Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen (Europarat) (Bearbeitete Fassung) . .	56
Stellungnahme Nr 2 (1994) zum Begriff der „Weiterverbreitung“ (Artikel 2(B))	
<i>Opinion No. 2 (1994) on the Notion of “Retransmission” (Article 2 (b))</i>	57
Stellungnahme Nr 3 (1995) zum Begriff des „Rundfunkveranstalters“ (Artikel 2 (c))	
<i>Opinion No. 3 (1995) on the Notion of “Broadcaster” (Article 2 (c))</i>	58
Stellungnahme Nr 5 (1995) zur Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit (Artikel 4)	
<i>Opinion No. 5 (1995) on Freedom of Reception and Retransmission (Article 4)</i>	59
Stellungnahme Nr 7 (1996) zur Anwendung des Übereinkommens auf Werbung, die über Videotextdienste verbreitet wird	
<i>Opinion No. 7 (1996) on the Application of the Convention to Advertising Transmitted Via Teletext Services</i>	60
Empfehlung (96)1 betreffend die Verwendung virtueller Bilder in Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen	
<i>Recommendation (96) 1 concerning the Use of Virtual Images in News and Current Affairs Programmes</i>	61
Empfehlung (97)1 betreffend die Verwendung virtueller Werbung, vor allem während der Übertragung von Sportveranstaltungen	
<i>Recommendation (97) 1 concerning the Use of Virtual Advertising Notably during the Broadcast of Sports Events</i>	62

Annex H :

Auszüge (in englischer Sprache) der Entscheidung und der Stellungnahme in Sachen RTL/Veronica de Holland Media Groep S.A. und CLT-UFA S.A. gegen das Commissariaat voor de Media	63
Entscheidung der Afdeling Bestuursrechtspraak (Abteilung für Verwaltungsrecht) des Raad van State (Staatsrat) vom 10. April 2001, Doc CC TVSF (2001) 20	
<i>Ruling of the Afdeling Bestuursrechtspraak (Administrative Law Division) of the Raad van State (Council of State) of 10 April 2001. RTL/Veronica de Holland Media Groep S.A. and CLT-UFA S.A. v. the Commissariaat voor de Media (Dutch Media Authority), Doc CC TVSF (2001) 20</i>	64
Großherzogtum Luxemburg: Stellungnahme der unabhängigen Rundfunkkommission vom 6. Juli 2001 zur Frage welcher Staat die rechtliche Zuständigkeit für die Kanäle RTL4 und RTL5 besitzt. Doc CC TVSF (2001) 24	
<i>Grand Duchy of Luxembourg: Opinion of the Independent Broadcasting Commission of 6 July 2001 as to which State Has Jurisdiction over Channels RTL4 And RTL5. Doc CC TVSF (2001) 24</i>	67

Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa

Bericht über eine Diskussion am runden Tisch¹

von *Tarlach McGonagle und Ad van Loon**

* Tarlach McGonagle ist wissenschaftlicher Assistent (*project onderzoeker*) und Redakteur am Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam;
Ad van Loon ist Koordinator für internationale Forschung am Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam, Manager für Rechts- und Regulierungsangelegenheiten beim VECAI (dem Fachverband der Kabelbetreiber in den Niederlanden) und Gastprofessor für Jura an der New York Law School.

1) Die Verfasser danken Egbert Dommering, Greger Lindberg, Emmanuelle Machet und Susanne Nikoltchev für ihre sehr hilfreichen Kommentare zu früheren Entwürfen für diesen Bericht.

Dieser Bericht beruht auf einer informellen Diskussion am runden Tisch über die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa, die am 24. November 2001 im Institut für Informationsrecht (IViR) in Amsterdam stattfand.

Unter den Teilnehmern befanden sich Wissenschaftler, Politiker, Regulierer und Praktiker.² Alle waren aufgrund ihrer persönlichen Sachkompetenz und nicht als Vertreter ihrer jeweiligen Organisationen eingeladen. Zu Beginn wurde vereinbart, dass die Diskussion einen offenen Charakter haben sollte und dass in Veröffentlichungen zu der Veranstaltung keine Zuordnung der geäußerten Meinungen zu einzelnen Teilnehmern vorgenommen werden sollte.

Der runde Tisch wurde von drei Organisationen gemeinsam veranstaltet: der *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA),³ der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und dem Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam. Die Leitung hatte Greger Lindberg, der Vorsitzende der EPRA.

Vorausgegangen war ein runder Tisch zu den Themen *How to Distinguish between Broadcasting and New Media Services* (Wie unterscheidet man zwischen Rundfunk und neuen Medien?) und *Broadcasters' Access to New Media Markets* (Zugang von Rundfunkanstalten zu den Märkten für neue Medien), der am 16. Juni 2001 unter der Schirmherrschaft des IViR und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle stattgefunden hat.⁴

Das Thema des jüngsten runden Tisches, *Jurisdiction over Broadcasters in Europe* (Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa), wurde gewählt, weil die Bestimmungen zweier europäischer Rechtsinstrumente, des Fernsehübereinkommens des Europarats („Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen“)⁵ und der EG-Fernsehrichtlinie (Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“)⁶, die Anwendung nationaler Rundfunkgesetze mit der rechtlichen Zuständigkeit für die Rundfunkveranstalter verknüpfen. Trotz dieser beiden Instrumente auf europäischer Ebene gehen die Debatten über verschiedene Aspekte der rechtlichen Zuständigkeit unbeirrt weiter. In diese Debatten fließen zahllose Themen ein, von denen viele in dieser Publikation näher beleuchtet werden, zum Beispiel die – in der deutschen Fassung der genannten Instrumente nicht einheitlich wiedergegebenen – Begriffe „Rundfunkveranstalter“ bzw. „Fernsehveranstalter“ (*broadcaster*), „redaktionelle Verantwortung“ bzw. „Kontrolle“ (*editorial responsibility/control*), „wesentlicher Teil des Sendepersonals“ bzw. „wesentlicher Teil der im Fernsbereich Beschäftigten“ (*significant part of the workforce*) oder „bestimmtes Programm“ (*single service*).

Aktuell war das Thema des runden Tisches aber nicht nur wegen dieser Diskussionen, sondern auch wegen der laufenden Entwicklungen auf europäischer Ebene. Die Europäische Kommission arbeitet zur Zeit an einem Konsultationspapier zu einer möglichen Überarbeitung der Fernsehrichtlinie, während der Ständige Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen⁷ des Europarats darüber berät, ob das Fernsehübereinkommen geändert werden soll, um neue Dienste der interaktiven Medien oder „On-Demand“-Dienste zu berücksichtigen.

Ziel des runden Tisches war es, einen Beitrag zu den laufenden Diskussionen über die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa zu leisten und künftige Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

2) Siehe Teilnehmerliste in Annex A.

3) Die EPRA ist eine Kooperation zwischen 42 Rundfunkregulierern.

4) Im Zusammenhang mit dem runden Tisch zum Thema Rundfunk sind zwei Papiere erschienen: ein vorbereitender Artikel, T. McGonagle, „Ist der für das Fernsehen geltende Rechtsrahmen auf die neuen Medien anwendbar?“ (siehe IRIS *plus* als Redaktionsbeilage zu IRIS Ausgabe 2001-6) und ein Anschlussartikel, T. McGonagle, „Rundfunk im Wandel: Neue Jagdgründe und neue Herausforderungen“ (siehe IRIS *plus* als Redaktionsbeilage zu IRIS Ausgabe 2001-10).

5) Verabschiedet am 5. Mai 1989, SEV Nr. 132. Das Übereinkommen wurde abgeändert durch das am 1. Oktober 1998 verabschiedete Protokoll, SEV Nr. 171, seit 1. März 2002 in Kraft.

6) Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, Amtsblatt Nr. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23, geändert durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997, Amtsblatt Nr. L 202 vom 30. Juli 1997, S. 60.

7) Ein nach Artikel 20–22 des Fernsehübereinkommens gegründetes Gremium.

Einführung

Der vorliegende Bericht beginnt mit einem kurzen Überblick über das Gefüge der anerkannten Freiheiten im europäischen Recht, in welches das Fernsehübereinkommen und die EG-Fernsehrichtlinie hineingeboren wurden. Er erläutert in knapper Form die Politik und die Gerichtsentscheidungen, die bei der Entstehung dieser beiden Instrumente Geburtshilfe geleistet haben. Anschließend werden die Umgehung der nationalen Gesetzgebung und ähnliche Themen behandelt, bevor auf die Frage eingegangen wird, wie bestimmt werden kann wer Rundfunkveranstalter ist. Danach folgt eine Analyse der Hauptmerkmale der verschiedenen Kriterien, die bei der Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter eine Rolle spielen: redaktionelle Verantwortung bzw. Kontrolle, wesentlicher Teil des Sendepersonals bzw. der im Fernsbereich Beschäftigten sowie bestimmtes Programm.

Der Einzug neuer Technologien führt für bestehende Definitionen unausweichlich zu neuen Herausforderungen. Auch die rechtliche Zuständigkeit bleibt von diesem allgemeinen Trend nicht verschont. Einige technische Neuerungen, die sich im Fernsbereich immer mehr durchsetzen, haben Auswirkungen auf die Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter. Verschiedene dieser Neuerungen werden hier behandelt, und da sie oft an andere Arten von Kommunikationsdiensten angrenzen, wird auch ein vergleichender Überblick über die Zuständigkeitsregelungen in benachbarten Rechtsinstrumenten gegeben. Daran schließt sich eine Untersuchung der – bestehenden wie auch hypothetischen – Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten an, bevor zum Abschluss ein Fazit aus den vorangegangenen Erkenntnissen gezogen wird.

Relevante Freiheitsrechte

Die Freiheitsrechte der Rundfunkveranstalter im Rahmen des EG-Vertrags⁸ (vor allem die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit) sind gegen das Recht der europäischen Staaten abzuwägen, ihre Rundfunksysteme mit Hilfe eines Zulassungssystems zu strukturieren. Dieses Recht ist in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁹ fest verankert, auch wenn es in eine negative Formulierung gewandt und in den allgemeineren Kontext des Rechts auf freie Meinungsäußerung eingebettet ist. Auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde es im Fall *Groppera Radio*¹⁰ und, besonders ausführlich, im Fall *Informationsverein Lentia*¹¹ ausdrücklich anerkannt.

Im letzteren Fall führte der Gerichtshof aus, es sei „der Zweck dieser Bestimmung [Art. 10.2 Satz 3 EMRK] klarzumachen, dass Staaten mit Hilfe eines Genehmigungsverfahrens regeln dürfen, wie der Rundfunk in ihrem Hoheitsgebiet, insbesondere in technischer Hinsicht, organisiert ist.“¹² Dies impliziert offenbar ein legitimes Interesse der Staaten daran zu verhindern, dass Rundfunkveranstalter sich allein zu dem Zweck in einem anderen Staat niederlassen, die Vorschriften zu umgehen, die in dem Staat, dessen Publikum sie in erster Linie erreichen wollen, für Rundfunkveranstalter gelten.

8) Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

9) Artikel 10 – Freiheit der Meinungsäußerung:

„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.“

10) *Groppera Radio AG und andere gegen Schweiz*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. März 1990, Serie A, Nr. 173, Randnr. 61.

11) *Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 24. November 1993, Serie A, Nr. 276, Randnr. 32.

12) *Ibid.* Siehe auch: *Autronic AG gegen Schweiz*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 22. Mai 1990, Serie A, Nr. 178, Randnr. 52.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften¹³ und nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Vertrags von Amsterdam¹⁴ ist auch die EU an den Grundrechtskatalog der EMRK gebunden.

Sowohl die Richtlinie als auch das Übereinkommen sollen Szenarien vermeiden, in denen (i) mehrere Staaten sich für einen Rundfunkveranstalter zuständig erklären oder (ii) ein negativer Zuständigkeitskonflikt besteht, bei dem kein Staat die Zuständigkeit für einen Rundfunkveranstalter übernehmen will.¹⁵ Die rechtliche Zuständigkeit ist eine Frage des Sachverhalts und nicht der Vereinbarung zwischen Staaten. Es ist daher sowohl möglich als auch notwendig, durch Auslegung der Richtlinie oder des Übereinkommens einen bestimmten Staat als rechtlich zuständig zu identifizieren. Neben den offensichtlichen Auslegungsschwierigkeiten besteht ferner die Schwierigkeit, Wege zu finden, um Zuständigkeitskonflikte schnell und mit einem hohen Maß an Rechtssicherheit zu lösen. Hierauf soll weiter unten noch näher eingegangen werden.

Der Einfluss des europäischen Rechts auf den Rundfunk ist nach wie vor Gegenstand intensiver Diskussionen und zahlreicher Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.¹⁶ Insbesondere die Frage nach der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter stellt sich immer wieder, weil die Mitgliedstaaten zuweilen den Eindruck haben, dass Rundfunkveranstalter, die über eine Genehmigung eines anderen Mitgliedstaates verfügen, ihre nationalen Rundfunkvorschriften umgehen oder gar ihr nationales Rundfunksystem untergraben.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften „ist ein Mitgliedstaat zwar berechtigt, Maßnahmen zu treffen, die verhindern sollen, dass sich einige seiner Staatsangehörigen unter Missbrauch der durch den EG-Vertrag geschaffenen Möglichkeiten der Anwendung des nationalen Rechts entziehen; die missbräuchliche oder betrügerische Berufung auf Gemeinschaftsrecht ist nicht gestattet.“¹⁷ Damit einer Person jedoch die Berufung auf das einschlägige Gemeinschaftsrecht verwehrt werden kann, sind bei der Würdigung ihres Verhaltens die Ziele der fraglichen Bestimmungen zu beachten.¹⁸ Wiederum nach den Worten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften sind „nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, zulässig, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind: sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, sie müssen zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sein, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.“¹⁹

Artikel 49 (ex-Artikel 59) des EG-Vertrags bestimmt: „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,

13) Siehe z. B. Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73, Nold gegen Kommission, Slg. 1974, 491, Randnr. 13; Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89, Elliniki Radiophonia Tileorasi, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 41; Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-353/89, Kommission gegen Niederlande, Slg. 1991, I-4069, Randnr. 30.

14) Artikel 6.2 (ex-Artikel F.2): „Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsoberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“

15) Auf dieses Ziel spielt die Erwägung 13 der Richtlinie 97/36/EG an, in der es heißt: „Mit der Festlegung einer Reihe praxisbezogener Kriterien soll erschöpfend geregelt werden, dass ein bestimmter Mitgliedstaat allein für einen Fernsehveranstalter im Zusammenhang mit der Erbringung der unter diese Richtlinie fallenden Dienstleistungen zuständig ist. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und zur Vermeidung eines Rechtshoheitsvakuum in bestimmten Fällen ist es allerdings angebracht, das Niederlassungskriterium im Sinne der Artikel 52 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als entscheidendes Kriterium zur Bestimmung der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats heranzuziehen.“

16) Zum Beispiel:

Urteil vom 3. Februar 1993 in der Rechtssache C-148/91, Veronica Omroep Organisatie gegen Commissariaat voor de Media, Slg. 1993, I-487;

Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-23/93, TV 10 SA gegen Commissariaat voor de Media, Slg. 1994, I-4795; Für mehr Einzelheiten, siehe unten die Auszüge der Entscheidung in Annex F.

Urteil vom 5. Juni 1997 in der Rechtssache C-56/96, VT4 Ltd. gegen Vlaamse Gemeenschap, Slg. 1997, I-3143; Für mehr Einzelheiten, siehe unten die Auszüge der Entscheidung in Annex F.

17) Urteil vom 9. März 1999 in der Rechtssache C-212/97, Centros Ltd. gegen Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Slg. 1999, I-1459, Randnr. 24.

18) Urteil vom 2. Mai 1996 in der Rechtssache C-206/94, Brennet gegen Paletta II, Slg. 1996, I-2357, Randnr. 25.

19) Rechtssache C-212/97, Centros *op. cit.*, Randnr. 34. Siehe auch:

Urteil vom 13. März 1993 in der Rechtssache C-19/92, Kraus gegen Land Baden-Württemberg, Slg. 1993, I-1663, Randnr. 32; Urteil vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94, Gebhard gegen Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Slg. 1995, I-4165, Randnr. 37.

sind [...] verboten.“ Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat wiederholt festgestellt, dass die Ausübung von Rundfunk­tätigkeiten eine Dienstleistung darstellt.²⁰ Dennoch muss zwischen dem Rundfunk und anderen Dienstleistungen unterschieden werden, denn seine zusätzliche Dimension sozialer und kultureller Ziele ist unübersehbar.²¹

Nach EG-Recht gilt das Niederlassungsrecht für Staatsangehörige²² eines Mitgliedstaats, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats niederlassen wollen, ebenso wie für Staatsangehörige, die bereits im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ansässig sind, aber Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften in einem der anderen Mitgliedstaaten gründen wollen.²³

Entscheidend ist, ob ein Rundfunkveranstalter, der in einen anderen Mitgliedstaat umzieht, um dort eine wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben, dem Vertragskapitel über Dienstleistungen oder dem über das Niederlassungsrecht unterliegt, denn diese beiden Kapitel schließen sich nach der Rechtsauffassung des Gerichtshofs gegenseitig aus,²⁴ wobei das erstere dem letzteren untergeordnet ist. Der erste Grund hierfür ist, dass die Dienstleistungsfreiheit den Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats eingeräumt wurde, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers *ansässig* sind.²⁵ Zweitens bestimmt Artikel 50 (ex-Artikel 60) Absatz 1 des EG-Vertrags, dass die Vorschriften über die Dienstleistungen nur dann Anwendung finden, wenn die Vorschriften über das Niederlassungsrecht nicht anwendbar sind. Daher ist es notwendig, den Geltungsbereich des Begriffs „Niederlassung“ zu prüfen.²⁶ Die Niederlassungsfreiheit umfasst „die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften [...], nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen“.²⁷

Entstehung eines gesetzgeberischen Rahmens für den Rundfunk²⁸

Die Aktivitäten einer Gesellschaft müssen nicht unbedingt in dem Land stattfinden, in dem sie ihren Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Geschäftsleitung hat. Es ist möglich, eine Agentur, Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat zu gründen, in der alle Aktivitäten zusammengefasst werden,²⁹ und zwar auch dann, wenn die Präsenz der neu gegründeten Gesellschaft in diesem anderen EU-Mitgliedstaat nicht die Form einer Agentur, Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft hat. Es reicht aus, wenn sich dort einfach ein Büro befindet, das entweder vom Personal der Gesellschaft selbst oder von einer oder mehreren Personen kontrolliert wird, die dauerhaft zur Vertretung der Gesellschaft befugt sind. Zudem sollte in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem die Gesellschaft niedergelassen ist, auf unbestimmte Zeit eine wirtschaftliche Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung vorliegen.³⁰

20) Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 155/73, Sacchi, Slg. 409;

Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache C-352/85, Bond van Adverteerders gegen Niederlande, Slg. 1988, 2085, Randnr. 15.

Dies wurde später in den Erwägungen 6–8 der Richtlinie 89/552/EWG des Rates bestätigt.

21) Erwägung 3 der Richtlinie 89/552/EWG beispielsweise enthält einen Verweis auf die Funktion des Fernsehens, das Allgemeininteresse zu wahren (die vermutlich auch kulturelle Ziele mit einschließt), während Erwägung 4 der Richtlinie 97/36/EG die kulturellen und soziologischen Auswirkungen audiovisueller Programme anspricht. Ausführlicher werden die kulturellen Ziele des Rundfunks in Abs. 6 der Präambel des Fernsehübereinkommens gewürdigt. Diese konzeptionelle Grundlage ist in Abs. 24 und 25 des Erläuternden Berichts zu dem Übereinkommen näher erklärt.

22) Nach Artikel 48 (ex-Artikel 58) des EG-Vertrags sind „Staatsangehörige“ eines Mitgliedstaats sowohl natürliche Personen als auch Gesellschaften, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründet sind *und* ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben. Der Begriff „Gesellschaften“ umfasst juristische Personen aller Art „mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen“.

23) Artikel 43 (ex-Artikel 52) des EG-Vertrags.

24) Rechtssache C-55/94, Gebhard *op. cit.*, Randnr. 20.

25) Artikel 49 (ex-Artikel 52).

26) Rechtssache C-55/94, Gebhard *op. cit.*, Randnr. 22.

27) Artikel 43 (ex-Artikel 52).

28) Ein allgemeiner Gesamtüberblick über dieses Thema im Hinblick auf die Fernsehrichtlinie findet sich in E. Machet, *A Decade of EU Broadcasting Regulation* (Europäisches Medieninstitut, Düsseldorf, 1999).

29) Urteil vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 79/85, D. H. M. Segers gegen Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringwezen, Groothandel en Vrije Beroepen, Slg. 1986, 2375, Randnr. 13, 14.

30) Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-221/89, The Queen gegen Secretary of State for Transport, *ex parte* Factortame (Nr. 2), Slg. 1991, I-3905, Randnr. 20.

Daraus ergibt sich, dass eine Person in mehreren Mitgliedstaaten niedergelassen sein kann, und dies erschwert die Verwendung des Niederlassungskriteriums als alleinige Basis für die Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter, wenn ein vorrangiges Ziel – wie oben ausgeführt – darin liegt sicherzustellen, dass diese Zuständigkeit nur bei einem einzigen Staat liegt.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat daher entschieden, dass bei einem Fernsehveranstalter, der in mehreren Mitgliedstaaten niedergelassen ist, die rechtliche Zuständigkeit bei demjenigen Staat liegt, in dem der Fernsehveranstalter den „Mittelpunkt seiner Tätigkeiten“³¹ hat. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil fest, die nationalen Behörden müssten insbesondere berücksichtigen, wo „die Entscheidungen über die Programmpolitik und die endgültige Zusammenstellung der zu sendenden Programme getroffen würden.“³² Diese Kriterien wurden später – in gewissem Umfang – in die Fernsehrichtlinie³³ und indirekt auch in das Fernsehübereinkommen integriert.³⁴

Nach der Fernsehrichtlinie liegt die rechtliche Zuständigkeit für einen Rundfunkveranstalter bei dem EG-Mitgliedstaat, in dem dieser niedergelassen ist. Da die Richtlinie 89/552/EWG keine klaren Zuständigkeitskriterien enthielt, legte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften das Kriterium der Niederlassung gemäß dem EG-Vertrag zugrunde.³⁵ Der Gerichtshof entwickelte dann eine hierarchische Ordnung von Niederlassungsfiktionen (die später durch die Richtlinie 97/36/EG bestätigt wurde), um in folgenden Fällen eine Lösung zu finden:

- wenn ein Programmanbieter in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig ist,
- wenn es zur Klärung der Frage, welches Land für einen bestimmten Programmanbieter zuständig ist, wünschenswert ist, nur einen Ort der Niederlassung festzustellen,
- wenn für diese Programmanbieter eine Doppelzuständigkeit oder ein Zuständigkeitsvakuum vermieden werden soll.

Zur Zeit wird auf die gewöhnlichen Niederlassungskriterien aus dem EG-Vertrag nur dann zurückgegriffen, wenn sich ein Streitfall mit den fiktionalen Kriterien der Richtlinie nicht lösen lässt. Dieser umgekehrte Ansatz bedeutet, dass die grundlegende Vorschrift des EG-Vertrags zur Niederlassungsfreiheit, wie sie durch den Gerichtshof ausgelegt wurde, nun mit Hilfe eines untergeordneten Rechtsinstruments, einer Richtlinie, verdrängt wurde.

Es gibt im Rahmen der Fernsehrichtlinie und des Fernsehübereinkommens eine Konstellation zentraler Begriffe. Hierzu zählen in der Richtlinie die Begriffe „Rundfunkveranstalter“ (Artikel 1b), „Fernsehsendung“ (Artikel 1a), „redaktionelle Verantwortung für die Zusammensetzung von Fernsehprogrammen“ (in Artikel 1b erwähnt) und „Fernsehprogramm“ (nicht definiert, siehe unten) und in dem Übereinkommen die Begriffe „Rundfunkveranstalter“ (Artikel 2c), „Verbreitung“ (Artikel 2a), „redaktionelle Verantwortung für die Zusammenstellung von Fernsehprogrammen“ (in Artikel 2c in der durch das Protokoll geänderten Fassung erwähnt) und „Programm“ (Artikel 2d). Diese Begriffe sind mit unterschiedlicher Genauigkeit definiert, und zuweilen schlängeln sie sich gar durch die Maschen der Definitionsnetze und entkommen auf die hohe See spekulativer Interpretationen.

Viele dieser Begriffe haben – direkt oder indirekt – erhebliche Auswirkungen auf die Ermittlung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter. Für die Zwecke der Richtlinie ist die operative Vorschrift der Artikel 2 Absatz 3, der lautet:

31) Urteil vom 10. September 1996 in der Rechtssache C-222/94, Kommission gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Slg. 1996, I-4025, Randnr. 58.

32) *Ibid.*; Rechtssache C-56/96, VT4, *op. cit.*, Randnr. 19.

33) Vor allem in den Erwägungen zur Richtlinie 97/36/EG.

34) Siehe Fußnote 41.

35) Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie von 1989 spricht einfach von „seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstaltern“. Diese Formulierung interpretierte der Gerichtshof in der Rechtssache C-222/94, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, *op. cit.*, Randnr. 42, wie folgt: „Eine Zuständigkeit *ratione personae* eines Mitgliedstaats gegenüber einem Fernsehveranstalter kann aber nur auf dessen Beziehung zu der Rechtsordnung dieses Staates gestützt werden, was sich im Wesentlichen mit dem Begriff der Niederlassung im Sinne von Artikel 59 Absatz 1 EG-Vertrag deckt, der nach seinem Wortlaut voraussetzt, daß der Erbringer und der Empfänger einer Dienstleistung in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind.“

„Im Sinne dieser Richtlinie gilt ein Fernsehveranstalter in folgenden Fällen als in einem Mitgliedstaat niedergelassen:

- a) Der Fernsehveranstalter hat seine Hauptverwaltung in diesem Mitgliedstaat, und die redaktionellen Entscheidungen über das Programmangebot werden in diesem Mitgliedstaat getroffen;
- b) wenn ein Fernsehveranstalter seine Hauptverwaltung in einem Mitgliedstaat hat, die Entscheidungen über das Programmangebot jedoch in einem anderen Mitgliedstaat getroffen werden, so gilt er als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem ein wesentlicher Teil des Sendepersonals tätig ist; ist ein wesentlicher Teil des Sendepersonals in jedem dieser Mitgliedstaaten tätig, so gilt der Fernsehveranstalter als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem er seine Hauptverwaltung hat; ist ein wesentlicher Teil des erforderlichen Sendepersonals in keinem dieser Mitgliedstaaten tätig, so gilt der Fernsehveranstalter als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem er zuerst mit der Sendetätigkeit gemäß dem Rechtssystem dieses Mitgliedstaates begonnen hat, sofern eine dauerhafte und tatsächliche Verbindung mit der Wirtschaft dieses Mitgliedstaates weiterbesteht;
- c) wenn ein Fernsehveranstalter seine Hauptverwaltung in einem Mitgliedstaat hat, die Entscheidungen über das Programmangebot jedoch in einem Drittland getroffen werden, oder wenn der umgekehrte Fall vorliegt, gilt er als in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassen, sofern ein wesentlicher Teil des Sendepersonals in diesem Mitgliedstaat tätig ist.“

Die nachfolgenden Absätze von Artikel 2 beschäftigen sich mit technischen Kriterien, die für die Feststellung der Zuständigkeit herangezogen werden können. Die folgenden sind hier ebenfalls relevant:

„4. Fernsehveranstalter, auf die Absatz 3 nicht anwendbar ist, gelten in folgenden Fällen als Veranstalter, die der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterliegen:

- a) Sie nutzen eine von diesem Mitgliedstaat zugeteilte Frequenz;
- b) sie nutzen, sofern keine von einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugeteilte Frequenz genutzt wird, eine diesem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten;
- c) sie nutzen, sofern weder eine von einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugeteilte Frequenz noch die einem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten genutzt wird, eine Erd-Satelliten-Sendestation in diesem Mitgliedstaat.“

5. Kann die Frage, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit ausübt, nicht nach den Absätzen 3 und 4 entschieden werden, so liegt die Zuständigkeit bei dem Mitgliedstaat, in dem der Fernsehveranstalter gemäß Artikel 52 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft niedergelassen ist.“

Durch Artikel 7 des Protokolls zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen (dessen Inkrafttreten unmittelbar bevorsteht) wurden die Bestimmungen zur rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter weitgehend mit denen der Richtlinie synchronisiert. Sie sind in dem neuen Artikel 5 Absatz 3 ff. enthalten:

„(3) Im Sinne dieses Übereinkommens gilt ein Rundfunkveranstalter in den folgenden Fällen in der sendenden Vertragspartei als niedergelassen:

- a) wenn der Rundfunkveranstalter seinen tatsächlichen Sitz in dieser Vertragspartei hat und die Entscheidungen bezüglich der Programmgestaltung in dieser Vertragspartei getroffen werden;
- b) wenn ein Rundfunkveranstalter seinen tatsächlichen Sitz in einer Vertragspartei hat, die Entscheidungen bezüglich der Programmgestaltung jedoch in einer anderen Vertragspartei getroffen werden, so gilt er in der Vertragspartei als niedergelassen, in der ein wesentlicher Teil der im Fernsehbereich Beschäftigten tätig ist; wenn ein wesentlicher Teil der im Fernsehbereich Beschäftigten in beiden Vertragsparteien tätig ist, gilt der Rundfunkveranstalter in der Vertragspartei als niedergelassen, in der er seinen tatsächlichen Sitz hat; wenn ein wesentlicher Teil der im Fernsehbereich Beschäftigten in keiner der beiden Vertragsparteien tätig ist, gilt der Rundfunkveranstalter in der Vertragspartei als niedergelassen, in der er zuerst mit der Sendetätigkeit gemäß der Rechtsordnung dieser Vertragspartei begonnen hat, sofern eine dauerhafte und tatsächliche Verbindung mit der Wirtschaft dieser Vertragspartei weiterbesteht;

- c) wenn ein Rundfunkveranstalter seinen tatsächlichen Sitz in einer Vertragspartei hat, die Entscheidungen bezüglich der Programmgestaltung jedoch in einem Staat getroffen werden, der keine Vertragspartei dieses Übereinkommen ist, oder wenn der umgekehrte Fall vorliegt, gilt er in der betreffenden Vertragspartei als niedergelassen, sofern ein wesentlicher Teil der im Fernsbereich Beschäftigten in dieser Vertragspartei tätig ist;
- d) wenn – unter Anwendung der Tatbestandsmerkmale von Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität – ein Rundfunkveranstalter in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft als niedergelassen gilt, so gilt dieser Rundfunkveranstalter auch im Sinne dieses Übereinkommens in diesem Staat als niedergelassen.“

Wie bei der Richtlinie enthalten auch hier die nachfolgenden Bestimmungen die technischen Kriterien, die für die Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit von Belang sind:

„(4) In den folgenden Fällen gilt ein Rundfunkveranstalter, auf den Absatz 3 nicht Anwendung findet, als der Rechtshoheit einer Vertragspartei – gleich einer sendenden Vertragspartei – unterworfen, wenn

- a) er eine von dieser Vertragspartei zugeteilte Frequenz nutzt ;
- b) er zwar keine von dieser Vertragspartei zugeteilte Frequenz, aber eine Satellitenkapazität dieser Vertragspartei nutzt ;
- c) er zwar weder eine von dieser Vertragspartei zugeteilte Frequenz noch eine Satellitenkapazität dieser Vertragspartei, aber eine Aufwärtsverbindung zu einem Satelliten nutzt, die sich in der betreffenden Vertragspartei befindet.

