



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Reinhard Hartstein

**Die Gesetzgebungszuständigkeiten für die neuen Medien
im Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaaten
und Europäischer Union**

**Reihe Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln**

Heft 84/1997

Köln, im Juni 1997

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

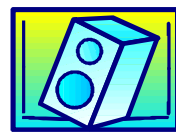
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 84/96: 3-930788-73-X

Schutzgebühr 6,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Reinhard Hartstein
Die Gesetzgebungszuständigkeiten für die neuen Medien
im Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaaten
und Europäischer Union*

I.	Einleitung	1
II.	Historischer Überblick.....	2
III.	Ausgangssituation	3
IV.	Interessenlage	4
	1. Interessenlage der EU-Kommission	4
	2. Interessenlage der Mitgliedsstaaten.....	5
	3. Derzeitige Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten.....	6
V.	Die maßgeblichen Rechtsnormen des EG-Vertrags.....	9
VI.	Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur EG-Fernsehrichtlinie	12
VII.	Die Regelungen der EG-Fernsehrichtlinie.....	13
VIII.	Weitere Aktivitäten der EU-Kommission.....	15

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Autor, Verwaltungsdirektor der Deutschen Welle in Köln, am 11. 6. 1997 vor dem Rundfunkökonomischen Kolloquium des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln gehalten hat.

I. Einleitung

Wenn man heute eine europarechtliche Kompetenzbetrachtung im Hinblick auf die "neuen Medien" anstellt, so assoziiert man mit diesem Begriff vor allem tiefgreifende technische Veränderungen, aber auch Verhaltensänderungen der Kommunikationsgesellschaft. Man hat vor allem die neuen Informationstechnologien vor Augen, also die "neuen Dienste", die meist mit dem Begriff Multimedia bezeichnet werden. Diese Entwicklung ist gekennzeichnet durch einen neuen Schub der Vervielfachung von Übertragungsmöglichkeiten im Wege der Digitalisierung des Fernsehens und der Kompressionstechnik. Hinzu kommt eine von der Verbreitung des Computers ermöglichte Beteiligung auch einzelner an den neuen Diensten. Die Stichworte lauten in diesem Zusammenhang Internet, Online-Übertragung, Pay-TV, Teleshopping, Home-Shopping, Video-on-Demand. Diese Neuerungen, verbunden mit dem Siegeszug der Satellitentechnik und den damit verbundenen Grenzüberschreitungen, werden zunehmende Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Massenkommunikation und Individualkommunikation mit sich bringen.

Hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeiten, also der Kompetenzproblematik zwischen Nationalstaaten und Europäischer Union, hat sich die Diskussion aber nicht an den neuen Diensten entzündet. Die Auseinandersetzung fand im Vorstadium dieser wirklich "neuen Medien" statt, nämlich bei den neuen Verbreitungsmöglichkeiten des Fernsehens über direkt empfangbare Satelliten und über Kabelverbreitung und deren grenzüberschreitende Wirkung.

Dabei wird sogar vereinzelt in der rundfunkrechtlichen Diskussion der EU, etwa vom Kommissar Martin Bangemann,¹ die Auffassung vertreten, daß sich mit der Einfügung digitaler Techniken, die im Vergleich zur Presse bestehende Sondersituation des Rundfunks auflöse. Diese Sondersituation sei aber - historisch gesehen - in Europa der bestimmende Anlaß für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und staatliche Rundfunkregulierung gewesen. Mit der Digitalisierung des Rundfunks und der Einführung neuer Dienste sowie der Kompressionstechnik entfielen die Gründe für eine eigenständige Ordnung des Rundfunkwesens und damit die Notwendigkeit eines der Allgemeinheit verpflichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Vielmehr könne, so diese Auffassung, die Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Pluralismus nunmehr dem Markt und dem ihn regulierenden Wirtschaftsrecht überlassen werden, was konsequenterweise zu einer umfassenden Regelungsbefugnis der EU-Kommission führen würde.