(5) Wenn die sendende Vertragspartei anhand von Absatz 4 nicht bestimmt werden kann, prüft der Ständige Ausschuss die Frage gemäß Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a dieses Übereinkommens zum Zwecke der Bestimmung dieser Vertragspartei.“

In der ursprünglichen Richtlinie wurde großer Wert auf Verbreitungskriterien gelegt, doch daran wurde bei der Verabschiedung der Richtlinie 97/36/EG nicht festgehalten. Ebenso wurde im ursprünglichen Fernsehübereinkommen die Aufwärtsverbindung zum Satelliten als Kriterium verwendet,³⁶ doch wie bei der Richtlinie hat dieses Kriterium nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls seine Bedeutung verloren. Bei der Beurteilung der Nützlichkeit des Kriteriums Aufwärtsverbindung ist die Begründung für das Niederlassungsprinzip zu bedenken. Wäre es eigentlich wünschenswert, ein konkreteres Kriterium als die Aufwärtsverbindung zu verwenden? Man könnte argumentieren, dass die Einfachheit die Attraktivität dieses Kriteriums ausmachen mag (obwohl die unterschiedlichen Auslegungen der betreffenden Vorschrift zu einem Rechtsstreit zwischen der Kommission und dem Vereinigten Königreich führten, der vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften verhandelt wurde³⁷), sein größter Fehler aber vielleicht darin besteht, dass es eben zu einfach ist. Aufwärtsverbindungen müssen keinerlei Verbindung zu der Wirtschaft des Staates haben, in dem sie sich befinden; es gibt keinen notwendigen Zusammenhang zwischen dem Betreiber des Dienstes und dem betreffenden Land. Die Probleme mit dem Kriterium Aufwärtsverbindung waren bereits im Fall *Red Hot Television* (vormals *Red Hot Dutch*) zutage getreten,³⁸ wo zahlreiche Aufwärtsverbindungen existierten.

Angesichts der zentralen Stellung des Begriffs „Fernsehprogramm“ in der Fernsehrichtlinie erscheint es überraschend, dass dieser Begriff dort nicht definiert ist (obwohl verwandte Begriffe wie „Fernsehsendung“ in Artikel 1 bestimmt werden). Der entsprechende Begriff – „Programm“ – im Fernsehübereinkommen wäre präzisierungsbedürftig. Die angebotene Definition – „die Gesamtheit der Sendungen eines bestimmten Programms, das durch einen Rundfunkveranstalter [...] bereitgestellt wird,“³⁹ – wirft bestimmte Interpretationsschwierigkeiten auf, denen weiter unten nachgegangen werden soll.

36) Siehe Artikel 5.2.b.i des Übereinkommens.

37) Rechtssache C-222/94, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, vgl. oben.

38) Rechtssache C-327/93, am 29. März 1996 aus der Sammlung entfernt, *Continental Television*.

39) Artikel 2d) des Übereinkommens.

Umgehung und verwandte Themen

Die Bestimmungen der Richtlinie erlauben verschiedene Interpretationen, und die Rundfunkveranstalter neigen dazu, sich in demjenigen Staat niederzulassen, in dem die Behörden diese Bestimmungen am ehesten zu ihren Gunsten auslegen oder in dem ihnen die nationalen Vorschriften des Gesellschaftsrechts am wenigsten restriktiv erscheinen. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat entschieden, dass die Errichtung von Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten nicht per se einen Missbrauch des Niederlassungsrechts darstellen muss.⁴⁰

Trotz der konzertierten Formulierung des Übereinkommens und der Richtlinie und der Änderung des ersteren mit dem Ziel, es enger auf letztere abzustimmen,⁴¹ sind die Bestimmungen nicht identisch. Gewisse Abweichungen in der Auslegung sind daher unvermeidlich. Darüber hinaus können die beiden Instrumente auch auf nationaler Ebene unterschiedlich ausgelegt und angewandt werden. Das Ausmaß der interpretatorischen und regulatorischen Harmonisierung innerhalb Europas ist bisher sehr begrenzt. Weitreichende legislative Unterschiede auf nationaler Ebene stellen ein erhebliches Hindernis für die einfache und zügige Beilegung von Streitigkeiten über Zuständigkeitsfragen dar. Durch solche Unterschiede können leicht Meinungsverschiedenheiten oder gar Misstrauen zwischen den nationalen Regulierungsbehörden ausgelöst oder verschärft werden (z. B. die Debatte über Brutto- oder Nettoprinzip, die der Rechtssache RTL⁴² zugrunde lag).⁴³ Wenn die Regulierer die Vorschriften alle in gleicher Weise anwenden würden, hätte es kaum eine Bedeutung, bei welchem Land die Zuständigkeit für einen Rundfunkveranstalter liegt.

Aufgrund kultureller Unterschiede zwischen den europäischen Staaten ist es jedoch unmöglich oder gar unerwünscht, bestimmte Definitionen zu harmonisieren. So werden beispielsweise in den Niederlanden nicht dieselben Inhalte als pornographisch betrachtet wie in Großbritannien. Eine stärkere Harmonisierung des nationalen Rechts in ganz Europa mag zwar eine Lösung für Differenzen in den Interpretationen der Mitgliedstaaten bieten, doch das Subsidiaritätsprinzip des EG-Vertrags⁴⁴ und der nationale Ermessensspielraum, der den Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zusteht⁴⁵ dürfen darüber nicht vergessen werden.

Die erwähnte Debatte über Brutto- oder Nettoprinzip ist ein gutes Beispiel dafür, welche Bedeutung die Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in der Praxis hat. Die Debatte entstand aus der akzeptierten Mehrdeutigkeit⁴⁶ von Artikel 11 Absatz 3 der Fernsehrichtlinie:

40) Rechtssache C-212/97, *Centros op. cit.*, Randnr. 27.

41) Bei der Formulierung des Protokolls zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen entschied der Europarat, dass es der Klarheit und der Rechtssicherheit in ganz Europa dienen würde, wenn das Übereinkommen und insbesondere auch die Zuständigkeitsregelungen auf die Richtlinie abgestimmt würden. Siehe speziell die Absätze 5 und 6 der Präambel zum Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen.

42) Dieser Fall befasst sich mit der Frage, ob Luxemburg oder die Niederlande für die Kanäle RTL4 und RTL5 zuständig ist. Der Fall hat zu zwei Entscheidungen geführt: (i) Die Entscheidung der *Afdeling Bestuursrechtspraak* (Verwaltungsrechtsabteilung) des *Raad van State* (Staatsrat) der Niederlande im Fall von RTL/Veronica de Holland Media Groep S.A. und CLT-UFA S.A. gegen das *Commissariaat voor de Media* (holländische Medienbehörde) vom 10. April 2001. Doc. CC TVSF (2001) 20 und (ii) das Gutachten der unabhängigen Fernsehkommission des Großherzogtums Luxemburg über die Frage welcher Staat die rechtliche Zuständigkeit für die Kanäle RTL4 und RTL5 besitzt, Doc. CC TVSF (2001) 24. Für mehr Einzelheiten, siehe unten die Auszüge in Annex H.

43) Auf die Frage der Streitigkeiten und der Streitbeilegung wird weiter unten näher eingegangen.

44) Artikel 5 (ex-Artikel 3b) des EG-Vertrags lautet:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.
Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“

45) Siehe z. B. *Autronic AG gegen Schweiz*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 22. Mai 1990, Serie A, Nr. 178, Randnr. 61. Dort heißt es: „Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs haben die Unterzeichnerstaaten bei der Beurteilung der Notwendigkeit eines Eingriffs einen gewissen Ermessensspielraum, doch dieser Spielraum geht Hand in Hand mit der europäischen Aufsicht, deren Umfang je nach Fall schwanken wird. Wenn wie im vorliegenden Fall ein Eingriff in die durch Artikel 10 Absatz 1 garantierten Rechte und Freiheiten erfolgt ist, muss die Aufsicht streng sein, da die Bedeutung der Rechte in Frage steht; die Bedeutung dieser Rechte wurde vom Gerichtshof bereits viele Male betont. Die Notwendigkeit einer Einschränkung muss überzeugend dargelegt werden (siehe das Urteil im Fall *Barthold* vom 25. März 1985, Serie A, Nr. 90, S. 26, Randnr. 58).“

46) Urteil vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-6/98, *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD) gegen PRO Sieben Media AG*, Slg. 1999, I-7599, Randnr. 23–26.

„Die Übertragung audiovisueller Werke wie Kinospielefilme und Fernsehfilme [...] kann für jeden vollen Zeitraum von 45 Minuten einmal unterbrochen werden, sofern ihre programmierte Sendezeit mehr als 45 Minuten beträgt.“⁴⁷

Im Kern geht es bei der Debatte über Brutto- oder Nettoprinzip um Folgendes: „Nach dem [...] Bruttoprinzip ist in den Zeitraum, für den die zulässige Zahl der Unterbrechungen berechnet wird, die Dauer der Werbung einzubeziehen.“⁴⁸ Dagegen darf nach dem Nettoprinzip „nur die Dauer der Werke selbst einbezogen werden.“⁴⁹ Rundfunkveranstalter, die miteinander um dieselben Zuschauer konkurrieren, aber mit Zulassungen von Staaten arbeiten, die diese Vorschrift unterschiedlich interpretieren, haben daher sehr unterschiedliche Chancen zur Erwirtschaftung von Werbeeinnahmen. Der finanzielle Vorteil liegt eindeutig auf Seiten jener Rundfunkveranstalter, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, der das Bruttoprinzip unterstützt.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat sich in seinem Urteil in der Rechtssache *ARD gegen PRO Sieben* zu dieser Frage geäußert.⁵⁰ Der Gerichtshof erklärte, Artikel 11 Absatz 3 unterwerfe die Ausstrahlung und Verbreitung von Fernsehsendungen einer Einschränkung und müsse daher möglichst eng ausgelegt werden.⁵¹ Die operative Bestimmung sei also dahingehend auszulegen, dass sie das Bruttoprinzip vorsehe.⁵² Weiter führte der Gerichtshof aus, Artikel 11 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie in ihrer geänderten Fassung⁵³ erlaube es den Mitgliedstaaten, für die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter das Nettoprinzip für Werbung vorzusehen,⁵⁴ sofern „diese Vorschriften mit sonstigen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar“ sind.⁵⁵

Streitigkeiten über die rechtliche Zuständigkeit beschränken sich aber keineswegs auf die Debatte über Brutto- oder Nettoprinzip. So hat beispielsweise Schweden strenge Vorschriften für Werbung, die sich an Kinder richtet, und Werbung für alkoholische Getränke. In der Vergangenheit haben die schwedischen Behörden versucht, die schwedischen Vorschriften auch auf die Weiterverbreitung von hauptsächlich an das schwedische Publikum gerichteten Programmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten in das schwedische Hoheitsgebiet anzuwenden (nämlich auf Werbebotschaften, die von TV3 verbreitet wurden, einem schwedischsprachigen Sender mit Sitz in Großbritannien).⁵⁶ Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vertrat die Meinung, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie den freien Empfang gewährleisten müssten und die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen, die die Fernsehwerbung und das Sponsoring betreffen, nicht behindern dürften.⁵⁷ Dies schließe jedoch „die Anwendung anderer Vorschriften als derjenigen, die gerade die Ausstrahlung und Verbreitung von Programmen betreffen, nicht völlig und von vornherein aus“⁵⁸ (zum Beispiel von Vorschriften zum Schutz der Verbraucher gegen irreführende Werbung). Der Gerichtshof entschied, solche anderen nationalen Vorschriften seien zulässig, „sofern diese Maßnahmen nicht die Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne von Fernsehsendungen aus diesem anderen Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats verhindern“.⁵⁹

47) Siehe dazu auch Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie.

48) Rechtssache C-6/98, *ARD v PRO Sieben Media AG*, *op. cit.*, Randnr. 15.

49) *Ibid.*

50) Siehe dazu auch A. Scheuer und R. Mastroianni, „Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften sieht in Fernsehrichtlinie das Bruttoprinzip geregelt“, *IRIS* 1999-10: 5.

51) *Op. cit.*, Randnr. 30, 31.

52) *Ibid.*, Randnr. 30-33.

53) Artikel 3 Absatz 1 lautet: „Die Mitgliedstaaten können Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, verpflichten, strengeren oder ausführlicheren Bestimmungen in den von dieser Richtlinie erfassten Bereichen nachzukommen.“ Nebenbei sei erwähnt, dass auch die Erwägung 26 der Richtlinie 97/36/EG sich mit diesem Thema beschäftigt.

54) *Op. cit.*, Randnr. 42-43.

55) *Ibid.*, Randnr. 43.

56) Urteil vom 9. Juli 1997, *Konsumentombudsmannen (KO) gegen De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) und TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 und C-36/95)*. Verbundene Rechtssachen C-34/95, C-35/95 und C-36/95, Slg. 1997, I-3843.

57) *Ibid.*, Randnr. 33.

58) *Ibid.*, Randnr. 33.

59) *Ibid.*, Randnr. 38.

Im Fall TV10⁶⁰ übertrug ein kommerzieller Rundfunkveranstalter mit Sitz in Luxemburg Programme über Kabelnetze in die Niederlande. Das *Commissariaat voor de Media* (die niederländische Medienbehörde) behauptete, TV10 habe sich nur in Luxemburg niedergelassen, um die für inländische Rundfunkveranstalter geltende niederländische Gesetzgebung zu umgehen. Diese Analyse wurde durch den *Raad van State* (den niederländischen Staatsrat) bestätigt. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften reagierte mit derselben Argumentation wie schon in der Rechtssache Van Binsbergen.⁶¹ Mit anderen Worten behält ein Mitgliedstaat das Recht, gegen einen Fernsehveranstalter, der sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlässt, dessen Tätigkeit aber ganz oder vorwiegend auf das Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedstaats ausgerichtet ist, Maßnahmen zu ergreifen, wenn der Fernsehveranstalter sich in der Absicht niedergelassen hat, sich den Regelungen zu entziehen, die auf ihn anwendbar wären, wenn er im Gebiet des ersten Mitgliedstaats niedergelassen wäre.⁶² Diese oft zitierte Erklärung wird auch durch die Erwägung 14 der Richtlinie 97/36/EG erneut bestätigt. Anzumerken ist hier, dass die Niederlande zu der Zeit, auf die die Sachverhalte im Fall TV10 zurückgehen, außerhalb ihres öffentlich-rechtlichen Systems keinen privaten kommerziellen Rundfunk zuließen.

Im Fall von VT4,⁶³ dem flämischen Sender mit Sitz in Großbritannien, dessen Programm sich vorwiegend an das Publikum in der flämischen Gemeinschaft Belgiens richtete, entschied der Gerichtshof, dass dies zugelassen werden könne. Der Unterschied zum Fall TV10 besteht darin, dass der flämische Gesetzgeber, anders als der niederländische, den privaten kommerziellen Rundfunk in der flämischen Gemeinschaft zuließ. Allerdings hatte er ein gesetzliches Monopol für nur einen privaten kommerziellen Rundfunkveranstalter in der flämischen Gemeinschaft errichtet. Damit war es für VT4 unmöglich geworden, in Belgien eine Rundfunkzulassung zu erlangen.

Man könnte argumentieren, dass sich allgemeine Niederlassungskriterien des EG-Vertrags relativ leicht umgehen lassen und dass in der Rechtsprechung Zweifel daran bleiben, worauf es unter bestimmten praktischen Umständen genau ankommt. Die Relativität der Niederlassungsfreiheit und der Umgehungsklausel muss ebenso unterstrichen werden wie die offensichtliche Unvereinbarkeit dieser beiden Grundsätze. Umgehungsbestimmungen sind speziell auf den Rundfunk zugeschnitten und scheinen dem Geist des allgemeinen EG-Rechts zu widersprechen, das der Niederlassungsfreiheit und dem Binnenmarktprinzip den Vorrang einräumt. Dennoch gilt das Umgehungsprinzip ungeachtet der beträchtlichen Schwierigkeiten hinsichtlich der Beweislast. Schließlich muss die ausdrückliche Absicht zur Umgehung einer bestimmten Zuständigkeit nachgewiesen werden.

Wie oben gezeigt, nehmen Fragen zur Umgehung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften breiten Raum ein. Der Gerichtshof hat es auch als möglich bezeichnet, dass es ein Mitgliedstaat im Inland ansässigen Rundfunkveranstaltern verbietet, die Niederlassung privater kommerzieller Rundfunkunternehmen im Ausland zu unterstützen, wenn deren Sendungen „insbesondere das Hoheitsgebiet des zuerst genannten Mitgliedstaats erreichen sollen, und wenn dieses Verbot erforderlich ist, um den pluralistischen und nichtkommerziellen Charakter des durch diese Regelung eingeführten Rundfunksystems zu gewährleisten“.⁶⁴

Definitionen des Begriffs „Rundfunkveranstalter“ bzw. „Fernsehveranstalter“

Ein „Fernsehveranstalter“ ist in Artikel 1b) der Fernsehrichtlinie definiert als „die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Zusammensetzung von Fernsehprogrammen im Sinne von [Artikel 1] Buchstabe a trägt und die diese Fernsehprogramme sendet oder von Dritten senden lässt“. Daraus ergibt sich, dass Artikel 1a) hier eine qualifizierende Rolle spielt. Er definiert den Begriff „Fernsehsendung“ als „die drahtlose oder drahtgebundene, erdgebundene oder durch Satelliten vermittelte, unverschlüsselte oder verschlüsselte Erstsendung von Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist. [...]“

60) Rechtssache C-23/93, TV10 SA, *op. cit.*

61) Urteil vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33-74, Johannes Henricus Maria van Binsbergen gegen Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Slg. 1974, 1299. Für mehr Einzelheiten, siehe unten die Auszüge aus der Entscheidung in Annex F.

62) *Ibid.*, Randnr. 13; TV 10 SA, *op. cit.*, Randnr. 26.

63) Rechtssache C-56/96, VT4 Ltd., *op. cit.*

64) Rechtssache C-148/91, Veronica, *op. cit.*, Randnr. 15.

Der gegenwärtige Wortlaut des Fernsehübereinkommens definiert den „Rundfunkveranstalter“ als „die natürliche und juristische Person, die Fernsehprogramme für den Empfang durch die Allgemeinheit zusammenstellt und sie verbreitet oder vollständig und unverändert durch einen Dritten verbreiten lässt“.⁶⁵ Mit dem Protokoll zur Änderung des Fernsehübereinkommens verlagert sich der Schwerpunkt jedoch von der eigentlichen Zusammenstellung der Fernsehprogramme zur redaktionellen Verantwortung. Artikel 2c) definiert einen „Rundfunkveranstalter“ nun als „die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Zusammenstellung von Fernsehprogrammen trägt, welche für den Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind und sie verbreitet oder vollständig und unverändert durch einen Dritten verbreiten lässt“. Durch diese Veränderung bekommt die Definition, wie beabsichtigt, auffällige Ähnlichkeit mit jener der Richtlinie.

Die Regulierer sind verpflichtet zu prüfen und festzustellen, wer ein Rundfunk- bzw. Fernsehveranstalter ist, denn die Gesellschaft, die die Zulassung beantragt, ist nicht unbedingt auch der Veranstalter. Diese Entscheidung ist unabhängig von der Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit zu treffen. Aus der (oben zitierten) Definition des Begriffs „Fernsehveranstalter“ in der Fernsehrichtlinie lässt sich ein zweiteiliger Test ableiten. Das erste Element dieses Tests ist die – sehr präzise – Feststellung, welche natürliche oder juristische Person tatsächliche redaktionelle Verantwortung für die Zusammensetzung von Fernsehprogrammen ausübt. Diese Feststellung kann anhand verschiedener Kriterien erfolgen. So hat sich beispielsweise die Unabhängige Rundfunkkommission des Großherzogtums Luxemburg in der Vergangenheit auf Begriffe wie „entscheidender Einfluss auf diese Zusammensetzung“ und lediglich „beratende“ Rolle in diesem Zusammenhang gestützt.⁶⁶ Das zweite Element ist ein technisches und betrifft die letztendliche Verantwortung für die Verbreitung von Programmen. Die richtige Gewichtung der einzelnen Elemente ist nicht vorgegeben und auch nicht besonders eindeutig. Vieles hängt hier vom Sachverhalt des jeweiligen Falles ab.

Eine weitere Überlegung, die den Rahmen dieses Berichts möglicherweise sprengt,⁶⁷ besteht darin, dass der durch den technischen Fortschritt vorangetriebene Wandel im Bereich des Rundfunks (insbesondere seine Vorstöße in die Online-Welt) bald dazu führen könnte, dass die Verantwortlichkeit der Rundfunkveranstalter je nach der genauen Charakteristik ihrer Aktivitäten einer möglicherweise radikalen Neubewertung unterzogen wird. Eine Parallele hierzu könnten die Verantwortlichkeitskriterien in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr darstellen,⁶⁸ bei denen es darauf ankommt, ob es sich bei der Tätigkeit eines Vermittlers um „reine Durchleitung“, „Caching“ oder „Hosting“ von Informationen handelt.⁶⁹

Sobald der Rundfunkveranstalter identifiziert ist, muss eine Entscheidung über die rechtliche Zuständigkeit für ihn getroffen werden. Hierbei ist auf die oben angedeuteten Kriterien zurückzugreifen, von denen die wichtigsten nachstehend im Einzelnen vorgestellt werden.

Redaktionelle Verantwortung bzw. Kontrolle

Der Begriff der redaktionellen Verantwortung, der in verschiedenen Teilen beider Instrumente sowohl eine führende als auch eine unterstützende Rollen spielt, würde von einer prägnanteren Definition profitieren. Ist eine redaktionelle Entscheidung beispielsweise eine strategische Entscheidung, die einmal jährlich getroffen wird, oder ist sie die Festlegung eines täglichen Schemas, die laufende Leitung einer Rundfunkanstalt? Vielleicht liegt die Wahrheit irgendwo zwischen diesen beiden Polen.

Das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ unterscheiden sich in ihrem Ansatz geringfügig gegenüber dem Begriff der redaktionellen Verantwortung, obwohl die Erwägung 12 der letzteren zumindest in Bezug auf die

65) Artikel 2c) des Übereinkommens.

66) Siehe die Stellungnahme der Unabhängigen Rundfunkkommission [des Großherzogtums Luxemburg] zu der Frage, bei welchem Staat die rechtliche Zuständigkeit für die Kanäle RTL4 und RTL5 liegt, Doc. CC TVSF (2001) 24.

67) Siehe dazu auch T. McGonagle, „Rundfunk im Wandel: Neue Jagdgründe und neue Herausforderungen“, *op. cit.*, S. 5.

68) Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), Amtsblatt Nr. L 178 vom 17. Juli 2000 S. 1–16.

69) Siehe Artikel 12–15, *Ibid.*

Richtlinie eine gewisse Klarstellung enthält. In dieser Erwägung wird der Ort erwähnt, „an dem gewöhnlich die Entscheidungen über die Programmgestaltung getroffen werden“, doch sonst ist in der Richtlinie hiervon nicht weiter die Rede. Die Erwägung lautet:

„Die Niederlassung eines Fernsehveranstalters kann anhand einer Reihe praxisbezogener Kriterien festgelegt werden: Ort der Hauptverwaltung des Dienstleistungserbringers, Ort, an dem gewöhnlich die Entscheidungen über die Programmgestaltung getroffen werden, Ort der Endregie (d. h. der Ort, an dem das zu sendende Programm abschließend zusammengestellt wird) und Ort, an dem ein wesentlicher Teil der für die Fernsehtätigkeit erforderlichen Mitarbeiter beschäftigt wird.“

Die Richtlinie spricht von der „redaktionelle[n] Verantwortung für die Zusammensetzung von Fernsehprogrammen“,⁷⁰ doch auch eine etwas andere Formulierung – „die redaktionellen Entscheidungen über das Programmangebot“⁷¹ – kommt vor. Auch wenn die Unterschiede zwischen diesen zwei Formulierungen desselben Begriffs unwesentlich erscheinen, muss darauf hingewiesen werden, dass sie beide in jedem Fall prägnanter sind als der sehr umfassend interpretierbare Pauschalbegriff der redaktionellen Verantwortung. In dem Übereinkommen ist hier entsprechend von der „redaktionelle[n] Verantwortung für die Zusammensetzung von Fernsehprogrammen“⁷² und von „Entscheidungen bezüglich der Programmgestaltung“ die Rede.⁷³ Auch hier sind die Unterschiede zwischen den beiden Formulierungen vermutlich ohne Belang.

Die Bedeutung der redaktionellen Verantwortung bzw. Kontrolle bei der Feststellung des Niederlassungskriteriums könnte sinnvollerweise erhellt werden. Auch könnten mögliche Alternativen zur Hauptverwaltung und zur redaktionellen Kontrolle als operative Kriterien für die rechtliche Zuständigkeit in Erwägung gezogen werden, insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Tendenz zur inhaltlichen Regulierung. Im Wesentlichen geht es darum, wer für Fragen der Programmgestaltung, der Produktionsquoten, des Jugendschutzes, der Werbung usw. verantwortlich ist. Die Feststellung der redaktionellen Verantwortung ist wichtig, weil sie auf den Rundfunkveranstalter verweist, der für unerwünschte Inhalte verantwortlich ist oder gemacht werden kann. Technische Qualifikationen könnten sinnvoll sein, doch der beste Indikator für die redaktionelle Kontrolle ist die Fähigkeit, die Programmgestaltung (den Inhalt) zu ändern. Dem formalen Begriff nach ist ein Rundfunkveranstalter jemand, der Inhalte sammelt und unter dem eigenen Namen in der Öffentlichkeit verbreitet. Bisher war dies in der Regel eine zentralisierte Tätigkeit, doch ist das mittlerweile nicht mehr unbedingt der Fall.

Des Weiteren können die vielfältigen, komplexen Organisationsstrukturen einiger Rundfunkanstalten die Frage nach dem Ort der redaktionellen Verantwortung bzw. Kontrolle in zusätzliche Ungewissheit hüllen. Als die Urfassungen des Übereinkommens und der Richtlinie formuliert wurden, waren interne strukturelle Unterscheidungen in Rundfunkanstalten so ungewöhnlich, dass die Probleme, die sich später daraus ergeben würden, von den Verfassern kaum bedacht wurden. Selbst der Begriff der redaktionellen Verantwortung selbst lässt sich in sehr detaillierte Fragmente zerlegen. So ist beispielsweise der Programmleiter für die Entscheidung verantwortlich, welche Filme bzw. Programme gezeigt werden, wie viel Werbung ausgestrahlt wird und wie das Programmschema strukturiert werden soll. Vielleicht sollten redaktionelle Entscheidungen vor dem Hintergrund der allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags betrachtet werden.

Sind die benachbarten Stichworte Eigentum und Kontrolle bei der Feststellung der redaktionellen Verantwortung bzw. Kontrolle relevant? Man könnte argumentieren, dass das Eigentum ganz an der Spitze beispielsweise einer internationalen Rundfunkanstalt liegt, während die redaktionelle Verantwortung bzw. Kontrolle etwas unterhalb davon angesiedelt ist. Andererseits könnte sich bei der Feststellung des De-facto-Eigentums herausstellen, dass nur eine sehr kleine Gruppe von Rundfunkveranstaltern tatsächlich in Europa ansässig ist, und dies wiederum könnte dagegen sprechen, dass die Berücksichtigung des Eigentums in diesem Zusammenhang tatsächlich sinnvoll ist.

70) Artikel 1b) der Fernsehrichtlinie.

71) Artikel 2 Absatz 3a) und b), *Ibid.*

72) Artikel 2c) des Übereinkommens in der durch das Protokoll abgeänderten Fassung.

73) Artikel 5a), b) und c) des Übereinkommens in der durch das Protokoll abgeänderten Fassung.

Wesentlicher Teil des Sendepersonals bzw. der im Fernsbereich Beschäftigten

Während in der englischen Fassung der Fernsehrichtlinie und des Fernsehübereinkommens dieselbe Formulierung verwendet wird (*a significant part of the workforce involved in the pursuit of the television broadcasting activity*), spricht die Richtlinie in der deutschen Fassung von „einem wesentlichen Teil des Sendepersonals“, das Übereinkommen dagegen von „einem wesentlichen Teil der im Fernsbereich Beschäftigten“. In jedem Fall ist jedoch zu fragen, ob es diesbezüglich hoch relevante qualitative und quantitative Faktoren zu berücksichtigen gilt.

„Wesentlicher Teil“ bedeutet vermutlich nicht „Mehrheit“, denn wenn diese Bedeutung beabsichtigt gewesen wäre, wäre dies sicherlich explizit zum Ausdruck gekommen. Darüber hinaus könnte auch die Verwendung des unbestimmten Artikels vor den Wörtern „wesentlicher Teil“ darauf hindeuten, dass mehrere wesentliche Teile existieren. Der Begriff „wesentlicher Teil“⁷⁴ ist relativ zur Größe des Gesamtpersonals zu sehen und impliziert einen wesentlichen Teil eines Ganzen. Vermutlich sollten in diesen Ausdruck daher keine qualitativen Konnotationen hineingelesen werden. Zumindest ist aber eine Zahl gemeint, die nicht unwesentlich ist.

Es ist anzunehmen, dass bei dem Begriff „wesentlicher Teil“ die Betonung auf der numerischen Dimension liegt und nicht – wie in Artikel 2 Absatz 3a) der Richtlinie – auf einer immanenten Wesentlichkeit oder Wichtigkeit. Gemeint ist vermutlich am ehesten „nicht unwesentlich“, d. h. wenn in einem bestimmten Staat praktisch kein Personal tätig ist, wäre dieser Staat von der Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit ausgenommen. Die Formulierung wurde gewählt, um offenkundigen Missbrauch und offenkundige Versuche, die rechtliche Zuständigkeit eines Staates zu umgehen, zu verhindern. Sie könnte daher als bloßer Versuch betrachtet werden, den Begriff der Hauptverwaltung genauer zu definieren. Wenn das Kriterium der Hauptverwaltung nicht so stabil ist, wie man einmal dachte, ist eine geeignete, problemfreie Alternative schwer vorstellbar.

Umgekehrt ist jedoch auch zu bedenken, dass der Begriff tatsächlich sowohl qualitative als auch quantitative Konnotationen besitzt. Soll das Kriterium technisches und kaufmännisches Personal ausschließen? Soll den Entscheidungsträgern größeres Gewicht beigemessen werden? Man könnte argumentieren, dass für die Entscheidung, welches Personal relevant ist, die Definition des Begriffs „Fernsbendung“ in Artikel 1a) der Richtlinie maßgeblich ist: „die drahtlose oder drahtgebundene, erdgebundene oder durch Satelliten vermittelte, unverschlüsselte oder verschlüsselte Erstsending von Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist“. Unter diesem Gesichtspunkt dürften nur diejenigen, die an den hier genannten Tätigkeiten mitwirken, bei der Entscheidung berücksichtigt werden, ob in einem Mitgliedstaat ein wesentlicher Teil des Sendepersonals tätig ist.

Auch der Begriff „Sendepersonal“ (bzw. „im Fernsbereich Beschäftigte“) wurde gewählt, um Missbrauch zu verhindern. Wenn beispielsweise ein Medienkonzern auch im Zeitungsgeschäft tätig ist, dürfen die im Zeitungsbereich Beschäftigten nicht mitgerechnet werden. Auch diejenigen, die für den Verkauf von Werbezeit oder für Marketingaufgaben verantwortlich sind, sollten möglichst nicht mitberücksichtigt werden. Erst recht muss die Frage gestellt werden, ob es auch sinnvoll sein könnte, alles auszuschließen, was mit der Niederlassung der Hauptverwaltung und mit redaktionellen Entscheidungen zu tun hat.

Bestimmtes Programm

Der Begriff des „bestimmten Programms“ stammt aus der Definition des Begriffs „Programm“ im Fernsehübereinkommen: „die Gesamtheit der Sendungen eines bestimmten Programms, das durch einen Rundfunkveranstalter [...] bereitgestellt wird“.⁷⁵ Wie bereits erwähnt, ist der entsprechende Begriff in der Fernsehrichtlinie, „Fernsbprogramm“, dort nicht definiert.

Der Begriff des bestimmten Programms wirft eine Reihe von Fragen auf. Ändert die sprachliche Bearbeitung eines Programms für die Verbreitung in verschiedenen Sprachgemeinschaften oder

74) In der englischen Fassung ist von einem *significant part* die Rede, in der französischen von einer *partie importante*.

75) Artikel 2d) des Übereinkommens.

Ländern den Charakter des Programms so stark, dass ein neues Programm entsteht? Inwieweit ziehen solche Bearbeitungen eine Verlagerung der redaktionellen Kontrolle nach sich? Können solche Fragen überhaupt abstrakt oder nur bezogen auf einen konkreten Fall beantwortet werden?

Die Existenz verschiedener Sprachversionen eines Programms ist nicht als Beleg für mehrere verschiedene Programme zu werten, denn die verschiedenen Sprachen ändern nichts an der rechtlichen Zuständigkeit für das Programm. Das Argument stützt sich auf die Annahme, dass verschiedene Sprachversionen nicht auf unterschiedliche Zentren redaktioneller Kontrolle schließen lassen. Der Schwerpunkt sollte auf der redaktionellen Verantwortung für bzw. Kontrolle über den Inhalt des zugrunde liegenden Programms liegen. Andererseits ließe sich anführen, dass jede Sprachversion anders ist, zumindest soweit sich in einer Version Fehler oder andere Probleme ergeben könnten, die in einer anderen nicht vorhanden sind. Bei der Gleichsetzung von Übersetzungsdienstleistungen mit redaktioneller Kontrolle ergeben sich im Einzelfall theoretische und praktische Schwierigkeiten. Was die praktische Anwendung eines solchen Ansatzes betrifft, so wäre eine gewaltige Zahl von Zulassungen für jede produzierte Sprachversion erforderlich, was mit enormen Kosten und hohem Regulierungsaufwand verbunden wäre.

Das Maßschneidern eines Rundfunkdienstes oder Fernsehprogramms für die Bedürfnisse oder Vorlieben spezifischer Zielgruppen muss sich nicht auf die sprachliche Bearbeitung beschränken. Regionale Schwerpunkte bei Nachrichten und Unterhaltung sind gewiss nicht ohne Konsequenzen, und vor allem regionale Schwerpunkte bei der Werbung können sich als Zankapfel erweisen, wann immer die Bearbeitung eine grenzüberschreitende Dimension hat. Auch hier können dieselben Fragen zur redaktionellen Verantwortung bzw. Kontrolle gestellt werden.

Nach der Stellungnahme Nr. 7 (1996) des Ständigen Ausschusses⁷⁶ sind Videotextdienste Werbung und fallen in den Geltungsbereich des Fernsehübereinkommens. Der Ausschuss stellte daher fest, dass Rundfunkveranstalter die Verantwortung für ihre Inhalte übernehmen müssen. Es spricht nichts dafür, dass der Ständige Ausschuss anderer Auffassung wäre, wenn Rundfunkveranstalter sich beispielsweise zur Bereitstellung von Videotextdiensten auf vertragliche Vereinbarungen stützen würden, anstatt die Produktion selbst zu übernehmen.

Diese Einschätzung wird auf der nationalen Ebene allerdings nicht immer geteilt. In Großbritannien beispielsweise unterliegen Videotextanbieter einer gesonderten Zulassungsregelung. Die Begründung hierfür lautet, dass solche Textdienste der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und der Rundfunkveranstalter keine Möglichkeit hat, die darin enthaltenen Inhalte zu beeinflussen. Aufgrund einer Regelungslücke des Rundfunkrechts sind Textdienste und elektronische Programmzeitschriften bei der Verbreitung per Kabel nicht zulassungsfähig, obwohl sie in allen anderen Medien zugelassen werden. Diese Regelungslücke, die im Rahmen der künftigen Gesetzgebung vermutlich bereinigt wird, lässt sich vielleicht mit dem Wunsch erklären, das Risiko von Überschneidungen zu vermeiden und zu verhindern, dass sich der Geltungsbereich des Gesetzes auch auf Internet-Text ausdehnt. Für Textdienste wurde daher der neue Begriff „Hilfsdienste“ (*ancillary services*) eingeführt.⁷⁷

Kontrolle über Weiterverbreitungen

Der Begriff der Weiterverbreitung ist in der Fernsehrichtlinie nicht definiert, wohl aber in Artikel 2b) des Fernsehübereinkommens, und zwar als der „Empfang und – ungeachtet der eingesetzten technischen Mittel – die gleichzeitige, vollständige und unveränderte Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen oder wichtigen Teilen solcher Programme, die von Rundfunkveranstaltern für den Empfang durch die Allgemeinheit verbreitet werden.“ Wegen neuer technologiebedingter Möglichkeiten der Weiterverbreitung wäre eine genauere Definition des Ausdrucks „vollständig und unverändert“ wünschenswert.

76) Stellungnahme Nr. 7 (1996) zur Anwendung des Übereinkommens auf Werbung, die über Videotextdienste verbreitet wird (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen bei seiner 9. Sitzung (13.–14. Juni 1996) verabschiedet). Der Ausschuss kam zu dem Ergebnis, dass „Videotextdienste Rundfunk sind und als solcher in den Geltungsbereich des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen fallen. Der Rundfunkveranstalter trägt redaktionelle Verantwortung für ihren Inhalt, wobei insbesondere Artikel 7 des Übereinkommens zu berücksichtigen ist. Angesichts der spezifischen Merkmale von Videotextdiensten gelten die Vorschriften des Übereinkommens für Werbung und Sponsoring (Kapitel III und IV des Übereinkommens) als solche nicht [...]“. Näheres siehe unten Annex G.

77) Siehe Section 87 des *Broadcasting Act* (Rundfunkgesetz) von 1996.

Die Frage nach der Kontrolle über Weiterverbreitungen trat in den Vordergrund, als Schweden ein Zulassungssystem für die digitale terrestrische Verbreitung einführte, und dies setzte voraus, dass die Zulassungen inhaltsbezogene Vorschriften enthalten würden. Bei der Bearbeitung einer Beschwerde über Programminhalte entschied die *Granskningsnämnden för radio och TV* (Schwedische Rundfunkkommission), dass die Sendung unter die rechtliche Zuständigkeit Großbritanniens falle, und ignorierte damit eine Zulassung, die der schwedische Staat der schwedischen Tochtergesellschaft TV3 AB ausgestellt hatte. Nach Auffassung der Schwedischen Rundfunkkommission war der Rundfunkveranstalter eine in Großbritannien zugelassene britische Gesellschaft, die denselben Inhalt bereits per Satellit verbreitete. Die Rundfunkkommission hielt es für unmöglich, Rundfunkveranstalter mit Sitz in anderen EU-Mitgliedstaaten in Schweden einem Zulassungssystem zu unterwerfen, das eine inhaltliche Regulierung beinhaltet.⁷⁸ Ihrer Auffassung zufolge stellte die Verbreitung von TV3 in einem digitalen terrestrischen Multiplex eine Weiterverbreitung des Programms von TV3 dar, die einer Kabelweiterverbreitung gleicht. Die schwedische Zulassung von TV3 AB war damit faktisch obsolet.

Wenn hier die Parallele zur Kabelweiterverbreitung hervorgehoben wird, ist es vielleicht angebracht, auf eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu verweisen, die die Auffassung der Schwedischen Rundfunkkommission zu stützen scheint. In der Rechtssache [Europäische] Kommission gegen Belgien wird Folgendes festgestellt: „erstens, dass die Überprüfung der Anwendung des für die Fernsehungen geltenden Rechts des Sendestaats und der Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie 89/552 ausschließlich dem Mitgliedstaat obliegt, in dem die Sendungen ihren Ursprung haben, und dass zweitens der Empfangsstaat nicht befugt ist, insofern eine eigene Kontrolle auszuüben.“⁷⁹ Die TV3-Entscheidung beruht auf dem Verständnis, dass die Richtlinie die rechtliche Zuständigkeit nach dem Sachverhalt des Einzelfalls und nicht nach den geographischen Reichweiten bestehender Zulassungssysteme festlegt. Tatsächlich verlangt die Richtlinie von den Staaten nicht, dass sie ein Zulassungssystem aufbauen, um ihre rechtliche Zuständigkeit über Rundfunkveranstalter auszuüben. Aus diesem Verständnis ergibt sich, dass ein Zulassungssystem sogar nichtig sein kann, zumindest soweit ein Land gar nicht für Sender zuständig ist, die als im Ausland niedergelassen betrachtet werden. Es wäre mit anderen Worten also denkbar, dass die meisten oder sogar alle Rundfunkveranstalter auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates – selbst diejenigen, die terrestrisch senden, – unter die rechtliche Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats fallen. Dieses Ergebnis galt bereits für die analoge terrestrische Übertragung, doch da der Rundfunk damals nicht über nationale Grenzen hinausreichte und die Zahl der Zulassungen durch die Knappheit der Frequenzen begrenzt war, erhielten im Ausland niedergelassene Rundfunkveranstalter selten eine Zulassung. Daher konnte es kaum zu einer Doppelzulassung kommen. Durch die höhere Zahl der Sendemöglichkeiten im digitalen Umfeld hat sich dieses Bild jedoch gewandelt. In diesem neuen Umfeld ist zu erwarten, dass eine solche Situation weitaus häufiger eintritt. Denkbar ist sogar, dass öffentlich-rechtliche Sender ins Ausland umziehen und unter eine ausländische Zuständigkeit fallen, wenn die Gesellschaft von Eigentümern aus einem anderen Mitgliedstaat übernommen wird.

Obwohl vieles für diese Interpretation zu sprechen scheint, könnte man umgekehrt auch wie folgt argumentieren: Nach dem Telekommunikationsrecht kann ein Land für die Weiterverbreitung von Inhalten, die bereits auf anderem Wege verbreitet wurden, über einen digitalen terrestrischen Multiplex eine Zulassung verlangen. Eine solche Zulassung könnte auch inhaltsbezogene Regelungen umfassen, da dies aufgrund der von der Europäischen Kommission im Rahmen ihres Kommunikationsberichts⁸⁰ vorgeschlagenen Entscheidung zum Funkfrequenzspektrum⁸¹ möglich

78) Die Entscheidungen SB202 und 203/00 der Schwedischen Rundfunkkommission sind ausschließlich in schwedischer Sprache abrufbar unter <http://www.grn.se/PDF-filer/Namndbes/2000/sb202-00.pdf> und <http://www.grn.se/PDF-filer/Namndbes/2000/sb203-00.pdf>. Beide Entscheidungen fielen am 15. Juni 2000, und die Sachverhalte waren in beiden Fällen praktisch identisch. Der erste Fall betraf den Sender Kanal 5, der zweite den Sender TV3. Siehe dazu auch G. Lindberg, „DTT-Lizenzinhaber sind britische Gesellschaften“, IRIS 2000-9: 11.

79) Urteil vom 10. September 1996 in der Rechtssache C-11/95, Kommission gegen Belgien, Slg. 1996, I-4115, Randnr. 34. Für weitere Einzelheiten, siehe unten Annex F.

80) Nähere Informationen zu diesem Bericht finden sich in englischer Sprache unter: <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/review99/review99.htm>.

81) The unofficial consolidated text based on second reading amendments voted by European Parliament on 12 December 2001 and the Common Position adopted by the Council on 16 October 2001 with a view to the adoption of a Decision of the European Parliament and of the Council on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision) (Inoffizieller konsolidierter Text, basierend auf vom Europäischen Parlament am 12. Dezember 2001 in zweiter Lesung angenommenen Änderungen und auf der vom Rat am 16. Oktober 2001 verabschiedeten Gemeinsamen Position zur Verabschiedung einer Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Entscheidung zum Funkfrequenzspektrum)): http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/radiospec/doc/pdf/decision.pdf
Das Aktenzeichen des geänderten Vorschlags vom 18. September ist KOM(2001) 524 endgültig.

ist. Die Möglichkeit einer weiteren Zulassungspflicht nach dem Telekommunikationsrecht für die Zuweisung von Funkfrequenzen wird zwar weithin akzeptiert, doch einem anderen Gedankengang zufolge dürften diese Zulassungen nicht mit inhaltlichen Anforderungen verbunden sein.

Dieser letzteren Position zufolge wäre wohl dringend klärungsbedürftig, ob bestehende nationale Gesetze, nach denen Rundfunkveranstalter eine Zulassung benötigen, die vorwiegend oder ausschließlich in einem einzigen Mitgliedstaat senden, obwohl sie in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, tatsächlich mit europäischem Recht vereinbar sind. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind sich dieser wichtigen Frage womöglich nicht einmal bewusst.

Technische Neuerungen

Selbst innerhalb des Rundfunks stellen neue technische Möglichkeiten die Elastizität des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine harte Probe. Die multifunktionale Praxis der Bildschirmteilung (Split Screen) ist ein hervorragendes Beispiel für solche neuen technischen Möglichkeiten. Sie kann etwa die Interessen bestimmter Zielgruppen bedienen und auch zur Weitergabe alternativer Informationen während des laufenden Programms eingesetzt werden. Ein klassisches Beispiel hierfür sind Nachrichtensendungen, bei denen am unteren Bildschirmrand ein Laufband mit den Schlagzeilen eingeblendet ist. Ein weiteres ist die Einspielung von Fußballergebnissen während eines laufenden Spiels. Solche Verwendungszwecke für die Split-Screen-Technik sind im Wesentlichen unspektakulär und unumstritten. Wenn diese Technik jedoch für Werbung und Teleshopping eingesetzt wird, schrillen bei vielen die Alarmglocken. Eine solche Praxis hat sich in einigen Ländern entwickelt, doch ihre Zulässigkeit im Rahmen der bestehenden Regelungen ist umstritten, da sie die Trennung zwischen Programm und Werbung – ein sowohl in der Richtlinie⁸² als auch im Übereinkommen⁸³ verankertes Grundprinzip – tendenziell verwischt.

Das Einfügen lokaler Fenster in ein Programm, das von einem Rundfunkveranstalter eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat verbreitet wird, hat offensichtliche Konsequenzen für die rechtliche Zuständigkeit.⁸⁴ Wie ist im Fall unterschiedlicher Auslegungen zu verfahren, wenn solche Fenster für den einen Staat Bestandteil desselben Programms sind, für den anderen aber ein eigenes Programm? Ist es sinnvoll, vom Kriterium der redaktionellen Kontrolle auszugehen? In einer früheren Stellungnahme des Ständigen Ausschusses für das grenzüberschreitende Fernsehen wurden die Begriffe „redaktionelle Kontrolle“ und „technische Kontrolle“ verwendet.⁸⁵ Der Ausschuss stellte fest, dass die redaktionelle und technische Kontrolle von einem Rundfunkveranstalter ausgeübt werde, der eine Aufwärtsverbindung zu einem Satelliten unterhalte, und dass dieser Rundfunkveranstalter unter die rechtliche Zuständigkeit des Vertragsstaats falle, in dem sich die Aufwärtsverbindung befindet.⁸⁶

82) Artikel 10 der Richtlinie lautet:

- „(1) Fernsehwerbung und Teleshopping müssen als solche klar erkennbar und durch optische und/oder akustische Mittel eindeutig von anderen Programmteilen getrennt sein.
- (2) Einzeln gesendete Werbespots und Teleshopping-Spots müssen die Ausnahme bilden.
- (3) In der Werbung und im Teleshopping dürfen keine subliminalen Techniken eingesetzt werden.
- (4) Schleichwerbung und entsprechende Praktiken im Teleshopping sind verboten.“

83) Nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls wird Artikel 13 des Übereinkommens („Form und Aufmachung“) wie folgt lauten:

- „(1) Werbung und Teleshopping müssen klar als solche erkennbar und durch optische und/oder akustische Mittel eindeutig von anderen Programmteilen getrennt sein. Grundsätzlich werden Werbe- und Teleshopping-Spots in Blöcken gesendet.
- (2) Unterschwellige Werbe- und Teleshopping sind verboten.
- (3) Schleichwerbung und -teleshopping, insbesondere die Darstellung von Erzeugnissen oder Dienstleistungen in Sendungen zu Werbezwecken, sind verboten.
- (4) In der Werbung oder im Teleshopping dürfen weder im Bild noch im Ton Personen auftreten, die regelmäßige Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen vorstellen.“

84) Siehe beispielsweise die jüngsten Diskussionen zwischen dem schweizerischen Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und dem französischen *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) zu Einwänden des BAKOM gegen ein Schweizer Werbefenster im französischen Fernsehkanal M6. Siehe „Ausländische Werbefenster sind für das BAKOM medienpolitisch unerwünscht“, Medienmitteilung BAKOM, 11. September 2001, abrufbar unter: <http://www.bakom.ch>.

85) Stellungnahme Nr. 2 (1994) zum Begriff der „Weiterverbreitung“ (Artikel 2b) (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen bei seiner 3. Sitzung (15. Februar 1994) verabschiedet). Ausführlicher hierzu Annex G.

86) Der Ständige Ausschuss betonte jedoch, diese Entscheidung beziehe sich konkret auf die Umstände des betreffenden Falles, und künftige ähnlich gelagerte Fälle müssten anhand des jeweiligen Sachverhalts beurteilt werden.

Werbung mit virtuellen oder elektronischen Bildern ist eine weitere technische Neuerung, die den Fernsehzuschauern europaweit vorge setzt wird, und auch hier ist nicht klar, ob dieses Gericht als Fleisch oder Fisch zu betrachten ist. Verschiedene Länder haben interessante Maßnahmen zum Umgang mit virtueller Werbung ergriffen.⁸⁷ Allerdings leuchtet nicht gleich ein, an welchem Punkt die redaktionelle Verantwortung für virtuelle Werbung genau liegt. Dem Ständigen Ausschuss zufolge fällt „die Verwendung virtueller Bilder in Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen unter die redaktionelle Verantwortung des Rundfunkveranstalters.“⁸⁸ Konkreter wurde dies in Bezug auf die vorliegenden Zwecke vom Ständigen Ausschuss für die virtuelle Werbung bestätigt: „Der Rundfunkveranstalter, der ausschließlich für den Inhalt des produzierten und/oder verbreiteten Signals verantwortlich ist, muss die letzte Kontrolle über diesen Inhalt behalten.“⁸⁹ Auch hier ist wegen des strengen Prinzips der Trennung von Werbung und Programm die Vereinbarkeit virtueller Werbung mit dem vorhandenen rechtlichen Rahmen auf europäischer Ebene fraglich.

Auch die Praxis der Einfügung von Werbung durch Kabelbetreiber verdient eine genauere Prüfung. Hierbei geht es um mögliche Verträge zwischen Kabelbetreibern und bestimmten Programmanbietern, die Kabelbetreibern das Recht einräumen, Werbepausen im Programm des Programmanbieters zur Verbreitung eigener Werbespots zu nutzen. Damit stellt sich die Frage, ob die Werbespots vom Kabelbetreiber oder speziell für das Kabelnetz vom Rundfunkveranstalter eingefügt werden. Ist das Schlüsselement der Begriff des Programms, oder sollte es vielmehr darauf ankommen, wie solche Werbespots präsentiert werden, und nicht darauf, welche Technik genutzt wird?

Auch der recht nebulöse Begriff der semi-interaktiven (Rundfunk-) Dienste muss angesprochen werden. Verkürzt ließen sich diese Dienste auch als Push-Technologien mit begrenzten Fähigkeiten beschreiben. Semi-Interaktivität bietet generell begrenzte Möglichkeiten zum Zugriff auf weitere Informationen und Dienste und liegt damit in der Grauzone zwischen Rundfunk (der von bestehenden Rundfunkvorschriften geregelt wird) und den benachbarten Diensten der Informationsgesellschaft (die nicht unter die für den Rundfunk geltenden Regelungen fallen). Gemeint sind Dienste (zum Beispiel erweiterte Videotext- und Teleshopping-Dienste), die zwar erweitert sind, aber nicht so weitgehend, dass sie im Hinblick auf den angebotenen Dienst voll interaktiv oder voll individualisiert wären. Bei der Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit für den Rundfunk kommt es darauf an, an welchem Punkt die redaktionelle Verantwortung bzw. Kontrolle endet und wie sich dieser Punkt feststellen lässt.

Andere Kommunikationsdienste: Ein vergleichender Überblick

Die Kriterien für die Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter wurden bereits ausführlich erörtert. In die bestehende Ordnung für den Rundfunk in Europa wurden mittlerweile auch neue Kriterien aufgenommen, die diese Feststellung der Zuständigkeit erleichtern sollen. Da weitere Änderungen an den beiden Hauptstützen dieser Ordnung zu erwarten sind, lautet die Kardinalfrage hinsichtlich der Zuständigkeit, ob für den Rundfunk weitere Kriterien benötigt werden. Ein kurzer Überblick über analoge Vorschriften zu anderen Kommunikationsdiensten, die sich in europäischen Instrumenten finden, könnte sich in diesem Zusammenhang als aufschlussreich erweisen.

Für die verschiedenen Kategorien von Kommunikationsdiensten gelten, zumindest nach den einschlägigen Regelungen auf EU-Ebene, unterschiedliche Zuständigkeitskriterien. Konkret gelten verschiedene Kriterien für die Feststellung der Zuständigkeit für Rundfunk, Dienste der

87) Siehe beispielsweise den Ansatz der Independent Television Commission (ITC) in Großbritannien.

88) Empfehlung (96) 1 betreffend die Verwendung virtueller Bilder in Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen bei seiner 11. Sitzung (5.-6. Dezember 1996) verabschiedet). Ausführlicher hierzu Annex G.

89) Empfehlung (97) 1 betreffend die Verwendung virtueller Werbung, vor allem während der Übertragung von Sportveranstaltungen (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen bei seiner 12. Sitzung (20.-21. März 1997) verabschiedet). Ausführlicher hierzu Annex G.

Informationsgesellschaft⁹⁰ und elektronische Kommunikationsdienste.⁹¹ Dies liegt nicht nur an den Unterschieden zwischen den betreffenden Branchen, sondern auch an der Aufteilung der relevanten (administrativen und aufsichtsrechtlichen) Kompetenzen zwischen den verschiedenen Generaldirektionen innerhalb der EU. Die Verantwortung für Rundfunkdienste liegt bei der Generaldirektion für Bildung und Kultur; Dienste der Informationsgesellschaft fallen in den Bereich der Generaldirektion Binnenmarkt, und elektronische Kommunikationsdienste gehören zum Ressort der Generaldirektion Informationsgesellschaft. Im Zeitalter der stetig zunehmenden Konvergenz ist damit zu rechnen, dass sich das Zusammenspiel zwischen aufsichtsrechtlichen und administrativen Ansätzen für diese verschiedenartigen Kommunikationsdienste intensivieren wird. Viele konzeptionelle und praktische Herausforderungen zeichnen sich bereits ab, denn die bisherige Klarheit der bestehenden Unterscheidungen wird voraussichtlich verloren gehen.

Bei den elektronischen Kommunikationsdiensten kommt der Begriff der redaktionellen Kontrolle nicht vor, und die Rahmenrichtlinie⁹² enthält auch keine Zuständigkeitskriterien. Die Zuständigkeitskriterien für Dienste der Informationsgesellschaft sind die formalen Niederlassungskriterien gemäß EG-Vertrag. Sie bilden einen formalen Anknüpfungspunkt für den Regulierer.

Für die Feststellung, welcher Mitgliedstaat für die Umsetzung der Vorschriften der „Satellitenrichtlinie“⁹³ verantwortlich ist, hat der europäische Gesetzgeber einen Ansatz gewählt, der ebenfalls von dem der Fernsehrichtlinie abweicht (auch wenn er starke Ähnlichkeit mit dem bereits erörterten Kriterium der Aufwärtsverbindung hat). Der Satellitenrichtlinie geht es wie der Fernsehrichtlinie um die Vermeidung einer doppelten „Kontrolle“. Daher geht auch sie vom Ursprungsland-Prinzip aus. Erwägung 14 der Satellitenrichtlinie spricht sich dafür aus, die „öffentliche Wiedergabe geschützter Werke über Satellit“ auf Gemeinschaftsebene zu definieren; diese Definition soll den „Ort der öffentlichen Wiedergabe“ präzisieren, „um die kumulative Anwendung von mehreren nationalen Rechten auf einen einzigen Sendeakt zu verhindern“.

Eine solche Definition enthält Artikel 1 Absatz 2b) der Satellitenrichtlinie, in dem es heißt: „Die öffentliche Wiedergabe über Satellit findet nur in dem Mitgliedstaat statt, in dem die programmtragenden Signale unter der Kontrolle des Sendeunternehmens und auf dessen Verantwortung in eine ununterbrochene Kommunikationskette eingegeben werden, die zum Satelliten und zurück zur Erde führt.“ Für den Fall, dass die öffentliche Wiedergabe in einem Drittstaat stattfindet, legt Artikel 1 Absatz 2d) darüber hinaus Folgendes fest: Wenn sich eine Erdfunkstation in einem Mitgliedstaat befindet oder wenn anderenfalls „ein in einem Mitgliedstaat niedergelassenes Sendeunternehmen die öffentliche Wiedergabe [...] in Auftrag gegeben hat, so gilt, dass die Wiedergabe in dem Mitgliedstaat stattgefunden hat, in dem das Sendeunternehmen seine Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft hat [...]“.

90) Ein „Dienst der Informationsgesellschaft“ ist definiert als „jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“, und „[I]m Sinne dieser Definition bezeichnet der Ausdruck

- ‚im Fernabsatz erbrachte Dienstleistung‘ eine Dienstleistung, die ohne gleichzeitige physische Anwesenheit der Vertragsparteien erbracht wird;
- ‚elektronisch erbrachte Dienstleistung‘ eine Dienstleistung, die mittels Geräten für die elektronische Verarbeitung (einschließlich digitaler Kompression) und Speicherung von Daten am Ausgangspunkt gesendet und am Endpunkt empfangen wird und die vollständig über Draht, über Funk, auf optischem oder anderem elektromagnetischem Wege gesendet, weitergeleitet und empfangen wird;
- ‚auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung‘ eine Dienstleistung, die durch die Übertragung von Daten auf individuelle Anforderung erbracht wird“

(Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, Amtsblatt Nr. L 217 vom 5. August 1998, S. 0018–0026). Bestätigt wird diese Definition durch Artikel 2 Absatz 2a) der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), Amtsblatt Nr. L 178 vom 17. Juli 2000, S. 0001–0016.

- 91) „Elektronische Kommunikationsdienste“: gewöhnlich gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen, einschließlich Telekommunikations- und Übertragungsdienste in Rundfunknetzen, jedoch ausgenommen Dienste, die Inhalte über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste anbieten oder eine redaktionelle Kontrolle über sie ausüben (Rahmenrichtlinie).
- 92) Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, KOM(2001) 380 endgültig, Amtsblatt Nr. C 270 E vom 25. September 2001, S. 0199–0230.
- 93) Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, Amtsblatt Nr. L 248 vom 6. Oktober 1993, S. 0015–0021.

Der obige Überblick über relevante Kriterien für die Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit in Instrumenten, die andere Kommunikationsdienste regeln, musste notwendigerweise kurz ausfallen. Eine erschöpfende Prüfung ihrer Eignung für eine sinngemäße Anwendung auf den Rundfunk würde den Umfang dieses Berichts sprengen. Eine abschließende Beobachtung, die sich aus diesem Überblick ergibt, ist jedoch, dass in anderen Zweigen des europäischen Kommunikationsrechts technische Überlegungen die wichtigste Rolle spielen. Nur im Rundfunkbereich wird anderen Kriterien wie der redaktionellen Verantwortung bzw. Kontrolle große Bedeutung beigemessen. Dies ist ein weiterer Beleg für die bereits angedeutete Sonderstellung des Rundfunks.

Streitbeilegung

Die Regulierung des Rundfunks ist durch das Fernsehübereinkommen und die Fernsehrichtlinie zumindest teilweise harmonisiert worden. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat erklärt, dass „ein Mitgliedstaat, wenn er bei der Durchführung einer Richtlinie auf Schwierigkeiten stößt, diese der Kommission zu unterbreiten [hat], damit sie in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten eine geeignete Lösung finden kann. Jedenfalls berechtigt die bloße Tatsache, dass bei der Anwendung des Kriteriums, das der Bestimmung des nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie zuständigen Staates zugrunde liegt, praktische Probleme auftauchen können, einen Mitgliedstaat nicht, dieses Kriterium durch ein anderes seiner Wahl zu ersetzen.“⁹⁴ Nach Artikel 23a der geänderten Richtlinie wurde bei der Kommission ein Kontaktausschuss mit Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eingesetzt. Er hat im Wesentlichen die Aufgabe, die tatsächliche Umsetzung dieser Richtlinie zu erleichtern, unter anderem durch die Durchführung von Konsultationen, die Abgabe von Stellungnahmen und die Koordination des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.⁹⁵ Klare Vorschriften für die zügige Beilegung solcher Streitigkeiten oder Probleme durch den Kontaktausschuss gibt es nicht.

Es ließe sich sogar der Standpunkt vertreten, dass jede weitere Änderung der Richtlinie den Mangel an prozeduralen Maßnahmen zur Erlangung schneller Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu Fragen wie der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter sinnvollerweise beheben könnte. Die Richtlinie enthält keine Regeln, die sich mit Änderungen der Zuständigkeit (Beweislast, anzuwendende Normen bzw. Kriterien usw.) beschäftigen. Die rechtliche Zuständigkeit ist ein Faktum und beruht nicht allein auf der Vergabe einer Zulassung, denn auch diese kann irrtümlich erfolgen. Daher könnten sich bei einer Änderung der Richtlinie auch Bestimmungen, die sich mit Änderungen der Zuständigkeit befassen, als sinnvolle Neuerung erweisen.

Ebenso wäre auch die Frage der Streitbeilegung zwischen verschiedenen Zuständigkeiten weitere Überlegungen wert. Dasselbe gilt für den Vorschlag, dass nationale Gerichte stärkeren Gebrauch von der Möglichkeit von Vorabentscheidungen durch den EuGH zur richtigen Auslegung und Anwendung von Angelegenheiten des europäischen Rechts machen sollten. Die Grundzüge dieses Verfahrens sind in Artikel 234 (ex-Artikel 177) des EG-Vertrags dargestellt.⁹⁶

Ein wichtiges Element des Fernsehübereinkommens ist die Präferenz für die gütliche Beilegung von Streitigkeiten, die sich aus seiner Auslegung oder Anwendung ergeben. Dieser Gedanke durchzieht das gesamte Übereinkommen. So sind die Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien⁹⁷ beispielsweise als präventiver Streitbeilegungsmechanismus

94) Rechtssache C-222/94, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, *op. cit.*, Randnr. 56; Rechtssache C-11/95, Kommission gegen Belgien, *op. cit.*, Randnr. 37.

95) Artikel 23a Absatz 2 der geänderten Richtlinie enthält die vollständige Aufzählung der Aufgaben des Kontaktausschusses.

96) Artikel 234 (ex-Artikel 177) des EG-Vertrags lautet:

„Der Gerichtshof entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

a) über die Auslegung dieses Vertrags,

b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft und der EZB,

c) über die Auslegung der Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen, soweit diese Satzungen dies vorsehen.

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofes verpflichtet.“

97) Artikel 19 des Übereinkommens.

ausgestaltet. Dem liegt die Logik zugrunde, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Parteien Streitigkeiten verhindert.⁹⁸ Die Bestimmungen zum Informationsaustausch in Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens spielen bei der Förderung dieser Logik eine wichtige Rolle.⁹⁹ Darüber hinaus enthält das Übereinkommen Bestimmungen über die Streitbeilegung durch Vergleich¹⁰⁰ und Schiedsverfahren.¹⁰¹ Allerdings zählt die Streitbeilegung auch zum Aufgabenbereich des Ständigen Ausschusses. Artikel 21 bestimmt die Aufgaben des Ständigen Ausschusses, und den im vorliegenden Zusammenhang wichtigsten Passagen zufolge kann der Ausschuss „auf Ersuchen einer oder mehrerer Vertragsparteien Fragen zur Auslegung des Übereinkommens prüfen“¹⁰² sowie „alle Anstrengungen unternehmen, um eine gütliche Beilegung jeder Schwierigkeit zu gewährleisten, die [...] an ihn verwiesen wird“.¹⁰³

Aus verschiedenen praktischen und vor allem politischen Gründen ist der Ständige Ausschuss jedoch nicht unbedingt das beste Forum für solche Angelegenheiten. Aufgrund der vielen Empfindlichkeiten, die hier zwangsläufig eine Rolle spielen, und weil der Ausschuss schließlich kein Gericht ist, beziehen seine Mitglieder nur ungern Position. Zu bedenken ist vielleicht auch, dass sich das Übereinkommen im Interesse der Übereinstimmung zwischen den beiden Instrumenten ausdrücklich an die Richtlinie anlehnt¹⁰⁴ und der Ständige Ausschuss daher immer auch den relevanten Entwicklungen in der Europäischen Union Rechnung tragen muss. Tempo und Richtung dieser Entwicklungen wirken sich daher wohl immer auch in der einen oder anderen Weise auf die Agenda des Ständigen Ausschusses aus. Aufgrund all dieser Faktoren befasst sich der Ständige Ausschuss kaum jemals eingehend mit Fragen der Zuständigkeit. Tatsächlich hat er sich bisher nicht ein einziges Mal formell zu einer Zuständigkeitsfrage geäußert. Andere Formen bilateraler Diskussionen könnten in der Streitbeilegung eine Alternative darstellen, wobei als letzte Möglichkeit noch immer die Anrufung des Ständigen Ausschusses möglich wäre.