Die europäische Kompetenzproblematik wird daher im folgenden zunächst anhand des Fernsehens erläutert. Erst am Ende ist ein Blick auf die Entwicklung der eigentlichen "neuen Medien", also z.B. der Online-Dienste angesagt. Dabei

¹ Bangemann, Rede vor dem Europäischen Parlament am 14. 06. 1995, Protokoll der Sitzung des Europäischen Parlaments am 14. 06. 1995, Seite 91



soll zunächst die Ausgangssituation der europaweiten Debatte Mitte der 80iger Jahre beleuchtet werden; danach wollen wir auf die Interessenlage der Europäischen Union einerseits und der Nationalstaaten andererseits eingehen, um das Spannungsverhältnis verstehen zu können. Erst danach werden wir uns den einzelnen Regelungen der EU-Richtlinie sowie einigen besonders wichtigen Rechtsfragen zuwenden.

II. Historischer Überblick

Die Bestrebungen zu übernationalen Regelungen auf europäischer Ebene begannen verstärkt Mitte der achtziger Jahre.² Schon am 12. März 1982 wurde die EU-Kommission mit einer EntschlieÙung des Europäischen Parlaments auf der Basis des sog. Hahn-Berichts um die Ausarbeitung eines "Medienberichts" gebeten. Die Kommission legte schließlich am 14. Juni 1984 das Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen" vor, mit dem sie endgültig klarmachte, daß sie gewillt war, bestimmte Bereiche des Rundfunks zu regeln. In der Folgezeit gab es heftige Auseinandersetzungen zwischen den Nationalstaaten und der EU-Kommission. Auf der Ebene des Europarates wurde über ein europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen verhandelt. In Weiterführung des mit dem Grünbuch eingeschlagenen Weges legte die Kommission am 30. April 1986 dem Rat ihren "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Rundfunkstätigkeit" (im folgenden: EG-Fernsehrichtlinie) vor, die sie nach den Beratungen des Europäischen Parlaments und seine Ausschüsse am 21. März 1988 in überarbeiteter Fassung dem Ministerrat zuleitete. Dieser nahm die Richtlinie am 13. April 1989 in einer überarbeiteten Fassung gegen die Stimmen der Bundesrepublik Deutschlands, Belgiens und Dänemarks als gemeinsamen Standpunkt an. Nach Einarbeitung von Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments legte die Kommission dem Rat einen Richtlinienvorschlag vom 26. Mai 1989 vor, der jedoch im Rat zunächst keine Mehrheit fand. Fünf der Mitgliedstaaten versagten ihre Zustimmung. Erst nach Aufnahme von Protokollerklärungen stimmten schließlich die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande und Frankreich dem überprüften Vorschlag zu, so daß die EG-Fernsehrichtlinie am 03. Oktober 1989 vom Rat verabschiedet werden konnte.

Parallel dazu war es im Europarat nach lang andauernden Verhandlungen zu einer Einigung über eine Fernseh-Europaratskonvention gekommen, die am 5. Mai 1989 beim Europarat zur Unterzeichnung aufgelegt wurde. Interessant ist, daß die EU-Kommission teilweise unter Androhung von Vertragsverletzungsverfahren versucht hatte, die Mitgliedsstaaten, beispielsweise die Bun-

² Grundlegend zu der Gesamthematik Hartstein/Ring/Kreile, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, 3. Auflage, abgedruckt im Loseblattwerk von Ring, Medienrecht, C-03, Allgemeine Erläuterungen, Rdn. 77 ff.

desrepublik Deutschland, von einer Fortführung der Verhandlungen und einer Unterzeichnung der Europakonvention abzuhalten.

Inhaltlich stimmen Europaratkonvention und EG-Fernsehrichtlinie weitestgehend überein. Da die Länder der EU-Kommission die Kompetenz zum Erlaß der Fernsehrichtlinie zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts bestritten, setzten sie im Rundfunkstaatsvertrag von 1991 förmlich nicht die EU-Fernsehrichtlinie, sondern die Europaratskonvention um - inhaltlich allerdings mit der Richtlinie übereinstimmend. Der teilweise heftige Widerstand der Länder gegen die EU-Fernsehrichtlinie, der bis vor das Bundesverfassungsgericht führte, ging einher bzw. war sogar einer der wesentlichen Auslöser für den verstärkt Anfang der neunziger Jahre zu beobachtenden "Euroskeptizismus", der sich gegen eine zu weite Ausdehnung der Kompetenzen der EU-Kommission wendet.