Wie wichtig der Aufbau enger Kontakte und Arbeitsbeziehungen zwischen den nationalen Regulierungsbehörden ist, kann gar nicht genug betont werden, ebenso wenig wie die Nützlichkeit von Organisationen wie der EPRA als Forum für diese Diskussionen. Manche wären womöglich sogar dafür, die nationalen Regulierungsbehörden zur Einführung von Strukturen zu verpflichten, die die Aussöhnung zwischen den Beteiligten an entsprechenden Streitigkeiten erleichtern würden. Es darf nicht verkannt werden, dass diese nationalen Regulierungsbehörden gezwungen sind, innerhalb der (oft einengenden) Parameter des jeweiligen nationalen Rechts zu agieren. Ein möglicher erweiterter Aufgabenbereich der EPRA könnte beispielsweise auch die Streitbeilegung umfassen. Eine solche Rolle entspräche wohl auch der Hauptfunktion der Organisation als

- Forum für informelle Diskussionen und den Meinungs austausch zwischen Regulierungsbehörden im Medienbereich,
- Forum für den Informationsaustausch über gemeinsame Fragen der nationalen und europäischen Medienregulierung und
- Forum für die Erörterung praktischer Lösungen für rechtliche Probleme bei der Auslegung und Anwendung der Medienregulierung.¹⁰⁵

Auch die Möglichkeit eines Schiedsverfahrens als vorübergehende Lösung könnte vorangetrieben werden. Bei einer solchen Regelung würde ein Schiedsrichter eine vorläufige Entscheidung über die Zuständigkeit treffen, wobei sich die Parteien vorab darauf verständigen würden, bis zu einer umfassenden Anhörung vor dem Gerichtshof der Europäischen

98) Siehe dazu auch Abss. 233–238 des Erläuternden Berichts zu dem Übereinkommen.

99) Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens lautet:

„Die zuständige Behörde der sendenden Vertragspartei stellt auf Ersuchen Informationen über den Rundfunkveranstalter zur Verfügung. Diese Informationen umfassen zumindest den Namen oder die Bezeichnung, den Sitz und die Rechtsstellung des Rundfunkveranstalters, den Namen des gesetzlichen Vertreters, die Zusammensetzung des Kapitals sowie Art, Zweck und Modalität der Finanzierung des Programms, das der Rundfunkveranstalter bereitstellt oder bereitzustellen beabsichtigt.“

100) Artikel 25, *Ibid.*

101) Artikel 26, *Ibid.*

102) Artikel 21c), *Ibid.*

103) Artikel 21d), *Ibid.*

104) Siehe dazu auch Fußnote 41.

105) Artikel 1.1 der Satzung der *European Platform of Regulatory Authorities* in der bei der Sitzung von Syros (21.–22. Oktober 1999) geänderten Fassung.

Gemeinschaften nach dieser Entscheidung zu verfahren. Die Vermittlung ist eine weitere erwähnenswerte Möglichkeit der Streitbeilegung.¹⁰⁶ Es sollten Strukturen für eine Zusammenarbeit bei der Überwachung und auch bei der Aufklärung entwickelt werden. Eine gemeinsame Aufsicht könnte sich auch für die Regulierer unter bestimmten Umständen als attraktiv erweisen. Eine weitere Option wäre die Schaffung einfacher Verfahrensweisen zur Einreichung von Beschwerden gegen Programme (ähnlich wie Mechanismen für Verbraucherbeschwerden). Hierbei käme es weniger auf konzeptionelle Perfektion als auf Praxistauglichkeit an.

Es ist plausibel, dass der Rundfunksektor von einer Analyse der Erfahrungen in anderen Kommunikationszweigen profitieren könnte, wo es die verschiedensten Strukturen und Verfahrensweisen gibt. Ein konkretes Beispiel für ein Element einiger anderer Systeme ist ein harmonisiertes Meldeverfahren. Hierbei melden die nationalen Regulierungsbehörden Gesetzesentwürfe oder künftige Genehmigungen und Zulassungen an eine Zentralstelle. Während der anschließenden Stillhaltefrist können andere Mitgliedstaaten dann Einwände gegen die gemeldeten Vorschläge vorbringen. Ein solches Verfahren könnte sich zu einem nützlichen Mechanismus entwickeln, der Streitereien um Zuständigkeitsfragen verhindert.

Spekulativer ist der Gedanke, eine europäische Behörde mit der Streitbeilegung im Rundfunkbereich (und insbesondere in Zuständigkeitsfragen) zu beauftragen, denn hier wären erhebliche praktische Hindernisse zu überwinden. Nicht zuletzt wäre etwa die Frage zu beantworten, wo diese Behörde im bestehenden Rahmen der europäischen Institutionen ihren Platz hätte. Diese Behörde könnte ermächtigt werden, administrative Entscheidungen zu treffen, gegen die dann eine Berufung beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften möglich wäre. Der Vorteil wäre, dass es bis zum abschließenden Urteil des Gerichtshofs bereits eine Zwischenlösung gäbe.

Fazit

Der vorliegende Bericht hat gezeigt, wie sich aus einer Reihe miteinander verknüpfter Freiheitsrechte, die nach europäischem Recht garantiert sind, das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ entwickelt haben. In dem von diesen beiden Instrumenten geschaffenen rechtlichen Gefüge stellen die Begriffe „Rundfunkveranstalter“ und „Niederlassung“ veritable Eckpfeiler dar. Sobald ein Rundfunkveranstalter identifiziert ist, kann die Frage der rechtlichen Zuständigkeit untersucht werden. Hierbei sind notwendigerweise die genauen Vorschriften der beiden Instrumente zu Niederlassungskriterien (primär) und anderen relevanten technischen Kriterien zu prüfen und anzuwenden.

Beide Arten von Kriterien erfordern eine intensive Analyse. Theoretischen Unsicherheiten hinsichtlich ihres genauen Geltungsbereichs stehen entsprechende Unsicherheiten in der Praxis gegenüber. Die in der obigen Diskussion aufgeworfenen Fragen sind nicht bloß semantische Haarspalterei: Die untersuchten Fälle – reale ebenso wie antizipierte – sind von klarer praktischer Bedeutung. In der Diskussion wurden verschiedene Punkte herausgegriffen, bei denen eine formale Klärung durch die zuständigen Stellen oder letztlich durch die Rechtsprechung oder durch eine künftige Änderung der Richtlinie oder des Übereinkommens wünschenswert wäre.

An erster Stelle wäre hier der Begriff des Rundfunkveranstalters (bzw. Fernsehveranstalters) zu nennen. Ohne ein glasklares Verständnis sämtlicher definitorischer Verästelungen dieses Begriffs sind im entscheidenden ersten Schritt bei der Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit die Probleme vorprogrammiert. Der traditionelle Charakter des Rundfunks befindet sich in einem tiefgreifenden und rasanten Umbruch, vor allem durch die anhaltenden Weiterentwicklung der

106) Diese Form der Streitbeilegung steht auch in Artikel 11 der „Satellitenrichtlinie“ im Vordergrund. Dieser Artikel lautet:
„(1) Kommt keine Vereinbarung über die Erteilung einer Erlaubnis zur Kabelweiterverbreitung einer Rundfunksendung zustande, so gewährleisten die Mitgliedstaaten, daß jeder der Beteiligten einen oder mehrere Vermittler anrufen kann.
(2) Die Vermittler haben die Aufgabe, Verhandlungshilfe zu leisten. Sie können den Beteiligten auch Vorschläge unterbreiten.
(3) Erhebt keine der Parteien innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung eines Vorschlags nach Absatz 2 Einwände gegen diesen Vorschlag, so gilt dieser als von den Parteien angenommen. Der Vorschlag sowie jedweder Einwand dagegen ist den betreffenden Parteien nach den für die Zustellung von Rechtsdokumenten geltenden Regeln zuzustellen.
(4) Bei der Auswahl der Vermittler ist sicherzustellen, daß diese die volle Gewähr für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit bieten.“

wirtschaftlichen und technischen Praxis. Diese Veränderungen führen in vielen Fällen zu komplexeren Organisationsstrukturen und neuen internen Arbeitsteilungen. Zumindest kann festgehalten werden, dass diese Veränderungen eine wesentlich größere Vielfalt in den atomaren Strukturen der Rundfunkveranstalter bewirkt haben, als es sie je zuvor gab. Die bestehenden Definitionen des Begriffs „Rundfunkveranstalter“ spiegeln diese gestiegene operative Komplexität, die sich aus all diesen Veränderungen ergibt, nicht immer wider.

Auch der Begriff der redaktionellen Verantwortung bzw. Kontrolle, der bei der Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter eine große Rolle spielt, ist von den genannten Veränderungen betroffen. Organisatorische Unterteilungen und Veränderungen innerhalb der Rundfunkunternehmen führen oft dazu, dass der genaue Ort der redaktionellen Verantwortung ungewiss ist. Neue Technologien ermöglichen neue Arbeitsweisen, durch die noch ungewisser wird, woran redaktionelle Verantwortung festzumachen ist. Das Vorhandensein mehrerer möglicher Auslegungen des Begriffs „wesentlicher Teil des Sendepersonals“ ist Beweis genug für die Klärungsbedürftigkeit der Definition. Auch der Begriff des „bestimmten Programms“, der im Fernsehübereinkommen eine wichtige Rolle spielt, ist für die Diskussion von Zuständigkeitsfragen im Rundfunkbereich relevant, denn das Vorhandensein mehrerer verschiedener anstelle eines bestimmten Programms kann darauf hindeuten, dass es auch mehrere Zentren der redaktionellen Verantwortung bzw. Kontrolle statt nur eines einzelnen gibt.

Technische Neuerungen können auch die Feststellung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter beeinflussen. So hat beispielsweise die Weiterverbreitung eine offensichtliche Zuständigkeitsdimension. Split Screen, virtuelle Werbung und die Einfügung von Werbung durch Kabelbetreiber können sich insofern auf die Feststellung der Zuständigkeit auswirken, als sie die Frage nach dem Punkt aufwerfen, an dem redaktionelle Verantwortung entsteht.

In einer Zeit stetig zunehmender Konvergenz ist es nur logisch, einen Blick auf die Zuständigkeitsklauseln zu werfen, die für andere Arten von Kommunikationsdiensten gelten. Der Bericht dokumentiert daher kurz einige der relevanten Klauseln für Dienste der Informationsgesellschaft, elektronische Kommunikationsdienste sowie Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung.

Die Frage der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter beschränkt sich keineswegs auf materielle Fragen. Auch die Verfahrensweisen zur Beilegung von Streitigkeiten über Zuständigkeitsfragen sind von größter Bedeutung. Dieser Bericht verdeutlicht einige Mängel der bestehenden europäischen Mechanismen für die Beilegung solcher Streitigkeiten. Gleichzeitig untersucht er verschiedene andere Möglichkeiten, die in vielen Fällen von den Regelungen für benachbarte Kommunikationsdienste inspiriert sind. Aus den vorgetragenen Argumenten ergibt sich, dass der Förderung strukturierter, systematischer bi- und multilateraler Diskussionen zwischen nationalen Regulierungsbehörden mit dem Ziel, Konflikte aufgrund der Beanspruchung (oder auch Nichtbeanspruchung) einer rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter zu vermeiden, eine höhere Priorität eingeräumt werden müsste.

Dieser Bericht behandelt ein weites Feld. Sein Nutzen besteht darin, dass er verschiedene thematische Fäden miteinander verknüpft, die sonst allzu oft isoliert betrachtet werden. Er analysiert relevante Definitionsmängel anhand tatsächlicher Probleme (aus Vergangenheit und Gegenwart) und geht möglichen Ursachen für Auslegungsunterschiede nach, die in Zukunft Probleme bereiten dürften. Ergänzt wird all dies durch ein Panorama relevanter Passagen aus Instrumenten, die benachbarte Kommunikationsdienste regeln, sowie durch einige Vorschläge zur Stärkung von Strukturen und Systemen zur Beilegung von Streitigkeiten über die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter. Es ist daher zu hoffen, dass diese thematische Verknüpfung Synergieeffekte freisetzt, dass der Bericht sich als mehr erweist als die Summe seiner Teile, und dass er direkt in künftige Diskussionen zum Thema einfließt.

Auswahl von Hintergrundmaterial

ANNEX A

Teilnehmer des runden Tisches über die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa

Greger Lindberg (Vorsitz)	The European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) - SE
Frithjof Berger	Bundesinnenministerium - DE
Maja Cappello	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - IT
Wolfgang Closs	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle - DE
Egbert Dommering	Institut für Informationsrecht (IViR) - NL
Andreas Grünwald	Institut für Telekommunikations- und Medienrecht - DE
Helena Mandić	Communication Regulatory Agency – BA
Alberto Pérez Gómez	Dirección de Internacional Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones - ES
Ramon Prieto Suarez	Abteilung Medien GD Menschenrechte/Ständiger Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen, Europarat – ES
Tony Prosser	University of Glasgow - GB
Eve Salomon	The Radio Authority - GB
Alexander Scheuer	Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) - DE
Boleslaw Sulik	Nationaler Rundfunkrat (KRRiT) – PL
Dirk Voorhoof	Universität Ghent - BE
Emmanuelle Machet	The European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) - FR
Malgorzata Pek	Nationaler Rundfunkrat (KRRiT) - PL
Ad van Loon	Institut für Informationsrecht (IViR) - NL
Tarlach McGonagle (Berichterstatter)	Institut für Informationsrecht (IViR) – IE

ANNEX B

Auswahl von relevanten Gesetzen und Internetlinks

Europäische Union

EG Vertrag:

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt C 340 vom 10. November 1997, S. 173-308 (konsolidierte Fassung), abrufbar unter:
http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec_cons_treaty_de.pdf

EU Vertrag:

Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt C 340 vom 10. November 1997, S. 145-172 (konsolidierte Fassung), abrufbar unter:
http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/eu_cons_treaty_de.pdf

Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“:

Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, Amtsblatt Nr. L 298 vom 17. Oktober 1989 S. 23 – 30, abrufbar unter:
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=31989L0552&model=guichett

Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, Amtsblatt Nr. L 202 vom 30. Juli 1997 S. 60 – 70, abrufbar unter:
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=31997L0036&model=guichett

Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr:

Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), Amtsblatt Nr. L 178 vom 17. Juli 2000 S. 01 – 0016, abrufbar unter:
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=32000L0031&model=guichett

Richtlinie für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (geänderter Vorschlag)

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste, KOM (2001) 380 endg. - Amtsblatt C 270 E vom 25. September 2001 S. 199 – 230, abrufbar unter:
http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/dat/2001/de_501PC0380.html

„SatCab“ Richtlinie:

Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, Amtsblatt L 248 vom 6. Oktober 1993 S. 15 – 21, abrufbar unter:
http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1993/de_393L0083.html

Europarat

Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen, am 5. Mai 1989 angenommen, ETS Nr. 132, abrufbar unter:
http://www.alm.de/bibliothek/eu_konv.htm
Eine offizielle (englische) Fassung ist abrufbar unter:
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=132&CM=8&DF=22/01/02>

Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen, am 1. Oktober 1998 angenommen, ETS Nr. 171, seit 1. März 2002 in Kraft, abrufbar unter:
<http://sgv.im.nrw.de/gv/frei/2000/Ausg9/Encl2.pdf>
Eine offizielle (englische) Fassung ist abrufbar unter:
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=171&CM=8&DF=22/01/02>

Ein erläuternder Bericht zum Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen ist in englischer Sprache abrufbar unter:
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/132.htm>

Ein erläuternder Bericht zum Protokoll ist in englischer Sprache abrufbar unter:
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/171.htm>

ANNEX C

Auswahl relevanten Fallrechts, Stellungnahmen und Empfehlungen (europäische Ebene)

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 33-74, Johannes Henricus Maria Van Binsbergen gegen Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Urteil des Gerichtshofes vom 3. Dezember 1974. Sammlung der Rechtsprechung 1974 Seite 1299, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61974J0033&lg=DE

Rechtssache c-148/91, Veronica Omroep Organisatie gegen Commissariaat voor de Media, Urteil des Gerichtshofes vom 3. Februar 1993, Sammlung der Rechtsprechung 1993 Seite I-0487, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61991J0148&lg=DE

Rechtssache C-23/93, TV 10 SA gegen Commissariaat voor de Media, Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 5. Oktober 1994, Sammlung der Rechtsprechung 1994 Seite I-4795, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61993J0023&lg=DE

Rechtssache C-327/93, The Red Hot Television (ehemals Red Hot Dutch) Die Rechtssache wurde am 29 März 1996 aus dem Register entfernt, Continental Television. [nicht auf der *website* des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften verfügbar.]

Rechtssache C-55/94, Reinhard Gebhard gegen Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Urteil des Gerichtshofes vom 30. November 1995, Sammlung der Rechtsprechung 1995 Seite I-4165, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61994J0055&lg=DE

Rechtssache C-222/94, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Urteil des Gerichtshofes vom 10. September 1996, Sammlung der Rechtsprechung 1996 Seite I-4025, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61994J0222&lg=DE

Rechtssache C-11/95, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Belgien, Urteil des Gerichtshofes vom 10. September 1996, Sammlung der Rechtsprechung 1996 Seite I-4115, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61995J0011&lg=DE

Verbundene Rechtssachen C-34/95, C-35/95 und C-36/95, Konsumentombudsmannen (KO) gegen De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) und TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 und C-36/95), Urteil des Gerichtshofes vom 9. Juli 1997, Sammlung der Rechtsprechung 1997 Seite I-3843, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61995J0034&lg=DE

Rechtssache C-56/96, VT4 Ltd gegen Flämische Gemeinschaft. Urteil des Gerichtshofes (Sechste Kammer) vom 5. Juni 1997, Sammlung der Rechtsprechung 1997 Seite I-3143, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61996J0056&lg=DE

Rechtssache C-212/97, Centros Ltd gegen Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Urteil des Gerichtshofes vom 9. März 1999, Sammlung der Rechtsprechung 1999 Seite I-1459, abrufbar unter:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61997J0212&lg=DE

Rechtssache C-6/98, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD) gegen PRO Sieben Media AG, Streithelferinnen: SAT 1 Satellitenfernsehen GmbH, Kabel 1, K 1 Fernsehen GmbH, Urteil des Gerichtshofes (Sechste Kammer) vom 28. Oktober 1999, Sammlung der Rechtsprechung 1999 Seite I-7599, abrufbar unter:
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61998J0006&lg=DE

Alternativ zu den o.g. speziellen Referenzen können alle Rechtssachen auch unter der website des Gerichtshofs, die „numerischen Zugang zum Fallrecht anbietet, abgerufen werden, nämlich unter <http://curia.eu.int/en/recdoc/indexaz/index.htm>

Die Rechtssachen 33-74, C-23/93, C-222/94, C-11/95, und C-56/96 wurden in der Diskussion am runden Tisch ausführlich behandelt und sind deshalb nachfolgend in Annex F in gekürzter Fassung abgedruckt.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Gropper Radio AG & andere gegen die Schweiz, Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. März 1990, Serie A, Nr 173, abrufbar (in englischer und französischer Sprache) unter: <http://www.echr.coe.int>

Autronic AG gegen die Schweiz, Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 22. Mai 1990, Serie A, Nr 178, abrufbar (in englischer und französischer Sprache) unter: <http://www.echr.coe.int>

Informationsverein Lentia & andere gegen Österreich, Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 24. November 1993, Serie A, Nr 276, abrufbar (in englischer und französischer Sprache) unter: <http://www.echr.coe.int>

Der Ständige Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen (Europarat)

Stellungnahme Nr 2 (1994) zum Begriff der „Weiterverbreitung“ (Artikel 2(B)) (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen in seiner 3. Sitzung (15. Februar 1994) verabschiedet).

Stellungnahme Nr 3 (1995) zum Begriff des „Rundfunkveranstalters“ (Article 2 (c)) (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen in seiner 6. Sitzung (24.-25. April 1995) verabschiedet).

Stellungnahme Nr 5 (1995) zur Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit (Artikel 4) (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen in seiner 6. Sitzung (24.-25. April 1995) verabschiedet).

Stellungnahme Nr 7 (1996) zur Anwendung des Übereinkommens auf Werbung, die über Videotextdienste verbreitet wird (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen in seiner 9. Sitzung (13.-14. Juni 1996) verabschiedet).

Empfehlung (96)1 betreffend die Verwendung virtueller Bilder in Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen bei seiner 11. Sitzung (5.-6. Dezember 1996) verabschiedet).

Empfehlung (97)1 betreffend die Verwendung virtueller Werbung, vor allem während der Übertragung von Sportveranstaltungen (vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen bei seiner 12. Sitzung (20.-21. März 1996) verabschiedet).

Diese Stellungnahmen und Entscheidungen sind nachfolgend in Annex G in englischer Sprache abgedruckt.

ANNEX D

Auswahl nationaler Entscheidungen, die am runden Tisch diskutiert wurden

Entscheidung der *Afdeling Bestuursrechtspraak* (Abteilung für Verwaltungsrecht) des *Raad van State* (Staatsrat) der Niederlande in der Rechtssache *RTL/Veronica de Holland Media Groep S.A. and CLT-UFA S.A. gegen Commissariaat voor de Media* (holländische Medienbehörde) vom 10 April 2001, Doc. CC TVSF (2001) 20.

Die Stellungnahme der unabhängigen Fernsehkommission des Großherzogtums Luxemburg zur Frage welcher Staat die rechtliche Zuständigkeit für die Kanäle RTL4 und RTL5 besitzt, Doc. CC TVSF (2001) 24

Die Entscheidung SB202 der schwedische Rundfunkkommission vom 15. Juni 2000 („Galna sanningar“, Kanal 5), abrufbar in schwedischer Sprache unter:
<http://www.grn.se/PDF-filer/Namndbes/2000/sb202-00.pdf>

Die Entscheidung SB203/00 der schwedische Rundfunkkommission vom 15. Juni 2000 („TV3 Direkt“), abrufbar in schwedischer Sprache unter:
<http://www.grn.se/PDF-filer/Namndbes/2000/sb203-00.pdf>

Die Entscheidung des Staatsrats und die Stellungnahme der unabhängigen Rundfunkkommission wurden in der Diskussion am runden Tisch ausführlich behandelt und sind deshalb nachfolgend in Annex H in englischer Sprache und gekürzter Fassung abgedruckt.

ANNEX E

Auszüge aus ausgewählten Gesetzen (soweit sie nicht im Text zitiert sind)

Europäische Union

Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“

KAPITEL VIa

Kontaktausschuß

Artikel 23a

(1) Es wird ein Kontaktausschuß bei der Kommission eingesetzt. Dieser Ausschuß setzt sich aus Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammen. Den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission; der Ausschuß tagt auf Initiative des Vorsitzenden oder auf Antrag der Delegation eines Mitgliedstaats.

(2) Der Ausschuß hat folgende Aufgaben:

- a) er erleichtert die tatsächliche Umsetzung dieser Richtlinie durch regelmäßige Konsultationen über praktische Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie, insbesondere von deren Artikel 2, sowie über alle anderen Fragen, die einen Gedankenaustausch zweckdienlich erscheinen lassen;
- b) er gibt von sich aus oder auf Antrag der Kommission Stellungnahmen zur Anwendung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten ab;
- c) er ist das Forum für einen Gedankenaustausch über die Themen, die in den von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 3 vorzulegenden Berichten behandelt werden sollen, über die Methodologie dieser Berichte, über die Ziele der unabhängigen Studie gemäß Artikel 25a, über die Evaluierung der Angebote für diese Studie und über die Studie selbst;
- d) er erörtert das Ergebnis der regelmäßigen Konsultationen, die zwischen der Kommission und Vertretern der Fernsehveranstalter, der Produzenten, der Verbraucher, der Hersteller, der Dienstanbieter, der Gewerkschaften und der Kunstschaffenden stattfinden;
- e) er erleichtert den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Lage und die Entwicklung bei den Ordnungstätigkeiten in Bezug auf die Fernsehdienste, wobei die Politik der Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich sowie relevante Entwicklungen im technischen Bereich berücksichtigt werden;
- f) er prüft die Entwicklungen auf dem betreffenden Sektor, die einen Gedankenaustausch zweckdienlich erscheinen lassen.

Europarat

Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (nicht offizielle Übersetzung)

KAPITEL V - Gegenseitige Hilfeleistung

Artikel 19 – Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien

- (1) Die Vertragsparteien kommen überein, sich gegenseitig bei der Durchführung dieses Übereinkommens zu unterstützen.
- (2) Zu diesem Zweck
 - a) benennt jeder Vertragsstaat eine oder mehrere Behörden, deren Namen und Anschrift er dem Generalsekretär des Europarats bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde mitteilt;
 - b) gibt jeder Vertragsstaat, der mehr als eine Behörde benannt hat, in seiner Mitteilung nach Buchstabe a die Zuständigkeit jeder Behörde an.
- (3) Eine von einer Vertragspartei benannte Behörde
 - a) liefert die in Artikel 6 Absatz 2 vorgesehenen Informationen;
 - b) liefert auf Ersuchen einer von einer anderen Vertragspartei benannten Behörde Informationen über das innerstaatliche Recht und die innerstaatlichen Gepflogenheiten in den von diesem Übereinkommen erfaßten Bereichen;
 - c) arbeitet mit den von den anderen Vertragsparteien benannten Behörden zusammen, soweit dies nützlich ist und namentlich, wenn dies die Wirksamkeit der zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Maßnahmen fördern kann;
 - d) prüft jede Schwierigkeit, die sich aus der Anwendung dieses Übereinkommens ergibt und auf die sie durch eine von einer anderen Vertragspartei benannte Behörde hingewiesen wird.

KAPITEL VI - Ständiger Ausschuß

Artikel 20 – Ständiger Ausschuß

- (1) Für die Zwecke dieses Übereinkommens wird ein Ständiger Ausschuß eingesetzt.
- (2) Jede Vertragspartei kann im Ständigen Ausschuß durch einen oder mehrere Delegierte vertreten sein. Jede Delegation hat eine Stimme. Innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs übt die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ihr Stimmrecht mit einer Anzahl von Stimmen aus, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind; die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft übt ihr Stimmrecht in den Fällen nicht aus, in denen die betreffenden Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht ausüben und umgekehrt.
- (3) Jeder in Artikel 29 Absatz 1 bezeichnete Staat, der nicht Vertragspartei dieses Übereinkommens ist, kann im Ständigen Ausschuß als Beobachter vertreten sein.
- (4) Der Ständige Ausschuß kann den Rat von Sachverständigen einholen, um seine Aufgaben zu erfüllen. Er kann aus eigenem Antrieb oder auf Ersuchen des betreffenden Gremiums jedes internationale oder nationale staatliche oder nichtstaatliche Gremium, das in den von diesem Übereinkommen erfaßten Bereichen fachlich qualifiziert ist, einladen, sich durch einen Beobachter auf einer oder einem Teil einer seiner Sitzungen vertreten zu lassen.
~~Der Beschluß, solche Sachverständigen oder solche Gremien einzuladen, wird mit Dreiviertelmehrheit der Mitglieder des Ständigen Ausschusses gefaßt.~~
[gestrichen durch Artikel 27 des Protokolls]
- (5) Der Ständige Ausschuß wird vom Generalsekretär des Europarats einberufen. Seine erste Sitzung findet innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens statt. Danach tritt er zusammen, sobald ein Drittel der Vertragsparteien oder das Ministerkomitee des Europarats dies verlangt, oder auf Veranlassung des Generalsekretärs des Europarats nach Artikel 23 Absatz 2 oder auf Ersuchen einer oder mehrerer Vertragsparteien nach Artikel 21 Buchstabe c und Artikel 25 Absatz 2.
- (6) Der Ständige Ausschuß ist verhandlungs- und beschlußfähig, wenn auf einer Sitzung die Mehrheit der Vertragsparteien vertreten ist.
- (7) (Vorbehaltlich des Absatzes 4 dieses Artikels und des Artikels 23 Absatz 3 werden die Beschlüsse des Ständigen Ausschusses mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden Mitglieder gefaßt.)
Zu lesen „Vorbehaltlich des Artikels 9a Absatz 3 b und Artikel 23 Absatz 3 werden die Beschlüsse des Ständigen Ausschusses mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden Mitglieder gefaßt.“
[geändert durch Artikel 27 des Protokolls]
- (8) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Übereinkommens gibt sich der Ständige Ausschuß eine Geschäftsordnung.

Artikel 21 – Aufgaben des Ständigen Ausschusses

- (1) Der Ständige Ausschuss hat die Aufgabe, die Anwendung dieses Übereinkommens zu überwachen. Er kann
- a) gegenüber den Vertragsparteien Empfehlungen in bezug auf die Anwendung des Übereinkommens abgeben;
 - b) etwa notwendige Änderungen des Übereinkommens anregen und nach Artikel 23 vorgeschlagene Änderungen prüfen;
 - c) auf Ersuchen einer oder mehrerer Vertragsparteien Fragen zur Auslegung des Übereinkommens prüfen;
 - d) alle Anstrengungen unternehmen, um eine gütliche Beilegung jeder Schwierigkeit zu gewährleisten, die nach Artikel 25 an ihn verwiesen wird;
 - e) gegenüber dem Ministerkomitee Empfehlungen abgeben, damit andere als die in Artikel 29 Absatz 1 bezeichneten Staaten zum Beitritt zu dem Übereinkommen eingeladen werden.
 - f) Stellungnahmen zu Rechtsmissbräuchen unter Anwendung des Artikels 24a Absatz 2 c) abgeben.

(2) Zudem umfasst der Aufgabenbereich des Ständigen Ausschusses:

- a) die Ausarbeitung der in Artikel 9a Absatz 3 b) erwähnten Richtlinien, um Abweichungen zwischen der Umsetzung der Bestimmungen dieses Übereinkommens in Bezug auf den Zugang der Allgemeinheit zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung und der Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrecht zu vermeiden;
- b) die Abgabe einer Stellungnahme zu den Maßnahmen, die von den Vertragsparteien ergriffen wurden, die eine Liste nationaler oder internationaler Ereignisse erstellt haben, die sie als von gesellschaftlich erheblicher Bedeutung erachten;
- c) die jährliche Veröffentlichung einer konsolidierten Liste der bezeichneten Ereignisse und entsprechenden rechtlichen Maßnahmen, die von den Vertragsparteien in Übereinstimmung mit Artikel 9a Absatz 2 e) übermittelt worden sind.
[eingefügt durch Artikel 28 des Protokolls]

Artikel 22 – Berichte des Ständigen Ausschusses

Nach jeder Sitzung übermittelt der Ständige Ausschuss den Vertragsparteien und dem Ministerkomitee des Europarats einen Bericht über seine Beratungen und etwa gefaßte Beschlüsse.

KAPITEL VII - Änderungen

Artikel 23 – Änderungen

- (1) Jede Vertragspartei kann Änderungen dieses Übereinkommens vorschlagen.
- (2) Jeder Änderungsvorschlag wird dem Generalsekretär des Europarats notifiziert, der ihn den Mitgliedstaaten des Europarats, den anderen Vertragsstaaten des Europäischen Kulturabkommens, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und allen Nichtmitgliedstaaten, die nach Artikel 30 diesem Übereinkommen beigetreten sind oder zum Beitritt eingeladen wurden, übermittelt. Der Generalsekretär des Europarats beruft frühestens zwei Monate nach Übermittlung des Vorschlags eine Sitzung des Ständigen Ausschusses ein.
- (3) Der Ständige Ausschuss prüft jede vorgeschlagene Änderung und legt den mit Dreiviertelmehrheit seiner Mitglieder beschlossenen Wortlaut dem Ministerkomitee zur Genehmigung vor. Nach der Genehmigung wird der Wortlaut den Vertragsparteien zur Annahme zugeleitet.
- (4) Jede Änderung tritt am dreißigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem alle Vertragsparteien dem Generalsekretär die Annahme der Änderung angezeigt haben.
- (5) Das Ministerkomitee kann jedoch nach Konsultation des Ständigen Ausschusses beschließen, dass eine Änderung nach Ablauf eines Zeitabschnitts von zwei Jahren nach dem Tag, an dem sie zur Annahme aufgelegt wurde, in Kraft tritt, es sei denn, eine Vertragspartei hat dem Generalsekretär des Europarats einen Einwand gegen das Inkrafttreten notifiziert.
Wenn ein solcher Einwand notifiziert wurde, tritt die Änderung am ersten Tag des Monats nach dem Tag in Kraft, an dem die Vertragspartei, die den Einwand notifiziert hat, ihre Annahmeerkunde beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt hat.
- (6) Wenn eine Änderung vom Ministerkomitee genehmigt, aber nach Absatz 4 oder 5 noch nicht in Kraft getreten ist, kann ein Staat oder die Europäische Gemeinschaft ihre Zustimmung, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, nur mit gleichzeitiger Annahme dieser Änderung ausdrücken.
[eingefügt durch Artikel 29 des Protokolls]

KAPITEL VIII - Behauptete Verletzungen dieses Übereinkommens

Artikel 24 – Behauptete Verletzungen dieses Übereinkommens

(1) Stellt eine Vertragspartei eine Verletzung dieses Übereinkommens fest, so unterrichtet sie die sendende Vertragspartei von der behaupteten Verletzung; die beiden Vertragsparteien bemühen sich, die Schwierigkeit auf der Grundlage der Artikel 19, 25, und 26 auszuräumen.

(2) Ist die behauptete Verletzung offensichtlich, ernsthaft und schwerwiegend, so daß wichtige Fragen von öffentlichem Interesse berührt und Artikel 7 Absatz 1 oder 2, Artikel 12, Artikel 13 Absatz 1 Satz 1, Artikel 14 oder Artikel 15 Absatz 1 oder 3 betroffen sind, und dauert sie zwei Wochen nach der Unterrichtung noch an, so kann die empfangende Vertragspartei die Weiterverbreitung des beanstandeten Programms vorläufig aussetzen.

(3) In allen anderen Fällen behaupteter Verletzung mit Ausnahme der in Absatz 4 vorgesehenen kann die empfangende Vertragspartei die Weiterverbreitung des beanstandeten Programms acht Monate nach der Unterrichtung vorläufig aussetzen, wenn die behauptete Verletzung weiterhin andauert.

(4) Die vorläufige Aussetzung der Weiterverbreitung ist im Fall behaupteter Verletzung des Artikels 7 Absatz 3 oder des Artikels 8, 9 oder 10 nicht erlaubt.

„Artikel 24a: Behaupteter Missbrauch der durch dieses Übereinkommen eingeräumten Rechte

(1) Ein Rechtsmissbrauch liegt vor, wenn das Programm eines Rundfunkveranstalters vollständig oder hauptsächlich auf das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei gerichtet ist, deren Rechtshoheit der Rundfunkveranstalter nicht unterliegt (die „empfangende Vertragspartei“), und wenn dieser Rundfunkveranstalter sich in der Absicht niedergelassen hat, sich den Gesetzen in den von diesem Übereinkommen erfassten Bereichen zu entziehen, die auf ihn anwendbar wären, wenn er im Hoheitsgebiet dieser anderen Vertragspartei niedergelassen wäre.

(2) Wenn eine Vertragspartei einen Rechtsmissbrauch behauptet, findet folgendes Verfahren Anwendung:

a) die betroffenen Vertragsparteien bemühen sich um eine gütliche Beilegung;

b) wenn sie innerhalb von drei Monaten zu keiner gütlichen Beilegung gelangen, legt die empfangende Vertragspartei die Angelegenheit dem Ständigen Ausschuss vor;

c) nach Anhörung der betroffenen Vertragsparteien nimmt der Ständige Ausschuss innerhalb von sechs Monaten nach dem Tag, an dem ihm die Angelegenheit vorgelegt wurde, Stellung zu der Frage, ob ein Rechtsmissbrauch begangen wurde oder nicht, und notifiziert diese Stellungnahme den betroffenen Vertragsparteien.

(3) Wenn der Ständige Ausschuss zu dem Schluss gelangt ist, dass ein Rechtsmissbrauch vorliegt, ergreift die Vertragspartei, deren Rechtshoheit der Rundfunkveranstalter unterliegt, die geeigneten Maßnahmen, um den Missbrauch zu beseitigen und informiert den Ständigen Ausschuss über diese Maßnahmen.

(4) Wenn die für den Rundfunkveranstalter zuständige Vertragspartei die in Absatz 3 erwähnten Maßnahmen nicht innerhalb von sechs Monaten ergreift, unterwerfen sich die betroffenen Vertragsparteien dem in Artikel 26 Absatz 2 und im Anhang zu diesem Übereinkommen erwähnten Schiedsverfahren.

(5) Eine empfangende Vertragspartei kann vor dem Abschluss des Schiedsverfahrens keine Maßnahmen gegen ein Programm ergreifen.

(6) Alle gemäß diesem Artikel vorgeschlagenen oder getroffenen Maßnahmen müssen dem Artikel 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten entsprechen. [eingefügt durch Artikel 30 des Protokolls]

KAPITEL IX - Beilegung von Streitigkeiten

Artikel 25 – Vergleich

(1) Bei einer Schwierigkeit, die sich aus der Anwendung dieses Übereinkommens ergibt, bemühen sich die betroffenen Parteien um eine gütliche Beilegung.

(2) Sofern nicht eine der betroffenen Parteien Einspruch erhebt, kann der Ständige Ausschuss sich den betroffenen Parteien zur Verfügung stellen und die Frage prüfen, um sobald wie möglich eine zufriedenstellende Lösung zu erzielen und gegebenenfalls ein Gutachten zu der Angelegenheit abzugeben.

(3) Jede betroffene Partei verpflichtet sich, dem Ständigen Ausschuss unverzüglich alle zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach Absatz 2 erforderlichen Informationen und Mittel zur Verfügung zu stellen.

Artikel 26 – Schiedsverfahren

(1) Können die betroffenen Parteien die Streitigkeiten nicht nach Artikel 25 beilegen, so können sie diese einvernehmlich einem Schiedsverfahren unterwerfen, dessen Verfahrensbestimmungen im Anhang zu diesem Übereinkommen enthalten sind. Falls ein solches Einvernehmen nicht innerhalb von sechs Monaten nach dem ersten Antrag auf Eröffnung des Vergleichsverfahrens zustandekommt, kann die Streitigkeit auf Ersuchen einer der Parteien einem Schiedsverfahren unterworfen werden.

(2) Jede Vertragspartei kann jederzeit erklären, daß sie die Anwendung des im Anhang zu diesem Übereinkommen vorgesehenen Schiedsverfahrens von Rechts wegen ohne besondere Übereinkunft gegenüber jeder anderen Vertragspartei, welche dieselbe Verpflichtung übernimmt, als obligatorisch anerkennt.

ANNEX F

Auszüge aus ausgewählten Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften

Der Herausgeber möchte der Europäischen Kommission danken, welche die elektronische Fassung der Texte des Gerichtshofes im Internet kostenlos zur Information der Öffentlichkeit verfügbar macht. An dieser Fassung sind noch Änderungen möglich. Die allein verbindliche und bei Abweichungen von der elektronischen Fassung ausschlaggebende endgültige Fassung dieser Texte wird in der „Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz“ veröffentlicht.

Urteil des Gerichtshofes vom 3. Dezember 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen gegen Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid. Rechtssache 33-74.

(Sammlung der Rechtsprechung 1974 Seite 1299)

1. Der Centrale Raad Van Beröp hat dem Gerichtshof durch Beschluss vom 18. April 1974, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 15. Mai 1974, gemäss Artikel 177 des EWG-Vertrags Fragen nach der Auslegung der den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft betreffenden Artikel 59 und 60 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgelegt.

2/5. Diese Fragen sind anlässlich eines Zwischenstreits aufgeworfen worden, der in einem vor das vorliegende Gericht gebrachten Rechtsstreit entstanden ist und bei dem es um die Zulassung des vom Kläger des Ausgangsrechtsstreits gewählten Prozessbevollmächtigten geht. Ausweislich der Akten hatte der Kläger die Wahrnehmung seiner Interessen einem Prozessbevollmächtigten niederländischer Staatsangehörigkeit übertragen, der Rechtsuchende vor Gerichten vertritt, bei denen kein Anwaltszwang besteht. Dieser Prozessbevollmächtigte verlegte während des Verfahrens seinen Wohnsitz von den Niederlanden nach Belgien; daraufhin wurde seine Fähigkeit, die Partei vor dem Centrale Raad Van Beröp zu vertreten, aufgrund einer niederländischen Rechtsvorschrift in Zweifel gezogen, wonach vor diesem Gericht nur in den Niederlanden ansässige Personen als Prozessbevollmächtigte auftreten können. Da der Betroffene die Bestimmungen des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft für sich in Anspruch nahm, legte der Centrale Raad Van Beröp dem Gerichtshof zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 59 und 60 des Vertrages vor.

Zur sachlichen Tragweite der Artikel 59 und 60

6. Es wird um die Auslegung der Artikel 59 und 60 des Vertrages im Hinblick auf eine Bestimmung des innerstaatlichen Rechts gebeten, der zufolge vor bestimmten Gerichten nur im Inland ansässige Personen als Prozessbevollmächtigte aufzutreten berechtigt sind.

7/9. Nach Artikel 59 - auf dessen Absatz 1 es in diesem Zusammenhang allein ankommt - „(werden) 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,... während der Übergangszeit nach Massgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben“. Artikel 60 legt in seinen Absätzen 1 und 2 den Begriff der Dienstleistungen im Sinne des Vertrages fest und bestimmt in seinem Absatz 3, dass der Leistende unbeschadet des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben kann, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt. Die gestellte Frage geht demnach dahin, ob das für den Prozessbevollmächtigten aufgestellte Erfordernis einer dauernden Niederlassung im Gebiet des Staates, in dem die Leistung zu erbringen ist, mit dem Verbot aller Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft zu vereinbaren ist, das die Artikel 59 und 60 aussprechen.

10/12. Unter die Beschränkungen, deren Beseitigung die Artikel 59 und 60 vorsehen, fallen alle Anforderungen, die an den Leistenden namentlich aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen des Fehlens eines ständigen Aufenthalts in dem Staate, in dem die Leistung erbracht wird, gestellt werden und nicht für im Staatsgebiet ansässige Personen gelten oder in anderer Weise geeignet sind, die Tätigkeiten des Leistenden zu unterbinden oder zu behindern. Insbesondere kann das für den Leistungserbringer aufgestellte Erfordernis eines ständigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Staates, in dem die Leistung zu erbringen ist, unter Umständen Artikel 59, der gerade die Beseitigung der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit nicht in dem Staate, in dessen Hoheitsgebiet die Leistung zu erbringen ist, ansässiger Personen bezweckt, jeder Wirksamkeit berauben. In Anbetracht der Besonderheiten der Dienstleistungen dürfen jedoch diejenigen an den Leistungserbringer gestellten besonderen Anforderungen nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden, die sich aus der Anwendung durch das Allgemeininteresse gerechtfertigter Berufsregelungen - namentlich der Vorschriften über Organisation, Befähigung, Berufspflichten, Kontrolle, Verantwortlichkeit und Haftung - ergeben und die für alle im Gebiet des Staates, in dem die Leistung erbracht wird, ansässigen Personen verbindlich sind; dies insoweit, als der Leistende dem Zugriff dieser Regelungen nur deshalb entgehen würde, weil er in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist.

13. Ferner kann einem Mitgliedstaat nicht das Recht zum Erlass von Vorschriften abgesprochen werden, die verhindern sollen, dass der Erbringer einer Leistung, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates ausgerichtet ist, sich die durch Artikel 59 garantierte Freiheit zunutze macht, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Staates ansässig wäre; denn es ist denkbar, dass auf einen solchen Fall nicht das Kapitel über die Dienstleistungen, sondern das über das Niederlassungsrecht anwendbar wäre.

14/16. Nach diesen Grundsätzen ist bei den Hilfspersonen der Justiz das Erfordernis einer festen beruflichen Niederlassung innerhalb des Bezirks bestimmter Gerichte nicht als mit den Bestimmungen der Artikel 59 und 60 unvereinbar anzusehen, falls dieses Erfordernis sachlich geboten ist, um die Einhaltung von Berufsregelungen zu gewährleisten, die sich namentlich auf das Funktionieren der Justiz und die Erfüllung der Standespflichten beziehen. Dies kann jedoch dann nicht gelten, wenn bestimmte Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat keinerlei Befähigungsnachweise voraussetzen und keinerlei Berufsausübungsregelungen unterliegen und wenn ein ständiger Aufenthalt im Staatsgebiet schlechthin verlangt wird. Gilt also für eine solche Berufstätigkeit in einem Mitgliedstaat ein System völliger Freiheit, so stellt das Erfordernis eines Aufenthalts im Gebiet dieses Staates eine mit den Artikeln 59 und 60 des Vertrages unvereinbare Beschränkung dar, wenn dem guten Funktionieren der Justiz mit Hilfe weniger einschränkender Massnahmen wie der Angabe einer Zustellungsanschrift für die gerichtlichen Mitteilungen genüge getan werden kann.

17. Die Frage ist sonach dahin zu beantworten, dass die Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 des EWG-Vertrags in dem Sinne auszulegen sind, dass nationale Rechtsvorschriften die Erbringung von Dienstleistungen durch im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ansässige Personen nicht durch das Erfordernis eines ständigen Aufenthalts im Inland unmöglich machen können, wenn die anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften für die Erbringung dieser Dienstleistungen keine besonderen Voraussetzungen vorsehen.

[...]

24/26. Somit haben die Bestimmungen des Artikels 59, deren Anwendung während der Übergangszeit mit Hilfe von Richtlinien vorbereitet werden sollte, bei Ablauf der Übergangszeit unbedingte Geltung erlangt. Sie beinhalten die Beseitigung aller Beschränkungen, denen der Dienstleistende unterworfen ist entweder aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen des Umstandes, dass er in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist als dem, in dem die Leistung zu erbringen ist. Was jedenfalls das besondere Erfordernis der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthalts anbelangt, beinhalten die Artikel 59 und 60 somit eine Verpflichtung, deren Ergebnis klar umrissen ist und deren Erfüllung durch das Fehlen der Bestimmungen, die im Rahmen der durch die Artikel 63 und 66 verliehenen Befugnisse erlassen werden sollten, nicht verzögert oder in Frage gestellt werden kann.

27. Die Antwort hat sonach zu lauten:

Jedenfalls insoweit als sie zum Gegenstand haben, alle Diskriminierungen des Erbringers der Dienstleistung aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen seines Aufenthalts in einem anderen als dem Mitgliedstaat, in dem die Leistung zu erbringen ist, zu beseitigen, haben die Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 unmittelbare Wirkung und können infolgedessen vor den innerstaatlichen Gerichten herangezogen werden.

aus diesen Gründen hat

DER GERICHTSHOF

[...]

für Recht erkannt:

1. Die Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 des EWG-Vertrags sind in dem Sinne auszulegen, dass nationale Rechtsvorschriften die Erbringung von Dienstleistungen durch im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ansässige Personen nicht durch das Erfordernis eines ständigen Aufenthalts im Inland unmöglich machen können, wenn die anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften die Erbringung dieser Dienstleistungen von keiner besonderen Voraussetzung abhängig machen.

2. Jedenfalls insoweit als sie zum Gegenstand haben, alle Diskriminierungen des Erbringers der Dienstleistung aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen seines Aufenthalts in einem anderen als dem Mitgliedstaat, in dem die Leistung zu erbringen ist, zu beseitigen, haben die Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 unmittelbare Wirkung und können infolgedessen vor den staatlichen Gerichten herangezogen werden.

Urteil des Gerichtshofes (fünfte Kammer) vom 5. Oktober 1994. TV10 SA gegen Commissariaat voor de Media. Rechtssache C-23/93.

(Sammlung der Rechtsprechung 1994 Seite I-4795)

1. Der niederländische Raad van State, Streitsachenabteilung, hat mit Beschluß vom 11. Mai 1992, [...], gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr zur Vorabentscheidung vorgelegt, um beurteilen zu können, ob eine Regelung eines Mitgliedstaats, die der Tätigkeit von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Sendeanstalten Beschränkungen auferlegt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

2. Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Aktiengesellschaft luxemburgischen Rechts TV10 (im folgenden: Klägerin), einer in Luxemburg niedergelassenen kommerziellen Sendeanstalt, und der mit der Aufsicht über den Betrieb des Rundfunks in den Niederlanden betrauten Einrichtung, dem Commissariaat voor de Media (im folgenden: Beklagter), über die Anwendung der Bestimmungen des niederländischen Gesetzes vom 21. April 1987 zur Regelung der Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen, der Hörfunk- und Fernsehgebühren und der Beihilfen für Presseorgane (Staatsblad Nr. 249 vom 4.6.1987; im folgenden: Mediawet).

3. Die Mediawet trifft unterschiedliche Regelungen für Rundfunk mit Ursprung in den Niederlanden und für die Verbreitung von Programmen, die vom Ausland aus gesendet werden.

4. Bezüglich des niederländischen Rundfunks bestimmt Artikel 31 der Mediawet, daß die Sendezeit für Hörfunk- und Fernsehsendungen im inländischen Netz vom Beklagten Sendeanstalten zugeteilt wird. Nach Artikel 14 dieses Gesetzes sind diese Anstalten rechtsfähige Zusammenschlüsse von Radiohörern oder Fernsehzuschauern, die mit dem Ziel gegründet werden, eine in ihrer Satzung näher angegebene gesellschaftliche, kulturelle, religiöse oder geistige Strömung zu repräsentieren. Sie müssen ein vielfältiges Programm gewährleisten. Die Mediawet sieht in ihren Artikeln 99 bis 102 ausserdem einen Finanzierungsmodus vor, durch den der Pluralismus und der nichtkommerzielle Charakter der nationalen Sendeanstalten gesichert werden sollen.

[...]

6. Aus den Akten geht hervor, daß sich die Klägerin tatsächlich in Luxemburg niederließ und begann, Sendungen gemäß den luxemburgischen Rechtsvorschriften auszustrahlen. Sie erhielt daher von den Behörden dieses Landes die Erlaubnis, ihre Programme über den Satelliten Astra zu verbreiten, der sie auf das Gebiet der Niederlande ausstrahlt. Der Beklagte betont jedoch, daß die laufende Geschäftsführung der Klägerin weitgehend von niederländischen Staatsangehörigen wahrgenommen werde und daß ihre Programme hauptsächlich zur Verbreitung in den Kabelrundfunkeinrichtungen Luxemburgs und der Niederlande bestimmt seien. Im übrigen habe die Klägerin Verträge nur mit Betreibern von Kabelrundfunkeinrichtungen in Luxemburg und den Niederlanden, nicht aber mit solchen in anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft geschlossen. Zwar würden die Programme von Luxemburg aus gesendet, wo auch der Einkauf und die Untertitelung ausländischer Programme erfolgten und die Leitung und Endregie angesiedelt seien; Zielpublikum sei jedoch das niederländische Publikum, der überwiegende Teil der für die verschiedenen Programme der Klägerin eingestellten Mitarbeiter komme aus den Niederlanden, und die Werbemitteilungen würden in den Niederlanden aufgenommen.

7. Der Beklagte zog hieraus in einer Entscheidung vom 28. September 1989 den Schluß, daß sich die Klägerin in Luxemburg niedergelassen habe, um sich den für inländische Anstalten geltenden niederländischen Rechtsvorschriften zu entziehen. Er folgerte hieraus, daß die Klägerin nicht als eine ausländische Sendeanstalt im Sinne von Artikel 66 Absatz 1 der Mediawet angesehen werden könne und daß ihre Programme demnach nicht über das Kabel in den Niederlanden übertragen werden könnten.

8. Nach dieser Entscheidung beschloß die Klägerin, kein Programm auszusenden. Sie erhob jedoch gemäß der Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Verwaltungsgerichtsgesetz) vor der Streitsachenabteilung des Raad van State eine Nichtigkeitsklage gegen diese Entscheidung.

9. In seinem Urteil vom 11. Mai 1992 bestätigt der Raad van State zunächst die Auffassung des Beklagten und führt wie dieser aus, daß sich die Klägerin in der offensichtlichen Absicht, sich der Mediawet zu entziehen, in Luxemburg niedergelassen habe und daß sie nicht als eine ausländische Sendeanstalt im Sinne von Artikel 66 dieses Gesetzes angesehen werden könne. Er vertritt ausserdem die Auffassung, daß die Entscheidung des Beklagten weder den Gleichheitssatz noch Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in dem das Recht der freien Meinungsäußerung verankert sei, noch Artikel 14 dieser Konvention, der Diskriminierungen bezueglich der dort festgelegten Rechte und Freiheiten verbiete, beeinträchtige.

10. Der Raad van State nimmt anschließend auf die Urteile vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299) und vom 18. März 1980 in der Rechtssache 52/79 (Debauve, Slg. 1980, 833) Bezug und betont insbesondere, daß ein Mitgliedstaat das Recht habe, Maßnahmen zu erlassen, die verhindern sollten, daß ein Erbringer von Dienstleistungen, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates gerichtet sei, sich die Bestimmungen des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr zunutze mache, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassen wäre. Angesichts des Urteils vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 79/85 (Segers, Slg. 1986, 2375) stellt sich der Raad van State jedoch die Frage, wie „in bezug auf Tätigkeiten zu entscheiden ist, die eine nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats errichtete und formal in diesem Mitgliedstaat niedergelassene Sendeanstalt von diesem anderen Mitgliedstaat aus ausübt“.

11. Er hat es deshalb für erforderlich gehalten, zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Diese Fragen lauten wie folgt:

- 1) Liegen Dienstleistungen mit gemeinschaftsrechtlich erheblichem grenzüberschreitendem Charakter vor, wenn eine Sendeanstalt, die im Mitgliedstaat A für die Zulassung zum Kabelrundfunknetz nicht in Betracht kommt, Sendungen vom Mitgliedstaat B aus zu dem aus objektiven Umständen ableitbaren offensichtlichen Zweck durchführt, sich dadurch den gesetzlichen Regelungen des Mitgliedstaats zu entziehen, auf den die Sendungen in erster Linie, jedoch nicht ausschließlich ausgerichtet sind?
- 2) Ist es nach dem Gemeinschaftsrecht unter Berücksichtigung von Artikel 10 in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zulässig, daß der Empfangsmitgliedstaat die Erbringung von Dienstleistungen im Sinne der Frage 1 Beschränkungen unterwirft, die darin bestehen, daß die Sendeanstalt, obwohl sie einen Niederlassungsort in einem anderen Mitgliedstaat gewählt hat, als nichtausländische Sendeanstalt angesehen wird und deswegen mit ihren Programmen, solange sie die für inländische Sendeanstalten geltenden Zulassungserfordernisse nicht erfüllt, mit der Begründung keinen Zugang zu dem nationalen Kabelrundfunknetz erhält, daß sie mit der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat Vorschriften des Empfangsmitgliedstaats zu umgehen suche, die die Vielfalt und den nichtkommerziellen Charakter des nationalen Rundfunksystems sichern sollen?

Zur Anwendbarkeit der Vorschriften über Dienstleistungen

12. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob der in den Artikeln 59 und 60 des Vertrages genannte Begriff „Dienstleistungen“ die durch die Vermittlung von in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Kabelnetzbetreibern vorgenommene Verbreitung von Fernsehprogrammen umfasst, die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Sendeanstalt angeboten werden, auch wenn sich diese Anstalt dort zu dem Zweck niedergelassen hat, sich den im Empfangsstaat für inländische Sendeanstalten geltenden Rechtsvorschriften zu entziehen.

13. Vor der Prüfung dieser Frage weist der Gerichtshof darauf hin, daß er bereits im Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 155/73 (Sacchi, Slg. 1974, 409, Randnr. 6) für Recht erkannt hat, daß die Ausstrahlung von Fernsehsendungen als solche unter die Vertragsvorschriften über Dienstleistungen fällt. Im Urteil Debauve (a. a. O., Randnr. 8) hat der Gerichtshof klargestellt, daß es keinen Grund gibt, die Übertragung derartiger Mitteilungen im Wege des Kabelfernsehens anders zu behandeln.

14. Im Urteil Debauve hat der Gerichtshof jedoch darauf hingewiesen, daß die Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr nicht auf Betätigungen anwendbar sind, deren wesentliche Elemente sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen. Ob es sich im Einzelfall so verhält, hängt von tatsächlichen Feststellungen ab, die das innerstaatliche Gericht zu treffen hat. Im vorliegenden Fall hat der Raad van State aber festgestellt, daß die Klägerin gemäß den luxemburgischen Rechtsvorschriften gegründet worden ist, daß sie ihren Sitz im Großherzogtum Luxemburg hat und daß sie die Absicht hatte, für die Niederlande bestimmte Sendungen auszustrahlen.

15. Der Umstand, daß sich die Klägerin nach Auffassung des vorlegenden Gerichts zu dem Zweck im Großherzogtum Luxemburg niedergelassen hat, sich den niederländischen Rechtsvorschriften zu entziehen, schließt es nicht aus, daß ihre Sendungen als Dienstleistungen im Sinne des Vertrages angesehen werden können. Diese Frage unterscheidet sich nämlich von der Frage, welche Maßnahmen ein Mitgliedstaat ergreifen darf, um einen in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Erbringer von Dienstleistungen an der Umgehung seiner internen Rechtsvorschriften zu hindern. Dieses weitere Problem ist Gegenstand der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts.

16. Mithin ist auf die erste Frage zu antworten, daß der Begriff „Dienstleistungen“ in den Artikeln 59 und 60 des Vertrages die durch die Vermittlung von in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Kabelnetzbetreibern vorgenommene Verbreitung von Fernsehprogrammen umfasst, die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Sendeanstalt angeboten werden, auch wenn sich diese Anstalt dort zu dem Zweck niedergelassen hat, sich den im Empfangsstaat für inländische Sendeanstalten geltenden Rechtsvorschriften zu entziehen.

Zur Rechtmässigkeit bestimmter Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs

17. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr dahin auszulegen sind, daß sie einen Mitgliedstaat daran hindern, eine nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats gegründete und in diesem Staat niedergelassene Sendeanstalt, deren Tätigkeit aber ganz oder vorwiegend auf das Gebiet des ersten Mitgliedstaats ausgerichtet ist, einer inländischen Sendeanstalt gleichzustellen, wenn diese Niederlassung erfolgt ist, um es dieser Anstalt zu ermöglichen, sich den Regelungen zu entziehen, die auf sie anwendbar wären, wenn sie im Gebiet des ersten Staates niedergelassen wäre.

18. Wie der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89 (Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, Randnrn. 22 und 23) und in der Rechtssache C-353/89 (Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-4069, Randnrn. 3, 29 und 30) sowie im Urteil vom 3. Februar 1993 in der Rechtssache C-148/91 (Veronica Omroep Organisatie, Slg. 1993, I-487, Randnr. 9) ausgeführt hat, soll durch die Mediawet ein pluralistisches und nichtkommerzielles Hörfunk- und Fernsehwesen geschaffen werden; dieses Gesetz fügt sich damit in eine Kulturpolitik ein, die die Meinungsfreiheit der verschiedenen gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen und geistigen Strömungen im audiovisuellen Bereich in den Niederlanden schützen soll.

19. Ferner folgt aus diesen drei Urteilen, daß solche Ziele der Kulturpolitik im Allgemeininteresse liegende Ziele darstellen, die ein Mitgliedstaat verfolgen darf, indem er die Regelung für seine eigenen Sendeanstalten entsprechend ausgestaltet.

20. Der Gerichtshof hat im übrigen zu Artikel 59 EWG-Vertrag über den freien Dienstleistungsverkehr bereits festgestellt, daß einem Mitgliedstaat nicht das Recht zum Erlaß von Vorschriften abgesprochen werden kann, die verhindern sollen, daß der Erbringer einer Leistung, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates ausgerichtet ist, sich die durch den Vertrag garantierten Freiheiten zunutze macht, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Staates niedergelassen wäre (Urteil Van Binsbergen, a. a. O.).

21. Daraus folgt, daß ein Mitgliedstaat eine Hörfunk- und Fernsehanstalt, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederläßt, um dort für das Gebiet des ersten Staates bestimmte Dienstleistungen zu erbringen, als eine inländische Sendeanstalt ansehen kann, denn durch diese Maßnahme soll verhindert werden, daß sich die Anstalten, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, mittels der Ausübung der im Vertrag garantierten Freiheiten in mißbräuchlicher Weise den Verpflichtungen entziehen können, die sich aus den inländischen Rechtsvorschriften ergeben, im vorliegenden Fall den Verpflichtungen, durch die der pluralistische und nichtkommerzielle Inhalt der Programme gewährleistet werden soll.

22. Unter diesen Umständen kann die Gleichstellung solcher Anstalten mit inländischen Anstalten nicht als mit den Vorschriften der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag unvereinbar angesehen werden.

23. Das vorliegende Gericht hat jedoch die Frage aufgeworfen, ob diese Gleichstellung das Recht der freien Meinungsäußerung, das durch die Artikel 10 und 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet wird, gefährdet.

24. Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die Grundrechte, zu denen die durch diese Konvention garantierten Grundrechte zählen, nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (siehe insbesondere Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 41, und Urteil Kommission/Niederlande, a. a. O.).

25. Wie der Gerichtshof aber im Urteil Kommission/Niederlande (a. a. O., Randnr. 30) ausgeführt hat, bezweckt die Aufrechterhaltung des Pluralismus, die die niederländische Rundfunkpolitik gewährleisten soll, die Wahrung der Meinungsvielfalt und damit der freien Meinungsäußerung, die diese Konvention gerade schützen soll.

26. Unter diesen Umständen ist auf die zweite Frage zu antworten, daß die Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr dahin auszulegen sind, daß sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, eine nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats gegründete und in diesem Staat niedergelassene Sendeanstalt, deren Tätigkeit aber ganz oder vorwiegend auf das Gebiet des ersten Mitgliedstaats ausgerichtet ist, einer inländischen Sendeanstalt gleichzustellen, wenn diese Niederlassung erfolgt ist, um es dieser Anstalt zu ermöglichen, sich den Regelungen zu entziehen, die auf sie anwendbar wären, wenn sie im Gebiet des ersten Staates niedergelassen wäre.

Aus diesen Gründen hat
DER GERICHTSHOF
[...] für Recht erkannt:

1. Der Begriff „Dienstleistungen“ in den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag umfasst die durch die Vermittlung von in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Kabelnetzbetreibern vorgenommene Verbreitung von Fernsehprogrammen, die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Sendeanstalt angeboten werden, auch wenn sich diese Anstalt dort zu dem Zweck niedergelassen hat, sich den im Empfangsstaat für inländische Sendeanstalten geltenden Rechtsvorschriften zu entziehen.

2. Die Vorschriften des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr sind dahin auszulegen, daß sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, eine nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats gegründete und in diesem Staat niedergelassene Sendeanstalt, deren Tätigkeit aber ganz oder vorwiegend auf das Gebiet des ersten Mitgliedstaats ausgerichtet ist, einer inländischen Sendeanstalt gleichzustellen, wenn diese Niederlassung erfolgt ist, um es dieser Anstalt zu ermöglichen, sich den Regelungen zu entziehen, die auf sie anwendbar wären, wenn sie im Gebiet des ersten Staates niedergelassen wäre.

Urteil des Gerichtshofes vom 10. September 1996. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland. Rechtssache C-222/94.