III. Ausgangssituation

Ausgangssituation für die Auseinandersetzungen ab Mitte der achtziger Jahre war die in mehreren Ländern der Europäischen Union stattfindende Öffnung hin zum privaten Rundfunk, verbunden mit einer Vermehrung der Fernsehprogramme. Dabei waren folgende Aspekte von besonderer Bedeutung.

1. Die rasante technische Entwicklung im Satellitenbereich führte einerseits zu immer kostengünstigeren und kleineren Empfangsanlagen zum Direktempfang von Satellitenprogrammen. Die Satelliten selbst konnten eine immer größere Anzahl von Programmen übertragen. Die Satellitensysteme Astra und Eutelsat sind heute in der Lage, weit über die Grenzen der EG und Europas hinausgehend eine hohe Anzahl von Fernsehprogrammen zu übertragen. Folge: Im Gegensatz zu früher konnten die Programme nicht mehr auf die nationalen Grenzen beschränkt werden, alle Programme sind prinzipiell in ganz Europa empfangbar.
2. Allerdings ist die europäische Sprachenvielfalt zu beachten. In den 20 Ländern Europas leben 400 Millionen Zuschauer mit 17 Sprachen. Bei näherem Hinsehen sind dabei Überlegungen, Fernsehprogramme mit mehreren Tonkanälen für verschiedene Sprachen auszustatten, wenig Erfolgsaussichten beschieden. So sind heute in Europa vor allem die Sprachräume maßgeblich für die Verbreitungsmöglichkeiten der Programme.
3. Die Vermehrung der Fernsehprogramme in nahezu allen Ländern Europas führt zu einem hohen Programmbedarf. Der Programmbedarf der in Westeuropa zu empfangenden Fernsehkanäle hat sich von ursprünglich 185.000 Stunden im Jahr 1985 auf heute rund 350.000 Stunden pro Jahr schon fast verdoppelt. Die EU-Kommission rechnet gar mit einem Programmbedarf von 500.000 Stunden pro Jahr.³

³ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Allgemeine Erläuterungen, Rdn. 78



IV. Interessenlage

1. Interessenlage der EU-Kommission

Um das Spannungsverhältnis zwischen EU-Kommission einerseits und Nationalstaaten andererseits zu erfassen, ist es erforderlich, die Interessenlage der verschiedenen Partner zu analysieren. Die Interessenlage der EU-Kommission wird durch folgende Faktoren bestimmt, die übrigens im Vorspann der EU-Fernsehrichtlinie vom 3. Oktober 1989 detailliert ausgeführt sind.

a) Zentrale Zielsetzung ist die Integration Europas. Zunächst geht es um die Beseitigung von Hemmnissen bei der Verbreitung des Rundfunks selbst. In der Richtlinie heißt es: "Diese Richtlinie regelt das notwendige Mindestmaß, um den freien Sendeverkehr zu verwirklichen". An anderer Stelle: "Alle diese Beschränkungen der Freiheit, innerhalb der Gemeinschaft Sendungen auszustrahlen, sind gemäß dem Vertrag aufzuheben." Es geht hier also um die Beseitigung von Hemmnissen gegen den gemeinsamen Binnenmarkt im Fernsehbereich. Ausgangspunkt und Zielsetzung ist die Dienstleistungsfreiheit der EU. Beabsichtigt ist die Errichtung eines gemeinsamen Marktes im Fernsehbereich nach Beseitigung von Wettbewerbshindernissen.

b) Die zweite zentrale Zielsetzung ergibt sich aus der Funktion des Rundfunks, wie sie auch vom Bundesverfassungsgericht seiner Rechtsprechung zugrunde gelegt wurde. Da der Rundfunk Faktor der öffentlichen Meinungsbildung ist, will die Kommission die integrierende Wirkung des Rundfunks im Sinne ihrer Ziele nutzen. In der Richtlinie heißt es: "Grenzüberschreitende Sendungen sind eines der Mittel zur Verfolgung der Ziele der Gemeinschaft." Indem alle Programme nach der Beseitigung von Hemmnissen prinzipiell grenzüberschreitend verbreitbar sind, soll sich der Rundfunk zu einem Motor des Zusammenwachsens der EU entwickeln. Die weiteren, zum Teil untergeordneten Ziele der EU-Kommission sind:

c) faire Wettbewerbsbedingungen für alle Veranstalter und Zulieferer,

d) Sicherung der Freiheit der Meinungsäußerung grenzüberschreitend, ebenso wie Sicherung der Informationsfreiheit,

e) Schutz der Nutzer und Verbraucher. Bei dieser Zielsetzung ging es darum, daß sich allzu leicht unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Abschwächung der Schutzregeln für die Verbraucher und Nutzer des Rundfunks, vor allem auch für Kinder und Jugendliche ergeben könnte. Die EU-Kommission beabsichtigte daher Mindestregeln aufzustellen, um