(Sammlung der Rechtsprechung 1996 Seite I-4025)

1. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, [...], gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Vereinigte Königreich dadurch, daß es die Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität ([...] im folgenden: Richtlinie) nicht ordnungsgemäß umgesetzt hat, gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 2 Absätze 1 und 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie verstossen hat.

2. Dem Vereinigten Königreich wird damit vorgeworfen, daß es gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstossen habe,

- indem es für Ausstrahlungen von Fernsehsendungen über Satelliten die in Section 43 des Broadcasting Act 1990 genannten Kriterien aufgestellt habe, um die Veranstalter von über Satelliten ausgestrahlten Sendungen zu bestimmen, die der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterlägen, und indem es im Rahmen dieser Rechtshoheit unterschiedliche Regelungen auf inländische und andere als inländische Satellitendienste anwende und
- indem es eine Kontrolle über die Sendungen ausübe, die von einem Veranstalter übertragen würden, der der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliege, wenn diese Sendungen von einem anderen als inländischen Satellitendienst übertragen würden oder der Allgemeinheit als genehmigungsbedürftiger Programmienst oder von einem örtlichen Lieferdienst zugänglich gemacht würden.

[...]

Das nationale Recht

7. Der Broadcasting Act (Rundfunkgesetz) 1990 (im folgenden: Gesetz) stellt den rechtlichen Rahmen u. a. für die Bereitstellung von Fernsehprogrammendiensten durch unabhängige Veranstalter im Vereinigten Königreich dar.

8. Nach Section 13 des Gesetzes ist es untersagt, andere Fernsehprogrammendienste als die der BBC und der Welsh Authority bereitzustellen, wenn dies nicht von der Independent Television Commission (ITC) oder aufgrund einer von ihr erteilten Genehmigung zugelassen wird.

[...]

10. Section 43 unterscheidet zwei Arten von „Satelliten-Fernsehdiensten“, nämlich die inländischen und die anderen als inländischen Dienste, die beide als „Fernsehprogrammendienste“ gelten, so daß für ihre Ausstrahlung eine Genehmigung erforderlich ist. Diese Vorschrift nennt auch die Kriterien, anhand deren die Fernsehsendungen bestimmt werden, die zu diesen beiden Arten von Diensten gehören:

- Nach Section 43 (1) ist ein inländischer Satellitendienst („domestic satellite service“) ein Fernsehdienst, dessen Programme über Satelliten von einem Ort im Vereinigten Königreich auf einer dem Vereinigten Königreich zugeteilten Frequenz verbreitet werden und zum Empfang durch die Allgemeinheit in diesem Staat bestimmt sind.
- Nach Section 43 (2) liegt ein anderer als inländischer Satellitendienst („non-domestic satellite service“) vor,
 - a) wenn Fernsehprogramme, die zum Empfang durch die Allgemeinheit im Vereinigten Königreich oder in einem anderen Mitgliedstaat bestimmt sind, über Satelliten von einem Ort im Vereinigten Königreich verbreitet werden und diese Verbreitung nicht auf einer dem Vereinigten Königreich zugeteilten Frequenz erfolgt oder
 - b) wenn Fernsehprogramme, die zum Empfang durch die Allgemeinheit im Vereinigten Königreich oder in einem anderen Mitgliedstaat bestimmt sind, über Satelliten von einem Ort, der weder im Vereinigten Königreich noch in einem anderen Mitgliedstaat liegt, verbreitet werden, sofern die Programme von einer Person im Vereinigten Königreich bereitgestellt werden, die die redaktionelle Kontrolle über den Programminhalt ausübt.

11. Besondere Bestimmungen sind in Section 44 des Gesetzes für die Genehmigung von inländischen Satellitendiensten und in Section 45 für die Genehmigung von anderen als inländischen Satellitendiensten vorgesehen. Nach Section 44 (3) des Gesetzes gelten für inländische Satellitendienste die Bestimmungen in Section 16 (2) (g) und (h), die die Anforderungen bezüglich des Programmanteils von europäischen Werken betreffen. Dagegen enthält Section 45 (2) für andere als inländische Satellitendienste keine entsprechenden Bestimmungen.

12. Section 47 (2) des Gesetzes betrifft die Modalitäten der Genehmigung von „genehmigungsbedürftigen Programmendiensten“. Section 79 (2) bezieht sich auf die Genehmigung von „örtlichen Lieferdiensten“, die ausschließlich oder zum Teil darin bestehen, daß ausländische Satellitenprogramme (vollständig und unverändert) weiterverbreitet werden.

[...]

Zur Nichteinhaltung von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie

20. Aus der Klageschrift geht hervor, daß die Kommission gegen das Vereinigte Königreich vier Rügen erhebt, mit denen geltend gemacht wird, daß Section 43 des Gesetzes gegen Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie verstosse, da sie
- für die Bestimmung der Fernsehveranstalter, die der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterworfen seien, auf andere Kriterien als das der Niederlassung abstelle,
 - zudem auf ein für diese Rechtshoheit nicht relevantes Kriterium, nämlich das des Empfangs, abstelle,

- die Sendungen aus Drittländern, die der Zuständigkeit des Vereinigten Königreichs unterlägen, nicht dessen Recht unterwerfe und
- auf andere als inländische und auf inländische Satellitendienste unterschiedliche Regelungen anwende.

[...]

24. Die Kommission trägt vor, der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterworfenen Fernsehveranstalter im Sinne dieser Vorschrift seien diejenigen, die in diesem Mitgliedstaat niedergelassen seien. Folglich entspreche das durch Section 43 des Gesetzes eingeführte System, das auf andere Kriterien abstelle, nicht den Artikeln 2 Absatz 1 und 3 Absatz 2 der Richtlinie.

[...]

26. In der Tat ist festzustellen, daß die Richtlinie die Wendung „seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter“ nicht ausdrücklich definiert.

[...]

28. Das Vereinigte Königreich macht geltend, daß seine Auslegung, der zufolge der Mitgliedstaat, der die Rechtshoheit im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie besitze, derjenige sei, in dessen Hoheitsgebiet sich der Ort befinde, von dem aus die Sendung übertragen werde, durch den zweiten Gedankenstrich dieser Vorschrift bestätigt werde, wonach derjenige Mitgliedstaat für die Einhaltung des auf die Sendungen anwendbaren Rechts zu sorgen habe, der eine Frequenz oder Übertragungskapazität eines Satelliten zuteile oder in dem die Erd-Satelliten-Sendestation gelegen sei.

29. Wie jedoch die Kommission zutreffend ausgeführt hat, wäre der zweite Gedankenstrich des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie seiner Substanz beraubt, wenn das einzige Kriterium für die Bestimmung des Mitgliedstaats, der die Rechtshoheit im Sinne dieser Vorschrift besitzt, das des Ortes wäre, von dem aus die Sendung übertragen wird.

30. Das Vereinigte Königreich trägt ausserdem vor, das Verhältnis zwischen den beiden Gedankenstrichen des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie sei nicht das einer Hierarchie, sondern eher das einer Dichotomie.

31. Dazu genügt die Feststellung, daß aus dem Wortlaut dieser Vorschrift eindeutig hervorgeht, daß ein Fernsehveranstalter nicht der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats im Sinne des ersten Gedankenstrichs unterliegen und sich gleichzeitig in der im zweiten Gedankenstrich vorgesehenen Situation befinden kann, die sich nur auf Veranstalter bezieht, die nicht der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterworfen sind.

32. Schließlich macht das Vereinigte Königreich geltend, Artikel 2 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie erfasse die Übertragung von Sendungen über Satelliten, so daß der erste Gedankenstrich dieser Vorschrift die erdgebundene Übertragung von Sendungen betreffe.

33. Dieses Argument beruht auf der Hypothese, daß der Begriff „Rechtshoheit“ in den beiden Gedankenstrichen eine unterschiedliche Bedeutung hat. Wie der Generalanwalt in Nummer 41 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann diesem Argument aber nicht gefolgt werden. Da sich der zweite Gedankenstrich nur auf den Fall bezieht, daß kein anderer Mitgliedstaat die im ersten Gedankenstrich erwähnte Rechtshoheit besitzt, wird damit vorausgesetzt, daß die Mitgliedstaaten in den im zweiten Gedankenstrich genannten Fällen die Rechtshoheit gemäß dem ersten Gedankenstrich besitzen können.

[...]

35. Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie soll gewährleisten, daß ein Mitgliedstaat dafür sorgt, daß alle Fernsehsendungen von Fernsehveranstaltern, denen gegenüber er die darin erwähnten Zuständigkeiten geltend machen kann, dem Recht, das auf für die Allgemeinheit in diesem Mitgliedstaat bestimmte Sendungen anwendbar ist, und, wie aus Artikel 3 Absatz 2 hervorgeht, auch den Bestimmungen der Richtlinie selbst entsprechen.

36. Die Befugnis eines Mitgliedstaats, für die Einhaltung seiner Vorschriften zu sorgen, hängt von den Zuständigkeiten ab, die er bezüglich der in seinem Hoheitsgebiet ausgeübten Tätigkeiten und, subsidiär, gegenüber den Personen oder gegebenenfalls Gegenständen wie z. B. Raumfluggeräten, die eine Anknüpfung an diesen Staat aufweisen, auch wenn sie sich ausserhalb seines Hoheitsgebiets befinden, besitzt.

37. Der zweite Gedankenstrich des Artikels 2 Absatz 1 bezieht sich auf den Fall, daß ein Mitgliedstaat entweder seine Zuständigkeit bezüglich der Benutzung eines Satelliten oder seine territoriale Zuständigkeit bezüglich der Benutzung einer in diesem Staat befindlichen Aufwärtsverbindung zu einem Satelliten, der nicht seiner Zuständigkeit unterliegt, geltend machen kann.

38. Dieser zweite Gedankenstrich erfasst die Ausübung solcher Zuständigkeiten jedoch nur unter der Voraussetzung, daß kein anderer Mitgliedstaat die Rechtshoheit gemäß dem ersten Gedankenstrich dieser Vorschrift besitzt.

39. Ein Mitgliedstaat B kann in der im zweiten Gedankenstrich vorgesehenen Situation nur dann eine Zuständigkeit besitzen, wenn er gemäß dem ersten Gedankenstrich eine Zuständigkeit *ratione personae* gegenüber den Fernsehveranstaltern geltend machen kann, die entweder eine Frequenz oder Übertragungskapazität eines Satelliten, der eine Anknüpfung an einen Mitgliedstaat A aufweist, oder eine im Hoheitsgebiet dieses Staates A befindliche Aufwärtsverbindung zu einem Satelliten, der nicht der Zuständigkeit des Staates A unterliegt, benutzen wollen.

40. Aus einer Analyse des Artikels 2 Absatz 1 ergibt sich also, daß der im ersten Gedankenstrich verwendete Begriff der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats dahin zu verstehen ist, daß er notwendigerweise eine Zuständigkeit ratione personä gegenüber den Fernsehveranstaltern umfasst.

41. Diese Auslegung wird durch den Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Richtlinie bestätigt, soweit er die Fernsehveranstalter als der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterworfenen Personen erfasst, ohne in diesem Zusammenhang auf den Ort zu verweisen, von dem aus sie ihre Sendungen übertragen.

42. Eine Zuständigkeit ratione personä eines Mitgliedstaats gegenüber einem Fernsehveranstalter kann aber nur auf dessen Beziehung zu der Rechtsordnung dieses Staates gestützt werden, was sich im wesentlichen mit dem Begriff der Niederlassung im Sinne von Artikel 59 Absatz 1 EG-Vertrag deckt, der nach seinem Wortlaut voraussetzt, daß der Erbringer und der Empfänger einer Dienstleistung in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind.

Zum Übereinkommen des Europarats

43. Das Vereinigte Königreich trägt ausserdem vor, daß seine Auslegung der in den Artikeln 2 Absatz 1 und 3 Absatz 2 der Richtlinie enthaltenen Wendung „seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter“ hauptsächlich auf Artikel 5 Absatz 2 des Übereinkommens beruhe, wonach die sendende Vertragspartei, die dafür zu sorgen habe, daß die von ihr auferlegten Verpflichtungen von Rechtsträgern oder mittels technischer Einrichtungen in ihrem Hoheitsbereich im Sinne von Artikel 3 eingehalten würden, der Staat sei, in dem sich die Aufwärtsverbindung zum Satelliten befinde oder der das Recht auf Nutzung einer Frequenz oder einer Satellitenkapazität gewähre, wenn sich die Aufwärtsverbindung in einem Staat befinde, der nicht Partei des Übereinkommens sei.

[...]

47. Somit stützt sich das Übereinkommen zur Bestimmung des Staates, der für die Einhaltung der Bestimmungen über die Programme zu sorgen hat, in erster Linie auf mit der Verbreitung zusammenhängende Kriterien. Nur im Fall der Verbreitung über Satelliten, wenn die Zuständigkeit nicht gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b Ziffern i und ii festgelegt werden kann, verweist diese Vorschrift auf den Sitz des Rundfunkveranstalters (Ziffer iii). Wie der Generalanwalt in Nummer 51 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist Ziffer iii gegenüber den in den Ziffern i und ii des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe b des Übereinkommens vorgesehenen Fällen subsidiär.

48. Dagegen ist nach Artikel 2 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Richtlinie der Mitgliedstaat, der für die Einhaltung der Bestimmungen über die Programme zu sorgen hat, derjenige, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist. Nach Artikel 2 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich wendet die Richtlinie nur für den Fall, daß der Fernsehveranstalter nicht der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegt, mit der Verbreitung zusammenhängende Kriterien an.

49. Daraus ergibt sich, daß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie und Artikel 5 Absatz 2 des Übereinkommens unterschiedliche Kriterien für die Bestimmung des Staates anwenden, der für die Einhaltung der Bestimmungen über die Fernsehsendungen zu sorgen hat. [...], entspricht dieser inhaltliche Unterschied einem Unterschied zwischen der Zielsetzung der Richtlinie und der des Übereinkommens. Während mit der Richtlinie nach ihrer zweiten Begründungserwägung die Verwirklichung des Binnenmarktes im Bereich der Fernsehdienste angestrebt wird, verfolgt das Übereinkommen nach seinem Artikel 1 das Ziel, die grenzüberschreitende Verbreitung und Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen zu erleichtern.

50. Zudem steht fest, daß der Rat beim Erlaß der Richtlinie über die Annahme des Übereinkommens vollständig unterrichtet war, wie sich im übrigen aus der vierten Begründungserwägung der Richtlinie ergibt. Gleichwohl ist, wie der Generalanwalt in Nummer 54 seiner Schlussanträge dargelegt hat, der Richtlinienentwurf, der aus dem Jahr 1986 stammt, nicht geändert worden, um ihn an die Bestimmungen des Übereinkommens anzupassen. Folglich hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber mit dem Erlaß der Richtlinie dafür entschieden, den Bereich der Fernsehdienste anders zu regeln als das Übereinkommen.

51. Somit lässt sich dem Übereinkommen nichts entnehmen, was die Ansicht widerlegen könnte, daß die in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie enthaltene Verweisung auf den Staat, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist, dahin verstanden werden muß, daß es sich um den Staat handelt, in dem dieser Veranstalter niedergelassen ist.

[...]

56. Doch hat ein Mitgliedstaat, wenn er bei der Durchführung einer Richtlinie auf Schwierigkeiten stößt, diese der Kommission zu unterbreiten, damit sie in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten hierfür eine geeignete Lösung finden kann. Jedenfalls berechtigt die bloße Tatsache, daß bei der Anwendung des Kriteriums, das der Bestimmung des nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie zuständigen Staates zugrunde liegt, praktische Probleme auftauchen können, einen Mitgliedstaat nicht, dieses Kriterium durch ein anderes seiner Wahl zu ersetzen.

57. Das Vereinigte Königreich trägt unter Berufung auf die Urteile des Gerichtshofes vom 26. November 1975 in der Rechtssache 39/75 (Cönen, Slg. 1975, 1547) und vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-221/89 (Factortame u. a., Slg. 1991, I-3905) weiter vor, daß ein Fernsehveranstalter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen sein könne und daß einem solchen Veranstalter die Richtlinienbestimmungen sowohl hinsichtlich der Sendungen, die vom Staat der Hauptniederlassung aus, als auch hinsichtlich der Sendungen, die vom Staat der Zweitniederlassung aus verbreitet würden, zugute kommen müssten. Daher bestehe die Gefahr, daß mehrere Mitgliedstaaten für denselben Fernsehveranstalter zuständig seien.

58. Dazu ist zu bemerken, daß das vom Vereinigten Königreich verfochtene Kriterium zu Problemen der Zuständigkeitsabgrenzung führen kann, die nach seiner Ansicht nur durch den Abschluß internationaler Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten gelöst werden können. Das Kriterium der Niederlassung kann zwar ebenfalls Schwierigkeiten verursachen, doch hat die Kommission, ohne daß ihr das Vereinigte Königreich widersprochen hätte, erklärt, daß die Mitgliedstaaten eine Lösung finden könnten, indem sie dieses Kriterium dahin auslegten, daß es sich um den Ort handele, an dem der Fernsehveranstalter den Mittelpunkt seiner Tätigkeiten habe, insbesondere an dem die Entscheidungen über die Programmpolitik und die endgültige Zusammenstellung der zu sendenden Programme getroffen würden, ohne daß zusätzliche Rechtsvorschriften erforderlich wären, um die Gefahr einer doppelten Kontrolle zu vermeiden.

[...]

61 Nach alledem entspricht Section 43 des Gesetzes dadurch, daß diese Vorschrift für die Bestimmung der der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterworfenen Veranstalter auf andere Kriterien als das der Niederlassung abstellt, nicht den Artikeln 2 Absatz 1 und 3 Absatz 2 der Richtlinie.

[...]

70. Die Kommission trägt vor, die in Section 43 des Gesetzes vorgesehene Unterscheidung zwischen inländischen und anderen als inländischen Satellitendiensten entspreche ° abgesehen davon, daß sie sich auf andere Kriterien als das der Niederlassung des Fernsehveranstalters stütze ° nicht dem Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie, da Section 43 andere als inländische Satellitendienste einer weniger strengen Regelung unterwerfe als inländische Satellitendienste.

[...]

73. Da das Vereinigte Königreich nicht bestreitet, daß auf andere als inländische Satellitendienste eine weniger strenge Regelung angewandt wird als auf inländische Satellitendienste, folgt daraus, daß sich im Rahmen der vorliegenden Klage nur die Frage stellt, ob dies gegen Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie verstößt.

74. Zwar kann ein Mitgliedstaat nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie in den von der Richtlinie geregelten Bereichen strengere Bestimmungen vorsehen, doch müssen nach Artikel 2 Absatz 1 alle Sendungen, die von Fernsehveranstaltern übertragen werden, die der Rechtshoheit dieses Mitgliedstaats unterworfen sind oder für die er gemäß dem zweiten Gedankenstrich dieser Vorschrift zuständig ist, dem Recht entsprechen, das auf für die Allgemeinheit in diesem Mitgliedstaat bestimmte Sendungen anwendbar ist.

75. Die Rüge ist daher begründet.

Zur Nichteinhaltung von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie

76. Die Kommission trägt schließlich vor, Section 44 und Section 45 des Gesetzes über die Erteilung von Genehmigungen für inländische und andere als inländische Satellitendienste entsprächen nicht dem Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie, da die Definition der inländischen und anderen als inländischen Satellitendienste in Section 43 des Gesetzes Fernsehveranstalter einschließe, die der Rechtshoheit anderer Mitgliedstaaten unterlägen, woraus sich die Möglichkeit einer doppelten Kontrolle ergebe.

77. Das Vereinigte Königreich bestreitet nicht, daß sich Section 43 des Gesetzes auf alle Fernsehveranstalter erstreckt, die Sendungen von seinem Hoheitsgebiet aus verbreiten.

78. Somit ist festzustellen, daß sich Section 43 des Gesetzes dadurch, daß diese Vorschrift andere Kriterien als das in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehene Kriterium der Niederlassung anwendet, unter Verstoß gegen Absatz 2 dieses Artikels auch auf Fernsehveranstalter erstreckt, die aufgrund ihrer Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten deren Rechtshoheit unterliegen.

79. Die Rüge ist daher begründet.

80. Nach alledem hat das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 2 Absätze 1 und 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie verstossen, indem es für Ausstrahlungen von Fernsehsendungen über Satelliten die in Section 43 des Broadcasting Act 1990 genannten Kriterien aufgestellt hat, um die Veranstalter von über Satelliten ausgestrahlten Sendungen zu bestimmen, die der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterliegen, indem es im Rahmen dieser Rechtshoheit unterschiedliche Regelungen auf inländische und andere als inländische Satellitendienste anwendet und indem es eine Kontrolle über die Sendungen ausübt, die von einem Fernsehveranstalter übertragen werden, der der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegt, wenn diese Sendungen von einem anderen als inländischen Satellitendienst übertragen werden oder der Allgemeinheit als Programmdienst, der zur Verbreitung der Programme einer Genehmigung bedarf, zugänglich gemacht werden.

[...]

Aus diesen Gründen hat
DER GERICHTSHOF
für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Vereinigte Königreich hat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 2 Absätze 1 und 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit verstossen, indem es für Ausstrahlungen von Fernsehsendungen über Satelliten die in Section 43 des Broadcasting Act 1990 genannten Kriterien aufgestellt hat, um die Veranstalter von über Satelliten ausgestrahlten Sendungen zu bestimmen, die der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterliegen, indem es im Rahmen dieser Rechtshoheit unterschiedliche Regelungen auf inländische und andere als inländische Satellitendienste anwendet und indem es eine Kontrolle über die Sendungen ausübt, die von einem Fernsehveranstalter übertragen werden, der der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegt, wenn diese Sendungen von einem anderen als inländischen Satellitendienst übertragen werden oder der Allgemeinheit als Programmdienst, der zur Verbreitung der Programme einer Genehmigung bedarf, zugänglich gemacht werden.

[...]

Urteil des Gerichtshofes vom 10. September 1996. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Belgien. Rechtssache C-11/95.

(Sammlung der Rechtsprechung 1996 Seite I-4115)

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, [...], gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 [...], insbesondere aus ihren Artikeln 2, 14 und 15, verstossen hat.

2. Sie rügt, daß das Königreich Belgien,

- was die Französische Gemeinschaft betreffe, im französischen Sprachgebiet eine Regelung beibehalten habe, nach der die Kabelweiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten vorher genehmigt werden müsse,
- was die Französische Gemeinschaft betreffe, im französischen Sprachgebiet eine Regelung beibehalten habe, nach der die Kabelweiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten, die besonders an die Fernsehzuschauer der Französischen Gemeinschaft gerichtete kommerzielle Werbung oder Teleshopping-Sendungen enthielten, vorher ausdrücklich genehmigt werden müsse und diese Genehmigung an Bedingungen geknüpft sei,
- was die Flämische Gemeinschaft betreffe, im niederländischen Sprachgebiet eine Regelung beibehalten habe, nach der die Kabelweiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten vorher genehmigt werden müsse.

[...]

Zur Beachtung von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 89/552 in der Französischen Gemeinschaft
Zur Rüge betreffend Artikel 22 des Dekrets vom 17. Juli 1987

13. Artikel 22 des Dekrets des Rates der Französischen Gemeinschaft vom 17. Juli 1987 betreffend den audiovisuellen Sektor (Moniteur belge vom 22. August 1987, S. 12505, im folgenden: Dekret von 1987) in der Fassung des Dekrets vom 19. Juli 1991 (Moniteur belge vom 2. Oktober 1991, S. 21671) enthält folgende Bestimmungen:

“...“

§ 2 Der Verteiler kann mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Exekutive Fernsehprogramme jedes anderen Rundfunksenders, der in dem Staat, in dem er seinen Gesellschaftssitz hat, zugelassen worden ist und den Bedingungen entspricht, die die Exekutive in der Genehmigung festgelegt hat, zum Zeitpunkt ihrer Ausstrahlung in vollem Umfang verbreiten. Diese Genehmigung kann widerrufen werden.

§ 2bis Der Verteiler kann mit vorheriger ausdrücklicher Genehmigung der Exekutive Fernsehprogramme von Rundfunkveranstaltern, die über die Genehmigung nach Artikel 26 Absatz 2 dieses Dekrets verfügen und den durch die Exekutive gemäß Artikel 26 Absatz 3 dieses Dekrets festgelegten Bedingungen entsprechen, zum Zeitpunkt ihrer Ausstrahlung vollständig verbreiten.

...“

14. Nach Auffassung der Kommission stellt das durch Artikel 22 des Dekrets von 1987 geschaffene System ein schwerwiegendes Hemmnis für die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten im französischen Sprachgebiet Belgiens dar. Dieses System verstosse daher gegen Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 89/552.

[...]

15. Nach Auffassung der belgischen Regierung betrifft diese Richtlinie nur die Fernseherstsendung, nicht die Weiterverbreitung über Kabel, die eine Zweitsendung, also eine Wiedergabe gesendeter Werke durch einen anderen als den ursprünglichen Veranstalter sei (Weiterverbreitung).

[...]

20. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, wird nämlich in der neunten Begründungserwägung der Richtlinie 89/552 ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Tätigkeiten des Fernsehveranstalters und des Kabelbetreibers Unterschiede aufweisen, ohne daß zwischen Erstsendungen und Weiterverbreitungen im Fernsehen unterschieden wird. Nach der zehnten Begründungserwägung sind alle sich aus diesen Unterschieden ergebenden Beschränkungen der Freiheit, innerhalb der Gemeinschaft Sendungen auszustrahlen, aufzuheben.

21. Die Definition des Begriffes der „Fernsehsendung“ in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 89/552 kann nicht als eine Beschränkung von deren Geltungsbereich ausgelegt werden. Insofern bestimmt der zu Kapitel II der Richtlinie 89/552 „Allgemeine Bestimmungen“ gehörende Artikel 2 Absatz 2 ° ohne die Weiterverbreitung über Kabel auszunehmen °, daß die Mitgliedstaaten den freien Empfang gewährleisten und die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet nicht beeinträchtigen.

22. Was die Richtlinie 93/83 anlangt, heisst es zunächst in ihrer dritten Begründungserwägung, daß grenzüberschreitende Rundfunksendungen innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere über Satellit und Kabel, eines der wichtigsten Mittel zur Förderung der Ziele der Gemeinschaft sind. In der vierten Begründungserwägung wird auf die Ziele der Richtlinie 89/552 hingewiesen, in der fünften festgestellt, daß bei der grenzüberschreitenden Programmverbreitung über Satelliten ebenso wie bei der Kabelweiterverbreitung von Programmen aus anderen Mitgliedstaaten noch eine Reihe unterschiedlicher nationaler Urheberrechtsvorschriften bestehen. Nach der zwölften Begründungserwägung schließlich bedürfen die durch die Richtlinie 89/552 festgelegten rechtlichen Rahmenbedingungen für einen einheitlichen audiovisuellen Raum in bezug auf das Urheberrecht einer Ergänzung.

23. Die Richtlinie 93/83 bestätigt demnach, daß die Richtlinie 89/552 auch für die Kabelweiterübertragung von Fernsehprogrammen gilt.

24. Was schließlich die Entstehungsgeschichte der Richtlinie 89/552 anlangt, wird in ihrer vierten Begründungserwägung ausdrücklich auf die Annahme des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen durch den Europarat Bezug genommen. Dieses Übereinkommen gilt nach seinem Artikel 3 auch für Fernsehprogramme, die über Kabel weiterverbreitet werden.

25. Aus dem geringen Ausmaß der Kabelweiterverbreitung zur Zeit des Erlasses der Richtlinie 89/552 kann daher nicht geschlossen werden, daß diese nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

[...]

26. Nach den Ausführungen der belgischen Regierung betrifft Artikel 22 Absatz 2 des Dekrets von 1987 nur die Leistungen der im Gebiet der Französischen Gemeinschaft ansässigen Kabelbetreiber. Das Dekret enthalte daher keine Beschränkung für den freien Verkehr von ausländischen Fernsehsendungen.

27. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes hat die Kabelweiterverbreitung ausländischer Sendungen grenzüberschreitenden Charakter (vgl. insbesondere Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache 352/85, Bond van Adverteerders, Slg. 1988, 2085, Randnr. 15). Die Richtlinie 89/552 ist jedoch, wie sich aus ihrer sechsten, siebten und neunten Begründungserwägung ergibt, gerade auf die Beseitigung der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Fernsehsendungen gerichtet, die sich aus den unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben.

28. Dieses Vorbringen ist daher zurückzuweisen.

Zur Vereinbarkeit von Artikel 22 des Dekrets von 1987 mit der Richtlinie 89/552

29. Die belgische Regierung führt zunächst aus, der belgische Kabelbetreiber bedürfe für die Weiterverbreitung von Programmen ausländischer Fernsehsender einer Genehmigung der Exekutive. Auf der Grundlage dieser Vorschrift träfen belgische und ausländische Fernsehsender mit der Exekutive eine kulturelle Vereinbarung, die sie verpflichte, einen Teil ihrer Mittel für den Kauf, die Produktion und die Koproduktion europäischer audiovisueller Programme zu verwenden.

30. Zur Vereinbarkeit von Artikel 22 des Dekrets von 1987 mit der Richtlinie 89/552 führt die belgische Regierung aus, daß gemäß den Begründungserwägungen und Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie nur Fernsehprogramme, die dem im Sendestaat geltenden Recht einschließlich der Richtlinie entsprächen, in der gesamten Gemeinschaft frei verkehren könnten. Aus diesem Grundsatz ergebe sich, daß der Empfangsstaat überprüfen können müsse, ob die ausländischen Fernsehsender, die ihre Programme im Hoheitsgebiet der Französischen Gemeinschaft Belgiens weiterverbreiten wollten, das Recht des Sendestaats einhielten und Anspruch auf die Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie hätten.

31. In Anbetracht der durch die Richtlinie 89/552 vorgenommenen Aufgabenverteilung zwischen Sende- und Empfangsstaat ist diesem Vorbringen nicht zu folgen.

32. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 89/552 sorgt nämlich jeder Mitgliedstaat dafür, daß die Fernsehveranstalter, die seiner Rechtshoheit unterworfen sind oder für die er nach Artikel 2 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich eine Zuständigkeit besitzt, das Recht beachten, das in seinem Gebiet auf für die Allgemeinheit bestimmte Sendungen anwendbar ist. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 89/552 sorgen die Mitgliedstaaten ferner dafür, daß die jeweils ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Bestimmungen dieser Richtlinie einhalten.

33. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 Richtlinie 89/552 gewährleisten die Mitgliedstaaten den freien Empfang und behindern nicht die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen, die in Bereiche fallen, die von der Richtlinie koordiniert werden.

34. Hieraus folgt erstens, daß die Überprüfung der Anwendung des für die Fernsehsendungen geltenden Rechts des Sendestaats und der Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie 89/552 ausschließlich dem Mitgliedstaat obliegt, in dem die Sendungen ihren Ursprung haben, und daß zweitens der Empfangsstaat nicht befugt ist, insofern eine eigene Kontrolle auszuüben.

35. Für diese Auslegung sprechen auch die Begründungserwägungen der Richtlinie 89/552. Nach der zehnten Begründungserwägung sind alle Beschränkungen der Sendefreiheit gemäß dem Vertrag aufzuheben. Nach der zwölften und der vierzehnten Begründungserwägung ist es hierfür notwendig und ausreichend, daß alle Fernsehsendungen dem Recht des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Ursprung haben, und den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen. Gemäß der fünfzehnten Begründungserwägung reicht die Verpflichtung des Sendestaats, die Einhaltung des durch die Richtlinie koordinierten nationalen Rechts sicherzustellen, nach dem Gemeinschaftsrecht aus, um den freien Verkehr von Fernsehsendungen zu gewährleisten, ohne daß eine zweite Kontrolle aus den gleichen Gründen in jedem der Empfangsstaaten stattfinden muß.

36. Nur in dem in Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 geregelten Fall, auf den sich der zweite Teil der fünfzehnten Begründungserwägung der Richtlinie 89/552 bezieht, kann der Empfangsstaat ausnahmsweise unter den in dieser Bestimmung geregelten Voraussetzungen die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen vorübergehend aussetzen. Einem Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, ein anderer Mitgliedstaat habe gegen seine Verpflichtungen aus der

Richtlinie verstossen, steht es im übrigen, [...], frei, eine Vertragsverletzungsklage gemäß Artikel 170 EG-Vertrag zu erheben oder die Kommission aufzufordern, gemäß Artikel 169 des Vertrages gegen diesen Mitgliedstaat vorzugehen.

37. Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Mitgliedstaat nicht berechtigt, einseitig Korrektur- oder Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, um einer möglichen Missachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften durch einen anderen Mitgliedstaat entgegenzuwirken [...]

38. Die belgische Regierung macht ferner geltend, diese Verfahren könnten im vorliegenden Fall nicht sicherstellen, daß die Bestimmungen der Richtlinie 89/552 und des nationalen Rechts, das im Ursprungsmitgliedstaat auf die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmten Fernsehsendungen anwendbar sei, eingehalten würden, da Fernsehsendungen ihrem Wesen nach Ereignisse von kurzer Dauer seien und der von ihnen verursachte Schaden nicht wiedergutmacht werden könne.

39. Wie in Randnummer 34 dieses Urteils ausgeführt, ist der Empfangsstaat gemäß Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie 89/552 nur berechtigt, die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen vorübergehend auszusetzen, wenn die in dieser Bestimmung angeführten Voraussetzungen vorliegen. Hat der Empfangsstaat gemäß Artikel 170 EG-Vertrag Klage erhoben, so kann er ferner beantragen, daß der Gerichtshof gemäß Artikel 186 des Vertrages einstweilige Anordnungen erlässt.

40. Die belgische Regierung führt hilfsweise aus, das Dekret von 1987 behindere den freien Verkehr von Rundfunksendungen der anderen Mitgliedstaaten nicht, da die Vereinbarungen von den belgischen und den ausländischen Fernsehsendern frei mit der Exekutive ausgehandelt würden und damit ein geeignetes Mittel darstellten, um die in den Artikeln 4 und 5 der Richtlinie 89/552 genannte Entwicklung der europäischen audiovisuellen Produktion zu fördern. Die Exekutive verfüge hinsichtlich der Modalitäten und der Bedingungen der Vereinbarungen über kein Ermessen, da diese in einer Verordnung vom 22. Dezember 1988 [...] festgelegt und dem Conseil supérieur de l' audiovisuel zur vorherigen Stellungnahme vorzulegen seien.

41. Zunächst ergibt sich aus der erwähnten Verordnung, daß diese Vereinbarungen nicht als „frei ausgehandelt“ bezeichnet werden können, da die Verbreitung der Programme ausländischer Sender nur genehmigt wird, wenn die darin geregelten Bedingungen, deren Modalitäten in diesen Vereinbarungen festzulegen sind, eingehalten werden.

[...]

45. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, verstösst ein obligatorisches Genehmigungsverfahren für den Fernsehsektor zwar nicht gegen Artikel 10 dieser Konvention, doch kann ein solches Verfahren gleichwohl mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein.

Zu dem auf Artikel 128 EG-Vertrag gestützten Vorbringen

[...]

49. Die Gemeinschaft leistet zwar gemäß Artikel 128 Absatz 1 des Vertrages einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes und trägt ferner gemäß Absatz 4 den kulturellen Aspekten bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen des Vertrages Rechnung.

50. Dieser Artikel enthält jedoch keine Ermächtigung des Empfangsstaats, Sendungen aus einem anderen Mitgliedstaat in Abweichung von der Regelung der Richtlinie 89/552 einer erneuten Kontrolle zu unterwerfen.

[...]

54. Die belgische Regierung macht ferner geltend, sofern die Kulturpolitik nicht in den mit der Richtlinie 89/552 koordinierten Bereich falle, werde das Verfahren des Artikels 22 Absatz 2 des Dekrets von 1987 durch Erwägungen des Allgemeininteresses gerechtfertigt, da es der Exekutive ermögliche, durch den Abschluß von Vereinbarungen mit den belgischen und den ausländischen Sendern den Pluralismus in den Medien zu erhalten. Der Gerichtshof habe in den Urteilen vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89 [...] und in der Rechtssache C-353/89 [...] ausdrücklich festgestellt, daß eine Kulturpolitik, die die Meinungsfreiheit der verschiedenen gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen und geistigen Strömungen in einem Staat, wie sie sich in der Presse, im Hörfunk und im Fernsehen müsse entfalten können, schützen solle, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen könne, der eine Beschränkung des durch Artikel 59 EG-Vertrag gewährleisteten freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertige.

55. [...] ist festzustellen, daß, [...], die belgische Regierung nicht in hinreichendem Masse und im einzelnen bewiesen hat, daß das Verfahren einer vorherigen Genehmigung erforderlich und verhältnismässig ist, um den Pluralismus im Fernsehbereich oder in den Medien allgemein zu schützen.

[...]

58 Die erste Rüge der Kommission ist demnach begründet.

Zur zweiten Rüge, betreffend die Artikel 26 und 26ter des Dekrets von 1987

[...]

61. Nach Auffassung der Kommission ist die Regelung der Artikel 26 und 26ter des Dekrets von 1987 über die Erteilung einer Genehmigung für die Verbreitung von kommerzieller Werbung oder Teleshopping-Sendungen, die von Fernsehveranstaltern anderer Mitgliedstaaten besonders an die Fernsehzuschauer der Französischen Gemeinschaft gerichtet werden, ° nach der die Genehmigung insbesondere an die Bedingung geknüpft sei, daß diese Veranstalter sich an der Förderung der Fernsehsender und der Presse der Französischen Gemeinschaft beteiligten ° noch restriktiver als die allgemeine Regelung des Artikels 22 des Dekrets. Diese Regelung verstosse daher erst recht gegen Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 89/552.

62. Die belgische Regierung führt aus, alle Sender, die von einem anderen Mitgliedstaat aus besonders an die Fernsehzuschauer der Französischen Gemeinschaft gerichtete kommerzielle Werbung verbreiteten, unterlägen ihrer Rechtshoheit oder umgingen tatsächlich die für die Französische Gemeinschaft geltende Regelung. Die Artikel 26 und 26ter regelten speziell den Fall der Umgehung der nationalen Vorschriften des Empfangsstaats. Ausländische Fernsehsender, die sich besonders an die Fernsehzuschauer der Französischen Gemeinschaft wendeten, könnten sich nicht auf Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 89/552 berufen. Nach den Urteilen vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299) und vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-23/93 (TV10, Slg. 1994, I-4795) könnten die Mitgliedstaaten Maßnahmen im Hinblick auf Veranstalter erlassen, die die nationalen Vorschriften umgingen.

63. Die Artikel 26 und 26ter des Dekrets von 1987 betreffen allgemein die Umgehung der Rechtsvorschriften des Empfangsstaats durch Rundfunkveranstalter anderer Mitgliedstaaten. Die belgische Regierung selbst hat ausgeführt, daß diese Regelung auf der Erwägung beruhe, daß die Sendung von kommerzieller Werbung und von Teleshopping-Sendungen, die von den Rundfunkveranstaltern anderer Mitgliedstaaten an die Fernsehzuschauer der Französischen Gemeinschaft gerichtet würden, als solche eine Umgehung der Rechtsvorschriften des Empfangsstaats darstelle.

64. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden.

[...]

Zur Beachtung von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 89/552 in der Flämischen Gemeinschaft
Zur dritten Rüge betreffend die Artikel 3, 5 und 10 des Dekrets vom 4. Mai 1994

67. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 16. Dezember 1992 (Kommission/Belgien, a. a. O.), das eine Vertragsverletzungsklage wegen der Artikel 3 und 4 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 28. Januar 1987 betreffend die Übertragung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen über die Rundfunk- und Kabelfernsehnetze sowie die Zulassung von nichtöffentlichen Fernsehgesellschaften (Belgisch Staatsblad vom 19. März 1987, S. 4196, im folgenden: Dekret vom 28. Januar 1987) zum Gegenstand hatte, entschieden, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 des Vertrages verstossen hat, indem es die Übertragung von Fernsehprogrammen der nichtöffentlichen Rundfunksender anderer Mitgliedstaaten über ein Verteilernetz von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht, die an Bedingungen geknüpft werden kann.

68. Am 4. Mai 1994 hat die Flämische Gemeinschaft das Dekret betreffend die Rundfunk- und Kabelfernsehnetze, die zur Errichtung und zum Betrieb dieser Netze erforderliche Genehmigung sowie über die Förderung der Sendung und Produktion von Fernsehprogrammen (Belgisch Staatsblad vom 4. Juni 1994, S. 15434/15440, im folgenden: Dekret vom 4. Mai 1994) erlassen.

[...]

70. Artikel 3 des Dekrets vom 28. Januar 1987 wurde durch Artikel 25 § 1 des Dekrets vom 4. Mai 1994 aufgehoben.

[...]

79. Nach Auffassung der Kommission wird durch das Dekret vom 4. Mai 1994 das Verfahren der vorherigen Genehmigung beibehalten, da Artikel 10 Absatz 2 Nr. 4 die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten an drei Voraussetzungen knüpfe. Erstens müssten diese Sendungen von der Regierung eines anderen Mitgliedstaats genehmigt worden sein; zweitens müsse der Rundfunkveranstalter, der der Urheber der Sendungen sei, der Rechtshoheit dieses Mitgliedstaats unterliegen, und drittens dürften die Sendungen die öffentliche Ordnung und Sicherheit und die guten Sitten nicht gefährden. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Dekrets vom 4. Mai 1994 obliege es der flämischen Regierung, die Einhaltung dieser Voraussetzungen zu überwachen und die Weiterverbreitung zu gestatten oder zu verbieten.

80. Diese Genehmigungsregelung sei mit Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 89/552 unvereinbar, da Empfangsstaaten danach nicht berechtigt seien, zu überprüfen, ob der Sendestaat die ihm nach der Richtlinie obliegenden Verpflichtungen ordnungsgemäß erfülle.

81. Dagegen führt die belgische Regierung erstens aus, das Dekret vom 4. Mai 1994 sehe lediglich ein Notifizierungsverfahren vor, mit dem geklärt werden solle, ob es sich um ein Rundfunkprogramm der Gemeinschaft handle, so daß für dieses Programm der durch die Richtlinie 89/552 gewährleistetete freie Dienstleistungsverkehr beansprucht werden.

82. Die Artikel 3 und 5 des Dekrets vom 4. Mai 1994 führen ausdrücklich eine Genehmigung als Voraussetzung für die Errichtung oder den Betrieb eines Rundfunk- oder Kabelfernsehnetzes an. Gemäß Artikel 3 dieses Dekrets wird diese Genehmigung unter den im Dekret, u. a. in seinem Artikel 10 Absatz 2 Nr. 4 betreffend Sendungen aus anderen

Mitgliedstaaten, geregelten Bedingungen erteilt. Artikel 5 Absatz 2 bestimmt, daß in dieser Genehmigung die Sendungen, die weiterverbreitet werden dürfen, besonders aufgeführt werden.

83. Die belgische Regierung macht zweitens geltend, die Richtlinie 89/552 koordiniere nur bestimmte Bereiche des Fernsehrechts der Mitgliedstaaten, so daß diese noch befugt seien, zu überprüfen, ob tatsächlich ein Zusammenhang zwischen den Sendungen und dem Sendestaat bestehe und diese dort tatsächlich einer Kontrolle unterlägen. Sie ermögliche es damit, zu verhindern, daß Rundfunkveranstalter, bei denen eine tatsächliche Bindung an einen Mitgliedstaat fehle, sich mißbräuchlich auf den freien Dienstleistungsverkehr berufen könnten.

84. Die Genehmigung nach Artikel 10 Absatz 2 Nr. 4 des Dekrets vom 4. Mai 1994 setze keine genaue Kontrolle voraus. Jedesmal wenn ein Kabelbetreiber den Behörden die Weiterverbreitung einer neuen ausländischen Sendung mitteile, müssten diese jedenfalls klären, welches der Sendestaat sei und ob der Rundfunkveranstalter der „Rechtshoheit“ dieses Staates unterliege. Nur für diese Veranstalter gelte nämlich der durch die Richtlinie 89/552 gewährleistete grenzüberschreitende freie Verkehr.

85. Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen.

86. Wie bereits in Randnummer 34 dieses Urteils festgestellt worden ist, obliegt es allein den Mitgliedstaaten, aus denen die Sendungen stammen, dafür zu sorgen, daß die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Rechtsvorschriften der Richtlinie 89/552 einhalten. Selbst wenn mit den fraglichen Bestimmungen des Dekrets vom 4. Mai 1994 lediglich ein Überprüfungsverfahren eingeführt werden sollte, würde das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung, das eine schwerwiegende Behinderung des durch die Richtlinie durchgeführten freien Verkehrs von Sendungen in der Gemeinschaft darstellt, über das hinausgehen, was für die Feststellung erforderlich ist, daß die Sendungen aus einem anderen Mitgliedstaat stammen.

87. Die belgische Regierung macht drittens geltend, da mit der Richtlinie eine so weitgehende Koordinierung erfolgen solle, daß zwischen den Mitgliedstaaten das für den grenzüberschreitenden Verkehr von Fernsehsendungen erforderliche gegenseitige Vertrauen geschaffen werde, obliege es dem Empfangsstaat, innerhalb bestimmter Grenzen zu überprüfen, ob der Sendestaat eine effektive Kontrolle im Hinblick auf die Einhaltung der Richtlinie ausübe. 88 Die Mitgliedstaaten müssen sich hinsichtlich der in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet durchgeführten Kontrollen gegenseitig Vertrauen entgegenbringen [...]

89. Wie der Gerichtshof bereits in Randnummer 36 dieses Urteils ausgeführt hat, steht es einem Mitgliedstaat frei, eine Vertragsverletzungsklage gemäß Artikel 170 des Vertrages zu erheben oder die Kommission aufzufordern, selbst gemäß Artikel 169 des Vertrages gegen diesen Mitgliedstaat vorzugehen, wenn er der Auffassung ist, daß ein anderer Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/552 verstossen habe.

[...]

91. Die belgische Regierung macht schließlich geltend, da der Vertrag Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zulasse, wenn sie durch den Schutz der guten Sitten sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt seien, und mit der Richtlinie 89/552 insoweit keine Koordinierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erfolgt sei, könne der Empfangsstaat überprüfen, ob Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten diese legitimen Ziele gefährdeten.

92. Wie der Generalanwalt in den Nummern 100 und 101 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, betrifft die Richtlinie 89/552 Materien, die dem Bereich der öffentlichen Ordnung, der guten Sitten oder der öffentlichen Sicherheit zuzurechnen sind. Obwohl diese Regelung nicht abschließend ist, kann der Schutz dieser Interessen jedoch jedenfalls kein allgemeines vorheriges Genehmigungsverfahren für Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten rechtfertigen, da dies auf die Beseitigung des freien Dienstleistungsverkehrs hinauslaufen würde (vgl. Urteil vom 16. Dezember 1992, Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 12).

[...]

Aus diesen Gründen hat
DER GERICHTSHOF
für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Königreich Belgien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, insbesondere aus ihren Artikeln 2, 14 und 15, verstossen, daß es,
- was die Französische Gemeinschaft betrifft, im französischen Sprachgebiet eine Regelung beibehalten hat, nach der die Kabelweiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten vorher genehmigt werden muß,
- was die Französische Gemeinschaft betrifft, im französischen Sprachgebiet eine Regelung beibehalten hat, nach der die Kabelweiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten, die besonders an die Fernsehzuschauer der französischen Gemeinschaft gerichtete kommerzielle Werbung oder Teleshopping-Sendungen enthalten, vorher genehmigt werden muß und diese Genehmigung an Bedingungen geknüpft ist,
- was die Flämische Gemeinschaft betrifft, im niederländischen Sprachgebiet eine Regelung beibehalten hat, nach der die Kabelweiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten vorher genehmigt werden muß,

[...]

Urteil des Gerichtshofes (Sechste Kammer) vom 5. Juni 1997. VT4 Ltd gegen Flämische Gemeinschaft. Rechtssache C-56/96.

Sammlung der Rechtsprechung 1997 Seite I-3143

1. Der belgische Raad van State hat mit Urteil vom 14. Februar 1996, [...], gemäß Artikel 177 EG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung des Artikels 2 der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität ([...]; im folgenden: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2. Diese Frage stellt sich im Rahmen einer Klage der VT4 Ltd (im folgenden: VT4) auf Nichtigerklärung des Erlasses des flämischen Ministers für Kultur und Brüsseler Angelegenheiten vom 16. Januar 1995 (im folgenden: Erlaß), durch den die Aufnahme des VT4-Fernsehprogramms in das Kabelrundfunknetz abgelehnt wurde.

3. In Artikel 2 der Richtlinie, der zum Kapitel II „Allgemeine Bestimmungen“ gehört, heisst es:

„(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, daß alle Fernsehsendungen, die
- von seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstaltern gesendet werden...

- ...

dem Recht entsprechen, das auf für die Allgemeinheit bestimmte Sendungen [in diesem Mitgliedstaat] anwendbar ist.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten den freien Empfang und behindern nicht die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen, die in Bereiche fallen, die mit dieser Richtlinie koordiniert sind ...“

4. Aus den Akten des Ausgangsverfahrens geht hervor, daß die Vlaamse Televisie Maatschappij NV (im folgenden: VTM) in der Flämischen Gemeinschaft das Monopol sowohl für das kommerzielle Fernsehen als auch für die Fernsehwerbung innehat, und zwar aufgrund von zwei Dekreten der Flämischen Exekutive vom 28. Januar 1987 betreffend namentlich die Zulassung privater Fernsehveranstalter (Belgisch Staatsblad vom 19. März 1987) und vom 12. Juni 1991 zur Regelung der Werbung und des Sponsoring im Rundfunk und im Fernsehen (Belgisch Staatsblad vom 14. August 1991; im folgenden: die Dekrete der Flämischen Exekutive).

5. Nach Artikel 10 § 1 Nummer 2 des Dekrets der Flämischen Exekutive vom 4. Mai 1994 über die Kabelnetze und die Genehmigung der Einrichtung und Nutzung dieser Netze und über die Förderung der Ausstrahlung und der Produktion von Fernsehprogrammen (Belgisch Staatsblad vom 4. Juni 1994; im folgenden: Kabeldekret) müssen die Kabelgesellschaften die Programme der VTM, der einzigen durch die Flämische Exekutive zugelassenen privaten Gesellschaft, gleichzeitig und vollständig senden.

6. Artikel 10 § 2 des Kabeldekrets bestimmt:

„Unbeschadet der Bestimmungen des § 1 kann die Kabelgesellschaft folgende Programme in ihrem Kabelrundfunk- oder Kabelfernsehnnetz weiterverbreiten:

...

4° Die Rundfunk- und Fernsehprogramme der von der Regierung eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union als Belgien zugelassenen Veranstalter, wenn der betreffende Veranstalter in dem fraglichen Mitgliedstaat der Aufsicht unterliegt, die über die Veranstalter ausgeübt wird, deren Sendungen für die Allgemeinheit in diesem Mitgliedstaat bestimmt sind, wenn sich diese Aufsicht auch tatsächlich auf die Einhaltung des europäischen Rechts, insbesondere des Urheberrechts und benachbarter Rechte und der internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union erstreckt und wenn der betreffende Veranstalter und die von ihm verbreiteten Programme keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die guten Sitten und die öffentliche Sicherheit in der Flämischen Gemeinschaft bilden;

...“

7. Die VT4, die ihren Sitz in London hat, ist eine Gesellschaft englischen Rechts, deren Haupttätigkeit die Ausstrahlung von Rundfunk- und Fernsehprogrammen ist. Die Gesellschaft luxemburgischen Rechts Scandinavian Broadcasting Systems SA (SBS) ist die einzige Aktionärin der VT4. Die britischen Behörden haben dieser letzteren eine „non-domestic satellite licence“ erteilt.

8. Die Programme der VT4 sind für das flämische Publikum bestimmt. Sie sind entweder in niederländischer Sprache aufgenommen oder mit niederländischen Untertiteln versehen. Das Fernsehsignal wird vom Gebiet des Vereinigten Königreichs zum Satelliten gesendet. Die VT4 verfügt in Nossegem (einer Ortschaft im flämischen Teil Belgiens) über eine, wie sie es nennt, „Zweigstelle“, die Kontakte mit Werbetreibenden und Produktionsbetrieben hält. An diesem Ort werden auch die Informationen für die Fernsehnachrichten gesammelt.

9. Der flämische Minister für Kultur und Brüsseler Angelegenheiten lehnte durch den Erlaß die Aufnahme des Fernsehprogramms der VT4 in das Kabelrundfunknetz ab. Diese Entscheidung wurde im wesentlichen auf zwei Gründe gestützt. Erstens falle die VT4 nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 10 § 1 Nummer 2 des Kabeldekrets, da sie nicht als privater Fernsehveranstalter, dessen Sendungen für die gesamte Flämische Gemeinschaft bestimmt seien, zugelassen sei. Der einzige zugelassene Veranstalter sei nämlich die VTM. Auch könne die VT4 nicht als ein von einem Mitgliedstaat zugelassener Fernsehveranstalter angesehen werden, denn sie sei in Wirklichkeit ein flämischer Veranstalter, der sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen habe, um sich der Anwendung der Rechtsvorschriften der Flämischen Gemeinschaft zu entziehen. Selbst wenn die VT4 ein britischer Sender wäre, würde dies zur Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 10 § 2 Nummer 4 des Kabeldekrets nicht ausreichen, namentlich der Voraussetzung, daß eine tatsächliche Kontrolle der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts ausgeübt werden müsse.

10. Am 24. Januar 1995 setzte der belgische Raad van State auf Antrag der VT4 die Anwendung des Erlasses aus. Er führte aus, daß das zur Stützung des Antrags auf Nichtigerklärung vorgebrachte Argument der Verletzung des Artikels

2 Absatz 2 der Richtlinie hinreichend schwer wiege und daß die Voraussetzung eines schweren Schadens erfüllt sei. Daraufhin konnte die VT4 ihr Programm vom 1. Februar 1995 an im Kabelrundfunknetz in Flandern und in Brüssel ausstrahlen. Der belgische Raad van State bestätigte sodann durch Urteil vom 2. März 1995 die angeordnete Aussetzung, so daß das Programm der VT4 bis zur Entscheidung des belgischen Raad van State in der Hauptsache weiter über Kabel ausgestrahlt werden konnte.

[...]

13. [...], daß das vorliegende Gericht mit dieser Frage, [...], im wesentlichen wissen möchte, nach welchen Kriterien sich bestimmt, ob ein Fernsehveranstalter der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie unterworfen ist.

14. In dem genannten Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich hatte der Gerichtshof die Auslegung des Begriffes „Rechtshoheit“ in der Wendung „[der] ... Rechtshoheit [eines Mitgliedstaats] unterworfenen Fernsehveranstalter“ in Artikel 2 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Richtlinie zu prüfen.

15. Wie der Gerichtshof in Randnummer 26 des Urteils festgestellt hat, definiert die Richtlinie die Wendung „seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter“ nicht ausdrücklich.

16. Der Gerichtshof hat zunächst den Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie geprüft und daraus in Randnummer 40 hergeleitet, daß der im ersten Gedankenstrich dieser Vorschrift verwendete Begriff der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats notwendig eine Zuständigkeit *ratione personæ* gegenüber den Fernsehveranstaltern umfasst.

17. In Randnummer 42 des Urteils hat der Gerichtshof hinzugefügt, daß eine Zuständigkeit *ratione personæ* eines Mitgliedstaats gegenüber einem Fernsehveranstalter nur auf dessen Einbindung in die Rechtsordnung dieses Staates gestützt werden kann, was sich im wesentlichen mit dem Begriff der Niederlassung im Sinne von Artikel 59 Absatz 1 EG-Vertrag deckt, der nach seinem Wortlaut voraussetzt, daß der Erbringer und der Empfänger einer Dienstleistung in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten „ansässig“ sind.

18. Daraus folgt, daß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie dahin auszulegen ist, daß ein Fernsehveranstalter der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterworfen ist, in dem er niedergelassen ist.

19. Besitzt ein Fernsehveranstalter mehrere Niederlassungen, so ist er der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterworfen, in dem er den Mittelpunkt seiner Tätigkeiten hat. Das vorliegende Gericht hat somit in Anwendung dieses Kriteriums festzustellen, welcher Mitgliedstaat dafür zuständig ist, die Aufsicht über die Tätigkeiten der VT4 auszuüben, wobei es namentlich berücksichtigen muß, an welchem Ort die Entscheidungen über die Programmpolitik und die endgültige Zusammenstellung der zu sendenden Programme getroffen werden (vgl. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich, a. a. O., Randnr. 58).

20. Nach Auffassung der Flämischen Gemeinschaft genügt es für die Anwendbarkeit der Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr nicht, daß der Leistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sei; er dürfe vielmehr, wie sich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94 (Gebhard, Slg. 1995, I-4165) ergebe, nicht zugleich im Aufnahmemitgliedstaat niedergelassen sein.

21. Diese Argumentation verkennt, daß die Tätigkeit eines Fernsehveranstalters, die darin besteht, dauerhaft Dienstleistungen von dem Mitgliedstaat aus, in dem er im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie ansässig ist, zu erbringen, als solche nicht impliziert, daß im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats eine Tätigkeit ausgeübt wird, deren vorläufiger oder dauerhafter Charakter zu prüfen ist, wie dies in dem genannten Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich der Fall war.

22. Entgegen dem Vorbringen der VTM kann auch nicht allein aus dem Umstand, daß alle Sendungen und alle Werbemitteilungen ausschließlich für das flämische Publikum bestimmt sind, geschlossen werden, daß die VT4 nicht als im Vereinigten Königreich ansässig angesehen werden kann. Der Vertrag verbietet es einem Unternehmen, das keine Dienste in dem Mitgliedstaat anbietet, in dem es ansässig ist, nämlich nicht, die Dienstleistungsfreiheit auszuüben.

23. Aus diesen Erwägungen folgt, daß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie dahin auszulegen ist, daß ein Fernsehveranstalter der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterworfen ist, in dem er niedergelassen ist. Ist ein Fernsehveranstalter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen, so ist er der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterworfen, in dessen Gebiet er den Mittelpunkt seiner Tätigkeiten hat und wo insbesondere die Entscheidungen über die Programmpolitik und die endgültige Zusammenstellung der zu sendenden Programme getroffen werden.

[...]

Aus diesen Gründen
hat DER GERICHTSHOF

[...]

für Recht erkannt:

Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 89/552/EWG [...] ist dahin auszulegen, daß ein Fernsehveranstalter der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterworfen ist, in dem er niedergelassen ist. Ist ein Fernsehveranstalter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen, so ist er der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterworfen, in dessen Gebiet er den Mittelpunkt seiner Tätigkeiten hat und wo insbesondere die Entscheidungen über die Programmpolitik und die endgültige Zusammenstellung der zu sendenden Programme getroffen werden.

ANNEX G

Der Ständige Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen (Europarat) (Bearbeitete Fassung)

*Die Texte sind nicht auf deutsch erhältlich
und deshalb nachfolgend in englischer Sprache abgedruckt*

Der Herausgeber möchte der Abteilung Medien des Europarats dafür danken, dass sie uns die Originaltexte der Stellungnahmen und Empfehlungen des Ständigen Ausschusses für das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats zur Verfügung gestellt hat.

Stellungnahme Nr 2 (1994) zum Begriff der „Weiterverbreitung“ (Artikel 2(B))

(vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen in seiner 3. Sitzung (15. Februar 1994) verabschiedet).

Opinion No. 2 (1994) on the Notion of “Retransmission” (Article 2 (b))

(adopted by the Standing Committee on Transfrontier Television at its 3rd meeting (15 February 1994))

[...]

The essential facts presented by the Delegate were as follows:

“The broadcaster RTL intends to establish a Swiss programming window on the RTL Television channel. To do so, RTL Switzerland, which is mainly in Swiss hands, has lodged an application for a licence for a regional language television programme. The Swiss Federal Council is the competent decision-making authority.

RTL Plus Germany has a shareholding in the capital of RTL Switzerland amounting to 30%. The two companies collaborate on a contractual basis.

The programme service for Switzerland will be produced in Switzerland. The programme includes two slots of thirty minutes each (6.45 p.m. to 7.15 p.m. and 7.45 p.m. to 8.15 p.m.). The first slot is devoted to information and culture, while the second concentrates on entertainment (situation comedies).

The Swiss window will be broadcast from Zürich. The up-link will be carried out from an earth station on Swiss territory, the up-link going to the Eutelsat satellite. The signal will transit through a relay station in Hamburg so as to continue up to the Kopernikus II satellite. Using a repeater in the Kopernikus II satellite, RTL already broadcasts a parallel programme containing three advertising slots specifically intended for the Swiss public between 7.15 p.m. and 11.15 p.m.

The Swiss cable networks which are equipped with equipment for receiving remote instructions provided by RTL receive the RTL parallel programme from the Kopernikus satellite. In the future, they will switch from Astra to Kopernikus II from 6.45 p.m. to 11.15 p.m. The remote switching action will be carried out from the Swiss RTL studios in Zürich. The Swiss cable networks, which are not equipped with an adequate switching device, will continue to receive the German RTL Plus programme from the Astra satellite.

The Swiss programming window is financed by advertising as well as a contribution provided in return for services carried out for the benefit of RTL Plus Germany.”

[...], the Standing Committee concluded that *“the original programme service up-linked from Germany will constitute a retransmission within the meaning of Article 2, sub-paragraph b of the Convention”*.

As regards the one-hour local programming window, the Standing Committee concluded that *“the editorial and technical control will be exercised by a broadcaster up-linking to the satellite from Switzerland. The latter broadcaster will be clearly distinct from the German broadcaster. For these reasons, the said broadcaster will fall within the jurisdiction of the Swiss authorities, and will be subject to Swiss legislation”*.

In coming to these conclusions, the Standing Committee wished to stress that *“its opinion is based solely on the specific facts of the particular case. Other situations presenting similar but not identical features would need to be considered on their merits.”*

Stellungnahme Nr 3 (1995) zum Begriff des „Rundfunkveranstalters“ (Article 2 (c))
(vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen in seiner 6. Sitzung (24.-25. April 1995) verabschiedet).

Opinion No. 3 (1995) on the Notion of “Broadcaster” (Article 2 (c))
(adopted by the Standing Committee on Transfrontier Television at its 6th meeting (24-25 April 1995))

[...], a Delegate requested, [...], the opinion of the Standing Committee on the interpretation to be given to Article 2 (c) of the Convention and to paragraph 55 of the Explanatory Report, relating to the notion of “broadcaster”.

According to Article 2 (c) of the Convention, “ “broadcaster” means the natural or legal person who composes television programme services for reception by the general public and transmits them or has them transmitted, complete and unchanged, by a third party”.

The Delegate believed that these definition should be interpreted in a way which exclude from the benefits of the Convention broadcasting organisations which have not been duly licensed or otherwise authorised by the competent authority of a Contracting Party or any other country. He considered that this interpretation was borne out by the provisions of Article 6 (1) of the Convention.

[...], the Standing Committee concluded that “*the guarantees offered by Article 4 of the Convention only apply to broadcasting organisations which have a lawful status under the domestic law of a transmitting Party. This conclusion follows on from the provisions of Article 5 and Article 6 (1) of the Convention, as well as from the instrument’s overall objectives. In case of doubt over the lawful status of a broadcaster, the authorities of the receiving Party should contact the authorities of the transmitting Party referred to in Article 19 of the Convention. Should the authorities of the transmitting Party provide a declaration to the effect that the broadcaster enjoys a lawful status on the territory of the transmitting Party, this shall be conclusive of the broadcaster’s status. Should the authorities of the transmitting Party refuse to provide the declaration, or fail to provide it after the lapse of a reasonable period of time, or declare that the broadcaster has no lawful status in its domestic law, the authorities of the receiving Party are not obliged to allow the retransmission of the programme services of the broadcaster. Without prejudice to the application of other relevant international rules, the authorities of the receiving Party could invoke the procedures contained in Articles 25 and 26 of the Convention*”.