- den Jugendschutz bzw. den Schutz Minderjähriger zu gewährleisten,
- über gleiche Werberegeln vergleichbare wirtschaftliche Ausgangspunkte herzustellen,
- durch Anlegung von Mindeststandards einem Unterlaufen des Gesundheitsschutzes (Tabakwerbung, Arzneimittelwerbung, Alkoholwerbung) vorzubeugen,

- dem Individualrecht Betroffener durch grenzüberschreitende Gegendarstellungsrechte Rechnung zu tragen.

f) Eine der wichtigsten Zielsetzungen war und ist zudem die Schaffung eines Marktes für europäische Produktionen, um ein Gegengewicht gegen die amerikanische Programmwirtschaft zu bilden. An dieser Stelle gab es besonders erbitterte Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedsstaaten, weil die französische Seite besonders auf Quoten - nicht zuletzt zur Stützung der französischen Film- und Fernsehindustrie - drängte, während z. B. die deutsche Seite der freien Entwicklung eines Produzentenmarktes Vorrang vor starren Quotenregelungen gab.

2. Interessenlage der Mitgliedsstaaten

a) Die erste Zielsetzung der Mitgliedsstaaten war diejenige der Bewahrung ihrer Kompetenzen. Großer Wert wurde auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gelegt, wonach europäische Regelungen nur dort Platz greifen sollten, wo nationale Regelungen (bzw. in Deutschland: Landesregelungen) nicht ausreichten. Später wurde das Subsidiaritätsprinzip im Maastrichter Vertrag nochmals ausdrücklich geregelt.

b) Im engen Zusammenhang mit der Zielsetzung der Bewahrung der Kompetenzen stand die Absicht, in jedem Fall eine europäische Behörde z. B. zur Zulassung oder Überwachung von Fernsehsendern zu verhindern.

c) Nicht für alle Staaten, wohl aber für einige, waren die Standortinteressen bedeutend. Besonders innerhalb der Bundesrepublik Deutschland waren Standortinteressen wesentliche Motivation auch für die Zulassung privater Veranstalter, beispielsweise in Bayern und Nordrhein Westfalen, aber auch in Rheinland Pfalz, Niedersachsen und Baden Württemberg. Diese Standortinteressen führten zu einem Protektionismus mit dem Ziel einer Förderung von dem jeweiligen Land zugelassenen bzw. agierenden Veranstaltern. Andererseits entwickelte sich aus diesen Standortinteressen auch ein Interesse, vor Veranstaltern geschützt zu werden, die weniger restriktiven Regeln als die Veranstalter des eigenen Landes unterworfen waren.

d) Im Zusammenhang mit den Standortinteressen stand und steht das Interesse an der Entwicklung einer eigenen Programmwirtschaft als Arbeitsplatz bzw. Wirtschaftsfaktor. Von mehreren europäischen Ländern, beispielsweise Deutschland, Niederlande und Dänemark, wurden aber Quotenregelungen, die von französischer Seite zur Förderung der französischen Programmwirtschaft vorgeschlagen wurden, vehement abgelehnt.

e) In nahezu allen Ländern wurde das Interesse anerkannt, eine Aufweichung strengerer Regeln für Fernsehsendungen zu verhindern. Mit der grenzüberschreitenden Satellitentechnik bestand nämlich die Gefahr, daß unter Umgehung strengerer Jugendschutzbestimmungen oder Werberegulungen von Ländern mit besonders liberalen Regelungen aus Sendungen für ganz Europa



abgestrahlt werden würden. Strenge nationale Regelungen wären dadurch unterlaufen worden. Europaweit sah man dagegen nur ein wirklich wirksames Mittel, nämlich die Anlegung gleicher Mindeststandards in allen europäischen Ländern.