Stellungnahme Nr 5 (1995) zur Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit (Artikel 4)
(vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen in seiner 6. Sitzung (24.-25. April 1995) verabschiedet).

Opinion No. 5 (1995) on Freedom of Reception and Retransmission (Article 4)
(adopted by the Standing Committee on Transfrontier Television at its 6th meeting (24-25 April) 1995))

[...], a Delegate requested, [...], the opinion of the Standing Committee on the interpretation to be given to Article 4 of the Convention, according to which "the Parties shall ensure freedom of expression and information in accordance with Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and they shall guarantee freedom of reception and shall not restrict the retransmission on their territories of programme services which comply with the terms of this Convention".

In particular, he sought to ascertain whether:

(i) a Contracting Party to the Convention may introduce legal requirements concerning quotas of European works, domestic production and programme items produced by independent producers for a programme service directed at viewers in that Party, but broadcast (especially by satellite) from the territory of another Contracting Party;

(ii) should such requirements be permissible under the Convention, whether the Contracting Party may restrict retransmission of programme services in cable networks (without prejudice to direct reception by means of satellite dishes) which do not meet these requirements.

[...], the Standing Committee concluded that "*freedom of retransmission of transfrontier programme services on the territory of a Contracting Party is a fundamental rule of the Convention. It should be stressed that under Article 5 of the Convention, it is for the transmitting Party (as defined by this article) to ensure that programme services transmitted by entities or by technical means within its jurisdiction comply with the terms of the Convention.*

As a general principle of interpretation, exceptions to fundamental human rights provisions (Article 4 in casu) must be narrowly construed. Thus, Article 24 ("alleged violations of the Convention"), in addition to setting out the procedure for overcoming difficulties between Contracting Parties, enumerates exhaustively and restrictively the circumstances which justify provisional suspension of the retransmission of a transfrontier programme service.

In accordance with Article 24 (4) "the provisional suspension of retransmission shall not be allowed in the case of alleged violations of Articles 7, paragraph 3, 8, 9 or 10."

Thus, a Contracting Party may not suspend provisionally retransmission of programme services broadcast from the territory of another Contracting Party which do not comply with the requirements of Article 10 paragraph 1 (cultural objectives)".

Stellungnahme Nr 7 (1996) zur Anwendung des Übereinkommens auf Werbung, die über Videotextdienste verbreitet wird

(vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen in seiner 9. Sitzung (13.-14. Juni 1996) verabschiedet).

Opinion No. 7 (1996) on the Application of the Convention to Advertising Transmitted Via Teletext Services

(adopted by the Standing Committee on Transfrontier Television at its 9th meeting (13-14 June 1996))

[...], a Delegate requested, [...], the opinion of the Standing Committee on whether information transmitted on the television screen via teletext in return for payment by third parties should be considered to be advertising, and if so whether the Convention's rules on advertising should apply.

[...], the Standing Committee concluded that *"teletext services are broadcasting and as such within the scope of the European Convention on Transfrontier Television. The broadcaster has editorial responsibility for their content having regard in particular to Article 7 of the Convention. However, given the specific nature of teletext services, the Convention's rules on advertising and sponsorship (chapters III and IV of the Convention) do not apply as such.*

In the framework of a possible revision of the Convention, the Standing Committee proposes to consider the desirability of drafting a specific provision on advertising and sponsorship on teletext in the context of a possible revision of the Convention".

Empfehlung (96)1 betreffend die Verwendung virtueller Bilder in Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen

(vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen bei seiner 11. Sitzung (5.-6. Dezember 1996) verabschiedet).

Recommendation (96) 1 concerning the Use of Virtual Images in News and Current Affairs Programmes

(adopted by the Standing Committee on Transfrontier Television at its 11th meeting (5-6 December 1996))

Today, it is technically possible to produce "virtual" images (the quality of which, as well as the context in which they are shown, are such that the unsuspecting viewer might believe they are real). The issues raised by the use of such images in news and current affairs programmes were considered with attention by the Standing Committee.

[...]

"The Standing Committee believes that the use of virtual images in news and current affairs programmes falls under the editorial responsibility of the broadcaster. In certain cases, virtual images may be an effective means of presenting and explaining facts or events to the public. The Standing Committee considers that, within the framework of Article 7 (3) of the Convention (responsibilities of the broadcaster), the use of virtual images in news and current affairs programmes needs to comply in particular with the following principles:

- firstly, the use of virtual images must be necessary or helpful to illustrate information or a hypothetical version of the event being discussed;*
- secondly, the broadcaster should not use virtual images to manipulate or distort the content of an information;*
- thirdly, the viewer must be clearly informed, by appropriate means, when virtual images are being used."*

Empfehlung (97)1 betreffend die Verwendung virtueller Werbung, vor allem während der Übertragung von Sportveranstaltungen

(vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen bei seiner 12. Sitzung (20.-21. März 1996) verabschiedet).

Recommendation (97) 1 concerning the Use of Virtual Advertising Notably during the Broadcast of Sports Events

(adopted by the Standing Committee on Transfrontier Television at its 12th meeting (20-21 March 1997))

Virtual techniques are sometimes used to insert advertising messages, notably during the broadcast of sports events, either by the virtual replacement of advertising messages on hoardings around the ground, or by inserting new, sometimes three-dimensional images in other parts of the picture.

In the transfrontier context, virtual image technology may, in certain cases, permit the masking of messages banned by law in the receiving country without affecting the broadcast of the sporting event. Sometimes, however, these techniques help to increase the presence of advertising on the screen under conditions which are detrimental to the perception and the understanding of the event.

[...]

"The Standing Committee believes that the broadcaster, who is exclusively responsible for the content of the signal produced and/or broadcast, should retain ultimate control over this content. Given his/her responsibility towards the viewers, the broadcaster must ensure that virtual advertising messages comply with the rules of the Convention, and in particular that virtual advertising, in its presentation and content, meets the requirements stemming from Articles 7, 11 and 13 of the Convention.

In this respect, the Standing Committee notes the appropriateness of self-regulation and welcomes the code of conduct on virtual advertising adopted in 1996 by the European Broadcasting Union and the Association of Commercial Television in Europe.

Furthermore, without prejudice to any other indications which might be necessary in the future, it should be stressed at this stage that:

- the presence of virtual advertising messages during the broadcast of sports events should be indicated to the viewers, by appropriate means, at the beginning and the end of the programme concerned;*
- in no case should virtual advertising messages transform the perception or the understanding of the event, or be detrimental to its visibility".*

ANNEX H

Auszüge (in englischer Spracher) der Entscheidung und der Stellungnahme in Sachen RTL/Veronica de Holland Media Groep S.A. und CLT-UFA S.A. gegen das Commissariaat voor de Media

*Die Texte sind nicht auf deutsch erhältlich
und deshalb nachfolgend in englischer Sprache abgedruckt*

Entscheidung der Afdeling Bestuursrechtspraak (Abteilung für Verwaltungsrecht) des Raad van State (Staatsrat) vom 10. April 2001, Doc CC TVSF (2001) 20

Ruling of the Afdeling Bestuursrechtspraak (Administrative Law Division) of the Raad van State (Council of State) of 10 April 2001. RTL/Veronica de Holland Media Groep S.A. and CLT-UFA S.A. v. the Commissariaat voor de Media (Dutch Media Authority), Doc CC TVSF (2001) 20

Ruling on the appeal instituted by:

1. The partnership under Luxembourg law "RTL/Veronica de Holland Media Groep S.A." and
 2. The partnership under Luxembourg law "CLT-UFA S.A.",
- both registered in Luxembourg,
the appellants

against the ruling by the Amsterdam District Court (*Arrondissementsrechtbank*) of 7 September 2000 in the case between:

the appellants and the Dutch Media Authority [...]

1. Course of the proceedings

[...]

2. Findings

Essentially, the dispute concerns the question of whether the Dutch Media Authority – in view of the Media Act and Directive no. 89/552/EEC [...] (the Directive: 'Television without frontiers'; OJEC L 298), as amended by Directive 97/36/EC [...], rightly took the position that HMG, as the party responsible for broadcasts of RTL4 and RTL5 in the Netherlands, falls under its jurisdiction. In the opinion of the Appellants, that question should be answered in the negative. To that end, they submitted that CLT-UFA S.A., and not HMG is the broadcaster responsible for the broadcasts of RTL4 and RTL5. CLT-UFA performs its activities in Luxembourg, works under a Luxembourg concession and falls under the supervision of the Luxembourg authorities, namely the Commission Indépendante de la Radiodiffusion (CIR). In the opinion of the appellants, the temporary exemption decision of 20 November 1997, as upheld by the decision of 31 March 1998, is therefore unwarranted. For those reasons they used legal means which lead to the proceedings at hand.

[...]

The appellants also argued that the Court wrongly passed over the fact that the Dutch Media Authority acted at variance with the principle of legal certainty because until 1997, it lay in the fact that channels RTL4 and RTL5 fell under Luxembourg jurisdiction and an administrative body can only change policy when specific changes in the actual or legal situation justify the same. This argument fails. It is justified that after some time, the Dutch Media Authority considered whether the facts and circumstances had changed to the extent that, in part in light of new legislation and case law at European and national levels, there was cause for a different opinion concerning the supervisory task.

Subsequently discussed was whether the Dutch Media Authority could have come to that different decision and whether the contested decision can also be upheld at law. In that connection the appellants, just as they did in Court, [...], that the applicable criteria do not lead to the conclusion that supervision should be performed by the Authority, and that the contested decision leads to double supervision.

[...]

In any event, the term 'broadcaster' must include commercial broadcasting organisations as referred to in Section 4 of the Media Act, as it read at the time of the current decision making. Therefore, the decision of which Member State should exercise the supervision must be based on the criteria in Article 2 just mentioned.

Based on the data it collected, the Dutch Media Authority concluded that the jobs of final editor, editor-in-chief, programme director and general programme director would be performed at HMG in Hilversum. It is true that HMG has its registered office in Luxembourg, but the editorial responsibility is exercised in the Netherlands, while programme decisions are also taken in the Netherlands and the majority of the personnel work in the Netherlands. All this was decisive for the Dutch Media Authority to conclude that HMG is the responsible broadcaster for the programmes of the channels RTL4 and RTL5, that HMG must be deemed to have its registered office in the Netherlands and that it falls under the jurisdiction of the Netherlands. In the case of the contested decision the Court ruled, on the basis of the findings used therein, that the Dutch Media Authority reached the conclusion on the proper grounds.

The appellants submitted that the Dutch Media Authority and the Court thus failed to acknowledge that

the centre of gravity as regards the ultimate responsibility, as well as regards the strategic and commercial decisions, lies in Luxembourg, specifically and primarily with CLT-UFA. The Luxembourg headquarters of the organisation is the central location where strategic and commercial decisions are taken all for the various channels, both jointly and individually. That is where the majority of the rights are purchased, negotiations are conducted there with intellectual property organisations and moreover, decisions regarding programming policy are taken there, according to the appellants. In that, they distinguish between the, in their opinion, ultimate responsibility lying with CLT-UFA in Luxembourg for establishing the profile, the positioning and the identity of the channels and for the formats, schedules and programme concepts to be used on the one hand, and the daily fleshing out in the Netherlands by HMG of the programmes on the basis of the outlined policy, on the other.

On this the Administrative Law Division finds that the documents insufficiently show that CLT-UFA is so involved with the broadcasting activities of the broadcaster for the programmes of RTL4 and RTL5 that it must be deemed to have its registered office in Luxembourg. In any event, they give no reason to assume that the involvement of CLT-UFA in this case should extend beyond what is customary for a (major) shareholder. Also at the session, when asked the appellants were unable to provide any further data and clarity about the exact influence of CLT-UFA on the nature, content, duration and time of programmes aired. In view of the facts and circumstances as these emerged during the proceedings, one can assume that the determination and changing of the profile, the positioning and the identity of the programmes in question are at least in part under the jurisdiction of HMG and that not only the further working out and fleshing out are performed in the Netherlands. The jobs of final editor, editor-in-chief, programme director and general programme director are performed at HMG in the Netherlands, that is the location of the editorial accountability and that is where the majority of the personnel work. Together with the Court, the Administrative Law Division finds that in the contested decision the Dutch Media Authority was permitted to take the position that, in view of Article 2, third paragraph under a, at least under b, first full sentence, of the directive, HMG as the party responsible for transmissions of RTL4 and RTL5 in the Netherlands, would fall under its jurisdiction.

A consequence of the decision making on the part of the Dutch Media Authority however, is that, when the decision in question is executed, there will be double supervision, as submitted by the appellants.

After all, the programmes of RTL4 and RTL5 are already under the supervision of the Luxembourg authorities, specifically of the CIR, who deem themselves to have authority to do so.

The preamble to the amendment directive explicitly contains the following premise for the application of the delineation provision of Article 2:

"(13) Whereas the fixing of a series of practical criteria is designed to determine by an exhaustive procedure that one Member State and one only has jurisdiction over a broadcaster in connection with the provision of the services which this Directive addresses; nevertheless, taking into account the case law of the Court of Justice and so as to avoid cases where there is a vacuum of jurisdiction it is appropriate to refer to the criterion of establishment within the meaning of Articles 52 and following of the Treaty establishing the European Community as the final criterion determining the jurisdiction of a Member State."

The directive contains criteria to prevent a legal vacuum and to stand up against the manner in which supervision is performed, but in itself does not include a procedure to stop double supervision. Chapter V bis Article 23 bis, inserted in the amendment directive, does provide for a contact committee. Insofar as relevant, the Article reads as follows:

[...][see text Art. 23 a Directive as amended]

With regard to the action taken by the Netherlands in this matter, the documents reveal the following, as explained at the session. The report of the hearing of the objection of 13 February 1998 states that the chairman of the contact committee was informed by the Netherlands in the Spring of 1997 about the developments and that this committee apparently saw no reason to discuss the situation bilaterally with the Luxembourg government. At the session, the Dutch Media Authority indicated that this matter was brought up during a meeting at the end of 1997, but no response was received. According to the minutes of the meeting of the contact committee held on 15 January 1998, in any event this matter did not lead to comments or criticism, not even on behalf of Luxembourg. The report also states that then State Secretary of Culture, A. Nuis, in late 1997 during the informal Culture Council**, gave a copy of the letter with the decision to his Luxembourg colleague. In the contested decision of 31 March 1998, the Dutch Media Authority also points out that, on behalf of the European Commission in this respect, it was noted in the contact committee that if a Member State is having a problem, the said Member State can always place that on the agenda of the committee, which Luxembourg did not do. Finally, according to the documents, between the end of January and the end of March 1998, letters were exchanged between then State Secretary Nuis and the Luxembourg Prime Minister Juncker, which did not lead to a resolution. The position of the Dutch Media Authority can lead to problems in relation to the supervision now exercised by Luxembourg. After all, [...], the Luxembourg government does not hold the same opinion as the Dutch Media Authority. The principle of the careful preparation of a decision to be taken, in connection with the object and purport of the directive, and in light of Article 10 of the EC Treaty, entails in this case that the Dutch Media Authority cannot suffice with taking the position that the problem of the double supervision is only evident after the conclusion of the current proceedings, and

that this problem does not concern the Dutch Media Authority. The assertion that the Luxembourg authorities create the double supervision and that the appellants can request the said authorities to cease the double supervision, refusal of which could result in the use of the necessary legal measures, fails to recognise that in any event, the Dutch Media Authority has its own responsibility, taking into account the preamble of the amendment directive (in particular the words "that one Member State and one only has jurisdiction over a broadcaster" to prevent double supervision. It is true that it has been asserted and not refuted that this topic was discussed by the contact committee, but the Dutch Media Authority was unable to indicate and moreover it has not become evident that the issue was brought to the attention of the members of the committee explicitly and with reference to the possible consequences as an agenda item, including a written explanation. The least one can expect from the Dutch Media Authority is that the Dutch representatives bring up this issue in that manner explicitly in the contact committee created especially for that purpose. The Administrative Law Division consequently decides that the decision in the given circumstances was not taken with the prerequisite care. In view of that considered above [...], the appeal is founded to that extent. [...]The Dutch Media Authority will have to take a new decision with due observance of this ruling. As the result of the ruling by the Court, the period for the broadcast of the programmes in their current form via the cable terminated on 28 October 2000. In order to satisfy the interests of HMG, the Dutch Media Authority additionally decided on 2 November 2000 that, as far as the transmission of the programmes via the cable is concerned, the exemption situation will terminate on 1 December 2000, unless authorisation is requested prior to that date and that as far as the contents of the programmes go, the exemption will terminate on 1 February 2001. This additional temporary exemption decision, [...], shares in the quashing of the decision of 31 March 1998 and requires no further comment. The Administrative Law Division does note however, that it is logical that, pending the further decision making, the Dutch Media Authority shall take no further execution measures. [...]

3. Decision

The Administrative Law Division of the Council of State

[...]

quashes the contested ruling

declares the appeal to be founded

quashes the decision of the Dutch Media Authority of 31 March 1998

quashes the decision of the Dutch Media Authority of 2 November 2000

instructs the Dutch Media Authority, with due observance of this ruling, to take a new decision on the objection

[...]

Großherzogtum Luxemburg: Stellungnahme der unabhängigen Rundfunkkommission vom 6. Juli 2001 zur Frage welcher Staat die rechtliche Zuständigkeit für die Kanäle RTL4 und RTL5 besitzt. Doc CC TVSF (2001) 24

Grand Duchy of Luxembourg: Opinion of the Independent Broadcasting Commission of 6 July 2001 as to which State Has Jurisdiction over Channels RTL4 And RTL5. Doc CC TVSF (2001) 24

By letter of 30 May 2001, the Prime Minister and Minister of State sought the opinion of the Independent Broadcasting Commission on determining which State has jurisdiction over channels RTL4 and RTL5 transmitted by the public limited company CLT-UFA on the basis of licences granted on 26 April 1995. The reasons for this request are, firstly, the entry into force of [...] and Council Directive 97/36/EC of 30 June 1997, and, secondly, the placing of this question of jurisdiction to monitor these channels on the agenda of the Contact Committee set up by the above Directive (the Television Without Frontiers Directive).

[...] the question currently sets the Luxembourg authorities against the Dutch authorities, both considering that they can exercise their own control over these two channels. [...]

By way of introduction, the Independent Broadcasting Commission wishes to stress the fundamental importance accorded by the Directive to the principle of single control of television channels by a single State. [...] the Directive sets up control over television broadcasting organizations responsible for broadcasting programmes by attributing jurisdiction to the State in which they are located. In this context, the rules in question and their practical application must also take account of the economic imperatives influencing European integration, i.e. the right of establishment and the freedom to provide services.

[...]

First of all, it is necessary to determine which entity fulfils the role of broadcaster in order then to apply to the same the criteria of geographical location, enabling the State which has jurisdiction, and which may exercise control, to be determined.

I) Definition and determination of the television broadcasting organization [...]

Article 1 (b) of the Directive defines the television broadcasting organization (or "broadcaster") in the following terms: the natural or legal person who has editorial responsibility for the composition of schedules of television programmes within the meaning of (a) and who transmits them or has them transmitted by third parties.

This definition contains two elements.

A) Editorial responsibility for the composition of schedules of television programmes

It becomes evident upon reading Article 1 (b) of the Directive that with regard to the definition and determination of the broadcaster subject to control, any criterion of geographical location is removed. On the other hand, the Directive refers to the economic and legal reality in that the task is to determine the entity, whether natural or legal, which determines the content of television programmes by way of the general remit which it applies to such content.

This means that, in order to conclude the first stage of the analysis, the following must be disregarded:

- The geographical location of the natural person or corporate body having power to define such content ;
- The identity of the entity, whether natural or legal, which effects practical daily implementation of the decisions taken in terms of general remit ;
- The geographical location of the human and technical resources implemented in order to implement the decisions taken at the level of editorial responsibility.

In the case under discussion, the matter relates to the question of whether editorial responsibility for the composition of programme schedules is borne by RTL De Holland Media Groep (HMG), a public limited company under Luxembourg law, or by CLT-UFA, also a public limited company under Luxembourg law.

The factual elements of the case lead one to conclude that CLT-UFA is the broadcaster responsible for the editorial remit of the programme schedules for RTL4 and RTL5. In this regard, the following should be noted:

- CLT-UFA, a public limited company under Luxembourg law, is currently holder of a licence issued by the State of Luxembourg to operate the channels RTL4 and RTL5, which imposes upon the company the

obligation to retain control over these two channels and assume responsibility for the composition of the programme schedules ;

- Whereas the decisions regarding the programme schedules are prepared by a committee of executives from CLT-UFA and RTL De Holland Media Groep (HMG), the relevant final decisions are taken only by and on the responsibility of CLT-UFA. These decisions are taken by the executives responsible for the day-to-day management of CLT-UFA, and the programme schedules are approved regularly by the Board of Directors of CLT-UFA ;
- CLT-UFA and RTL De Holland Media Groep (HMG) are linked by a contract which defines their respective roles and expressly attributes to CLT-UFA responsibility for the programmes of RTL4 and RTL5 ;
- RTL De Holland Media Groep (HMG) is a wholly owned subsidiary of CLT-UFA, which enables the latter to have a decisive influence in fact and in law over the decisions of RTL De Holland Media Groep (HMG) and over the appointment of the persons entrusted with management thereof.

In the opinion of the Independent Broadcasting Commission, no element can be found which would enable responsibility for the programme schedules of RTL4 and RTL5 to be attributed to RTL De Holland Media Groep (HMG). The points set out above tend, on the contrary, to remove from the latter all decisive influence on such composition and attribute to the same a mere advisory role in the context of the programming committee via its constituent bodies, which are subject to the control and influence of CLT-UFA.

B) Transmission of schedules of television programmes

In the present case, CLT-UFA transmits the television programmes of RTL4 and RTL5 to the public. This transmission involves the final assembly of programmes, which takes place in the final control room on the premises of CLT-UFA in Luxembourg, using personnel either of CLT-UFA or of other subsidiaries of the group whose capital it holds. It also involves broadcasting programmes, which is also undertaken from Luxembourg under the responsibility of CLT-UFA, using both terrestrial and satellite broadcasting facilities.

Conversely, the content of the case file does not indicate that RTL De Holland Media Groep (HMG) has any responsibility for transmitting the programmes of RTL4 and RTL5. While it does assume an important function within the framework of these programmes, its involvement is limited to the technical and practical production of programmes where the editorial line, general remit and responsibility are assumed upstream by CLT-UFA, and the transmission of which is effected downstream also by CLT-UFA.

In the opinion of the Independent Broadcasting Commission, in this case it is therefore CLT-UFA, [...], which must be qualified as a television broadcasting organization (or "broadcaster") [...].

II) Geographical location of the television broadcasting organization [...]

Only once the [...] "broadcaster" within the meaning of Article 1 (b) of the Directive has been determined is it appropriate to refer to the geographical location thereof to determine to which State the Directive attributes jurisdiction for the purpose of monitoring programmes.

In the second stage of the analysis, Directive 97/36/EC sets out as the principal criterion of application the head office (Article 2(3)), while referring on a subsidiary basis to the transmission facilities (Article 2(4)) and providing a subsidiary criterion (Article 2(5)) in the event that the principal criterion should lead to a legal vacuum (Preamble No. 13 of Directive 97/36/EC).

Article 2(3) of the Directive provides a number of cases with a view to determining clearly which State has jurisdiction with regard to monitoring a television broadcasting organization. [...]

[...]

Within the framework of the present opinion, it is therefore necessary to examine successively the questions as to the State in which CLT-UFA, [...], has a head office (A), and in which State it takes decisions on programme schedules (B), in order, in the event of differing responses to these two questions, then to consider in which State(s) a significant part of the workforce involved in the pursuit of television broadcasting activity operates (C).

A) The head office of CLT-UFA [...]

CLT-UFA is a public limited company under Luxembourg law, constituted in Luxembourg (under a different name) in 1931, entered in the Commercial Register and Register of Companies of Luxembourg under number B 6139, and having a head office in Luxembourg on a continual basis, currently at 45, boulevard Pierre Frieden, Luxembourg. From the outset, it has undertaken there both management and

administration activities, and technical operations concerning various television and radio channels. This activity is demonstrated by a significant presence of human and technical resources in Luxembourg. Therefore, there can be no doubt that it maintains a head office there.

The first criterion of Article 2(3) (a) therefore designates the State of Luxembourg.

B) Editorial decisions on programme schedules of RTL4 and RTL5 taken by CLT-UFA [...]

First of all, it would appear useful to clarify the nature of the decisions which must be taken into consideration in this context. In the opinion of the Independent Broadcasting Commission, this can only mean the basic decisions intended to define the general content and general remit of the schedule of the programmes broadcast, to the exclusion of decisions on the day-to-day management of the daily or journalistic content of daily programmes. The latter must always be based on the general editorial guidelines to which they are subject. Therefore, it would be inappropriate and ineffective to apply as a criterion of geographical location a criterion of which the content is not autonomous in nature, but which depends on decisions taken elsewhere. It is only by exercising control over the general remit that such control can be revealed as effective.

According to the elements of this case, and as set out above, decisions on the general remit and definition of the schedules of programmes are taken by the management organs of CLT-UFA, [...]. These decisions are regularly endorsed by the Board of Directors of CLT-UFA. These two corporate levels of the company are brought together and perform their functions at the head office of CLT-UFA in Luxembourg.

Therefore, it must be stated that the second condition to which Article 2(3) (a) refers also designates the State of Luxembourg.

C) The place where a significant part of the workforce involved in the pursuit of the television broadcasting activity is located

Insofar as the two paramount criteria of Article 2(3) (a) both point to Luxembourg, this sole provision suffices to affirm the jurisdiction of the State of Luxembourg for the purposes of exercising the single control provided by the Television Without Frontiers Directive over the television channels RTL4 and RTL5. It is therefore not necessary to reflect on the subsidiary case provided in Article 2(3) (b) in the event that these two reference criteria should lead to differing conclusions.

Nevertheless, the Independent Broadcasting Commission wishes to express its opinion on the question as to the meaning, in the context of Article 2(3) (b), of the phrase "a significant part of the workforce involved in the pursuit of the television broadcasting activity". In the Independent Broadcasting Commission's opinion, this notion cannot be the subject of a strict numerical appraisal consisting of the assertion that the presence of a given percentage of persons on the territory of a given State might enable one to consider this condition as being fulfilled. On the contrary, account must be taken of the use made of the persons present on the territory of each of the States concerned in the process of production, broadcasting and transmission of programmes, each of these components being necessary and indispensable to the provision to the public of the service that a television programme constitutes. Therefore, while it is possible that a proportionately higher number of people are based in a State due to the fact that some programmes which are more demanding in terms of human resources (e.g. entertainment programmes, television news) are produced there, this does not necessarily mean that a more substantial part in terms of time and interest to the public originates from that State. Account must also be taken of the use of other elements of the programme schedule, such as programmes bought from third parties (e.g. television and cinema productions, sporting and cultural events) which, although less demanding in terms of human resources, comprise no less significant an interest for the programmes' target audience. Finally, account must be taken of the location of those entrusted with final assembly of the programmes and those responsible for broadcasting these programmes, whether by terrestrial or satellite technology, since in the absence of such persons, production upstream of the content of the programmes is scarcely of any use.

[...]

CONCLUSION

In conclusion, the Independent Broadcasting Commission is of the opinion that, in application of Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC, jurisdiction in respect of monitoring and control of the programmes of RTL4 and RTL5 is devolved upon the State of the Grand Duchy of Luxembourg.

Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa

Bericht über eine Diskussion am runden Tisch & Auswahl von Hintergrundmaterial

Der Bericht *Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa* verknüpft eine Reihe thematischer Stränge, die nur allzu häufig isoliert betrachtet werden. Er bewertet wesentliche Definitionslücken durch die Auseinandersetzung mit aktuellen Fragestellungen sowie plausible Gründe für Auslegungsdivergenzen, auf Grund derer es in der Zukunft zu Problemen kommen könnte. All dies wird durch einen Überblick über die relevanten Instrumentarien für benachbarte Kommunikationsdienste und einige vorsichtige Vorschläge zur Festigung der Strukturen und Systeme zur Beilegung von Streitigkeiten bei der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter ergänzt.

Der Bericht *Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa* zeigt auf, wie das **Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen** und die **Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“** mit einer Reihe von Freiheitsrechten, die durch die europäische Gesetzgebung garantiert werden, zueinander in Beziehung stehen. Der Bericht beleuchtet ausgewählte Fragestellungen, die von einer formalen Erläuterung durch die zuständigen Stellen, z. B. im Rahmen einer zukünftigen Überarbeitung der Richtlinie oder des Übereinkommens, profitieren könnten.

Einige der drängendsten Fragen sind dabei:

- der Begriff des Rundfunkveranstalters, da die bestehenden Definitionen des **Terminus „Rundfunkveranstalter“** nicht unbedingt die gewachsene Komplexität der Rundfunkdienstleistungen, der Organisationsstrukturen und der neuen Formen interner Arbeitsteilung widerspiegeln.
- der Begriff der **redaktionellen Verantwortung/Kontrolle** ist ebenfalls von den oben genannten Veränderungen betroffen. Organisatorische Unterteilungen in Rundfunkunternehmungen und neue Technologien haben neue Arbeitsmethoden ermöglicht, was dazu geführt hat, dass in verschiedenen Fällen nicht mehr eindeutig ist, wer die redaktionellen Verantwortung trägt. Der Terminus „wesentlicher Teil des Sendepersonals“ und der Begriff des „bestimmten Programms“ sind für die Diskussion von Themen der rechtlichen Zuständigkeit relevant, denn die Existenz mehrerer Programme anstelle eines bestimmten Programms kann darauf hindeuten, dass es auch mehrere Zentren redaktioneller Verantwortung/Kontrolle und nicht nur eines gibt.
- **Technische Neuerungen** können die Festlegung der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter beeinflussen. So bedarf es zum Beispiel einer Klärung der rechtlichen Zuständigkeit für die Weiterverbreitung, Bildschirmteilung (split-screening), virtuelle Werbung und Einfügung von Werbung durch Kabelbetreiber erfordern gleichermaßen eine Neufestlegung der rechtlichen Zuständigkeit insofern, als dass sie die Frage aufwerfen, wo die redaktionelle Verantwortung festzumachen ist.

Im Zeitalter ständig zunehmender **Konvergenz** untersucht der Bericht die Zuständigkeitsklauseln, die für andere Arten von Kommunikationsdiensten gelten. Die Frage der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter bleibt keinesfalls auf „materielle Fragen“ beschränkt, da die Verfahrensweisen zur **Beilegung von Streitigkeiten** über die rechtliche Zuständigkeit ebenfalls von entscheidender Bedeutung sind. Der Bericht zeigt in den Mechanismen zur Beilegung solcher Streitigkeiten auf europäischer Ebene einige Schwachstellen auf. Gleichzeitig prüft er andere Möglichkeiten, die teilweise aus Rechtsinstrumenten für angrenzende Kommunikationsdienste entlehnt wurden.

Dieser Bericht beruht auf einer informellen Diskussion am runden Tisch über *die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa* am 24. November 2001 in Amsterdam, die von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) und dem Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam gemeinsam veranstaltet wurde.

Der Bericht wird durch umfangreiche Hintergrundmaterialien ergänzt, die zum Teil aus Quellangaben (mit Internet-Links) und zum Teil aus bearbeiteten Texten bestehen. Diese Unterlagen sollen denjenigen Lesern in ihren Bemühungen behilflich sein, die bei der Verfolgung oder Beteiligung an der Diskussion auf Primärquellen zurückgreifen möchten.

Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa wird in der Reihe IRIS Spezial veröffentlicht, einer Publikationsplattform für tiefgreifende Untersuchungen europaweit relevanter Rechtsthemen für Fachleute des audiovisuellen Sektors.

Veröffentlicht durch die
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76 allée de la Robertsau
67000 Straßburg

France

Tel. +33 (0) 3 88 14 44 00

Fax +33 (0) 3 88 14 44 19

E-mail: obs@obs.coe.int

<http://www.obs.coe.int>

Straßburg, 2002

EUR 27

ISBN 92-871-4855-4

In Zusammenarbeit mit:
unsere Partnerorganisation und

IViR
Institut für Informationsrecht

epia
European platform
of regulatory authorities