f) Aus dem letzten Gesichtspunkt folgte aber gerade aus deutscher Sicht das Interesse, europäische Regeln keinesfalls auf EU-Europa zu beschränken. Denn zum Zeitpunkt der Schaffung der EU-Fernsehrichtlinie war beispielsweise die DDR noch nicht mit dem Westen wiedervereinigt. Österreich war noch nicht Mitglied der EU, so daß aus deutscher Sicht vor allem die deutschen Sprachgebiete, die größtenteils außerhalb der EU-Grenzen lagen, in Regelungen einbezogen werden sollten. Dabei wurde auch die Problematik gesehen, daß die zumindest teilweise auch deutschsprachigen Länder Osteuropas ausgegrenzt werden würden. Größere Allgemeinverbindlichkeit schien daher in Regelungen auf der Ebene des Europarats, also in dem schließlich zustande gekommenen Übereinkommen zum grenzüberschreitenden Fernsehen, zu liegen.

g) Der wichtigste Unterschied zu den Auffassungen der EU-Kommission war aber in allen Nationalstaaten die Einschätzung des Fernsehens als Kulturträger. Während nämlich die EU-Kommission vom bloßen Dienstleistungscharakter ausging und wirtschaftliche Regelungen anlegen wollte, standen Rundfunk und Fernsehen in den Nationalstaaten für die Bewahrung kultureller Eigenständigkeit.

3. Derzeitige Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten

Interessant ist, daß dies nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland galt, wo die Rundfunkhoheit als Bestandteil der Kulturhoheit der Länder zur föderalen Aufbauorganisation des Rundfunks geführt hat. Föderale Strukturen wie in Deutschland gab es zwar in keinem anderen europäischen Land. Es lohnt sich aber, nach Ländern differenziert, die Stellung des Rundfunks - besonders die des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - zu beleuchten, weil hier der zentrale Interessengegensatz zwischen EU-Kommission und Nationalstaaten liegt.⁴ In den meisten Staaten Europas haben sich nämlich seit Mitte der achtziger Jahre duale Rundfunkordnungen herausgebildet, in denen ein im öffentlichen Interesse sendender, nicht kommerzieller Teil aus Gebühren oder Steuergeldern finanziert wird.

a) *Belgien*: Belgien besitzt seit der Regulierung des Fernsehsektors in den Jahren 1986/1987 eine duale Rundfunklandschaft. Hörfunk und Fernsehen sind im Kompetenzbereich der flämischen, französischen und deutschen Kulturgemeinschaft zugewiesen. Drei Rundfunkanstalten (das französischsprachige RTBF,

⁴ Vergleiche hierzu ausführlich Dörr, Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, Seite 10 ff. und Seite 38 ff.

das flämische BRTN und das deutschsprachige BRF) werden aus den vom Staat erhobenen Rundfunkgebühren finanziert, wobei kommerzielle Werbung in eingeschränktem Umfang zugelassen ist. Alle drei Anstalten haben Gemeinwohl-Verpflichtungen und sollen Pluralität den Vorrang vor Kommerzialität geben.

b) Dänemark: Charakteristisch für das Rundfunksystem Dänemarks ist insgesamt die starke Betonung der sozialen Funktionen des Mediums Rundfunk. Der öffentlich-rechtliche Veranstalter Danmarks-Radio wird durch Rundfunkgebühren finanziert und ist seit Beginn auf nicht kommerzielle Ziele ausgerichtet, wobei "die Public-Service-Idee" im Mittelpunkt steht. Um ein möglichst hohes Maß an Meinungspluralismus zu erzielen, bietet Danmarks-Radio-Amateuren und Interessenverbänden die Möglichkeit an, Programme für den nationalen Hörfunk- und Fernsehkanal zu produzieren.

c) Frankreich: Die heutige Rundfunklandschaft Frankreichs ist das Resultat der sog. Deregulierungsphasen. Dabei ist eine duale Rundfunkordnung entstanden. Die Finanzierung der staatlichen Hörfunk- und Fernsehgesellschaften erfolgt überwiegend aus Gebühren, die jährlich vom Parlament bewilligt werden, und zum Teil aus Werbung. Zwar wurde der Sender TF 1 vor wenigen Jahren privatisiert. Als öffentlich-rechtliche Sender sind jedoch geblieben Antenne 2 und FR 3, nicht zuletzt auch Radio France Internationale (RFI).

d) Portugal: In Portugal besteht seit dem Jahr 1989 ein mit den meisten europäischen Staaten vergleichbares duales Rundfunksystem im Hörfunk- und Fernsehbereich. Die Radiotelevisao Portuguesa (RTP) hat den Status einer Anstalt des öffentlichen Rechts, finanziert aus Werbeeinnahmen und staatlichen Zuschüssen, da seit 1991 die Gebührenpflicht für Fernsehen aufgehoben ist. Die portugiesische Verfassung von 1989 enthält detaillierte Regeln über die Rolle, Funktion und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Inzwischen wurden auch Sendelizenzen an Private für die Veranstaltung von Fernsehen vergeben.

e) Spanien: In ähnlicher Weise wie in Portugal ist in Spanien in den letzten Jahren eine duale Rundfunkordnung sowohl im Hörfunk- wie auch im Fernsehbereich entstanden. Im Fernsehbereich werden zwei öffentlich-rechtliche nationale Kanäle betrieben, die aus Werbung und Geldern aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die innere Organisation weist einen hohen Einfluß der Regierung aus. Neben diesem landesweiten öffentlich-rechtlichen Angebot haben die meisten spanischen Regionen Gesetze für autonome Rundfunk- und Fernsehdienste verabschiedet. Neben den öffentlich-rechtlichen Sendern bestehen drei private Fernsehanbieter für ganz Spanien.

f) Großbritannien: Wie kein anderes Land hat Großbritannien die Prinzipien der Gemeinwohlorientierung und des Meinungspluralismus im Rundfunkwesen entscheidend geprägt. Allerdings sind in der neuesten Zeit deutliche Tendenzen einer Neustrukturierung des britischen Rundfunksystems zu beobachten. Die öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt BBC ist zwar formal sehr stark an die



Regierung angebonden, die weitgehende Befugnisse hat; praktisch enthält sich jedoch der Staat der Ausübung seiner Kompetenzen auf dem Gebiet der Programmgestaltung; dies ist ein Resultat eines Konsenses zwischen den Parteien, um die Tätigkeiten der BBC nicht zum Politikum zu machen. Die neue Gesetzgebung verfolgt erklärtermaßen den Ansatz, einzig auf die BBC zu zählen, um den Public Service - des britischen Rundfunks - aufrechtzuerhalten, während der private Rundfunk seit 1990 keinerlei öffentlichen Bindungen mehr unterliegt.

g) Italien: Die italienische Medienlandschaft ist durch das Duo-Pol der öffentlich-rechtlichen RAI und des Unternehmers Silvio Berlusconi mit der Fininvest-Gruppe geprägt. Diese für Europa in gewisser Weise einzigartige Situation ist durch die verfassungswidrige Untätigkeit des italienischen Gesetzgebers entstanden, die mehr als 16 Jahre lang das Rundfunkrecht geprägt hat. Das italienische Verfassungsgericht vertrat die Auffassung, daß das staatliche Monopol im Rundfunkbereich, zumindest im lokalen Bereich, nicht mehr aufrechterhalten werden dürfe. Der Gesetzgeber müsse den privaten Rundfunk regeln. Solange er aber nicht handele, sei privater Rundfunk auf lokaler Ebene zulässig. Die fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen führten letztlich zur Entstehung des Rundfunkmonopols, in dem sich die größten lokalen Networks unter der Dachorganisation Fininvest vereinigten. Erst nach dieser Entwicklung hat das lange überfällige Gesetz zur Regelung des öffentlichen und privaten Rundfunk- und Fernsehens der eingetretenen Entwicklung Rechnung getragen und im Ergebnis den Status quo legalisiert. Der öffentlich-rechtliche Bereich im Fernsehen wird durch die RAI gebildet, die die Form einer Aktiengesellschaft mit ausschließlich öffentlicher Beteiligung hat. Hauptfinanzierungsquelle sind die Rundfunk- und Fernsehgebühren. Werbesendungen unterliegen einer Einnahmenobergrenze.

h) Luxemburg: Ein besonders interessantes Beispiel bildet Luxemburg. Bis vor kurzem existierte dort keine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt mit einem gemeinwohlorientierten Programmauftrag. Vielmehr bestand ein faktisches Monopol der CLT. Der Druck für die Liberalisierung des Rundfunkwesens in Deutschland ging maßgeblich von Luxemburg aus, wo RTL ursprünglich seinen Sitz hatte und auf eine Zulassung in Deutschland drängte. Hauptgesellschafter von RTL war die CLT. Das Monopol der CLT folgte bis 1991 nicht aus einem Gesetz, sondern aus Konzessionsverträgen zwischen der Gesellschaft und dem luxemburgischen Staat. Obwohl die CLT lange Jahre eine Monopolstellung in Luxemburg besaß, die die internationale Expansion erst erlaubte, wurde die Rundfunkversorgung der luxemburgischen Bevölkerung recht stiefmütterlich wahrgenommen. Erst in den vergangenen Jahren baute die CLT ein volles Radioprogramm für Luxemburg selbst auf, beim Fernsehen beließ man es bei einem sonntäglichen Programm von ca. 3 Stunden.

Diese Zurückhaltung der CLT in der Versorgung der luxemburgischen Bevölkerung führte zu dem neuen Mediengesetz von 1991, mit dem die Situation deutlich verändert wurde. Nunmehr ist im Hörfunkbereich der soziokulturelle Hör-

funk vorgesehen, der den gemeinwohlorientierten Programmauftrag im Hörfunk erfüllen soll. Damit sind erstmals auch in Luxemburg Ansätze eines dualen Rundfunksystems vorhanden. Die öffentlich-rechtliche Anstalt der Radio socio-culturelle wird ausschließlich aus staatlichen Zuschüssen finanziert. Kommerzielle Werbung ist hier verboten.

l) Griechenland: Nach dem geltenden Rundfunkrecht in Griechenland besitzt die staatliche Rundfunkanstalt ERT weiterhin das nationale Rundfunkmonopol. Dieses nationale Rundfunkmonopol wurde vom EUGH in der Entscheidung vom 18. 6. 1991 als prinzipiell vereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht angesehen. Die Regierung kann jedoch Sendelizenzen an lokale, nicht staatliche Radio- und Fernsehsender vergeben. Die als Aktiengesellschaft im Besitz der öffentlichen Hand organisierte ERT wird zu 40 % aus einer Pflichtgebühr (die mit der Stromrechnung erhoben wird) finanziert. Daneben bezieht die ERT Einkünfte aus Werbung und Zuschüsse aus der Staatskasse.

Im regionalen Bereich haben sich private Veranstalter entwickelt, deren Reichweite inzwischen rund 3/4 von Griechenland umfaßt. Insgesamt bleibt festzustellen, daß in Griechenland auf nationaler Ebene zwar ein duales System noch nicht entstanden ist, daß jedoch die privaten regionalen Anbieter im Hörfunk- und Fernsehbereich zunehmend eine nennenswerte Rolle spielen.

m) Österreich: Auch in Österreich hat sich eine echte duale Rundfunkordnung noch nicht herausgebildet. Zwar ist es nach österreichischer Vorstellung durchaus zulässig, auch innen- und außenpluralen privaten Rundfunk gesetzlich zuzulassen. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die objektive, plurale und ausgewogene informationelle Grundversorgung - dieser Begriff wird auch in Österreich verwendet - der österreichischen Bevölkerung durch den ORF gewährleistet bleiben muß. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt also eine zentrale Bedeutung im demokratischen System zu.

Diese zugegebene kurze Analyse zeigt zumindest prinzipielle Übereinstimmung. Die meisten EU-Mitgliedsstaaten sehen öffentlich-rechtliche bzw. staatliche Rundfunkanstalten mit gemeinwohlorientiertem Programmauftrag vor. Sie gliedern damit den Rundfunk aus dem bloßen Wirtschaftsbereich aus.

V. Die maßgeblichen Rechtsnormen des EG-Vertrags

Geschützt durch Art. 128 EG-Vertrag ist innerhalb der EG der kulturelle Bereich prinzipiell in der Regelungszuständigkeit der Mitgliedsstaaten verblieben. Art. 128 EG-Vertrag spricht ganz im Sinne der Achtung der nationalen Identitäten von den "Kulturen der Mitgliedsstaaten" und erkennt damit die Kultur als besonderen Ausdruck der nationalen Identität an. So wie die Bundesrepublik Deutschland davon ausgeht, daß Rundfunk auch und in erster Linie dem kulturellen Bereich zuzurechnen ist, ist Rundfunk auch nach dem Verständnis der meisten Mitgliedsstaaten politisch kultureller Natur. Allerdings reicht der Hinweis auf den kulturellen Charakter einer Tätigkeit, die gleichzeitig von wirt-



schaftlicher Bedeutung ist und daher auch andere Zuständigkeiten berührt, gerade nicht aus, um die Anwendung von Vertragsbestimmungen und den Erlaß gemeinschaftlicher Regelungen auszuschließen. Denn die technisch-wirtschaftliche Seite von Rundfunkaktivitäten macht sie nach ständiger Rechtsprechung des EUGH auch zu Dienstleistungen im Sinne des Art. 59 EG-Vertrag, selbst wenn der eigentliche Rundfunkauftrag nach Auffassung der Mitgliedsstaaten politisch-kultureller Natur ist.

Die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaaten und Europäischer Union weist also geradewegs in den EG-Vertrag selbst: Auf der einen Seite stehen die Bestimmungen über den freien Warenverkehr (Art. 30ff. EG-Vertrag), die Freizügigkeit (Art. 48ff. EG-Vertrag), die Niederlassungsfreiheit (Art. 52ff. EG-Vertrag) und vor allem den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 59ff. EG-Vertrag). Diese Grundfreiheiten laufen auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes hin und erfassen auch die wirtschaftliche Seite des Rundfunks. Darüber hatten sich zwar in den achtziger Jahren EG-Kommission und Mitgliedsstaaten gestritten. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des EUGH ist dies aber inzwischen anerkannt.

Vor allem die deutschen Bundesländer hatten mit Unterstützung eines großen Teiles der Literatur die Auffassung vertreten, daß der Rundfunk insgesamt nicht unter den Dienstleistungsbegriff des Art. 59 Abs. 1 EG-Vertrag falle. Dies wurde damit begründet, daß der Bereich der Kultur insgesamt aus der Anwendung des EU-Rechts ausgenommen sei.⁵ Dagegen ging und geht ein durchaus beachtlicher Teil der Literatur davon aus, daß der EU über Art. 57 ff. EG-Vertrag umfassende Kompetenzen zur Regelung des Rundfunkwesens zustünden. Rundfunk und Dienstleistungen seien keine Gegensätze. Kulturelle Leistungen wie Rundfunksendungen stellten Leistungen im Sinne des Art. 57 ff. EG-Vertrag dar, da der Dienstleistungsbegriff insoweit den Oberbegriff bilde.⁶

Schließlich geht eine zunehmende Anzahl von Autoren⁷ davon aus, die Bestimmungen des EG-Vertrags müßten entsprechend der primär wirtschaftspolitischen Zielsetzung der EU ausgelegt werden. Es gelte das Prinzip der a-kulturellen Interpretation. Angesichts der Rechtsprechung des EUGH - auf die noch einzugehen sein wird - könne nicht mehr geleugnet werden, daß der Rundfunk Elemente einer Dienstleistung aufweise. Damit sei allerdings nicht gesagt, daß die EU jede Frage regeln dürfe, die den Rundfunk betrifft.

Wie die Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten exakt abzugrenzen sind, ist infolgedessen umstritten. Dieses Problem ist des-

⁵ Vgl. Ossenbühl, Rundfunk zwischen nationalem Verfassungsgericht und europäischem Gemeinschaftsrecht, 1986; Delbrück, Die Rundfunkhoheit der deutschen Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Regelungsanspruch der europäischen Gemeinschaft und nationalem Verfassungsrecht, 1986, 26

⁶ Schwartz, ZUM 1991, Seite 164 mit weiteren Nachweisen

⁷ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, 2. Auflage, Allgemeine Erläuterungen Rdn. 93

halb so schwierig, weil gemeinschaftliche Querschnittskompetenzen bzw. funktionale Zuständigkeiten - um solche handelt es sich bei den Kompetenzen aus Art. 57 Abs. 2 und Art. 66 EG-Vertrag - gegenüber mitgliedstaatlichen Sachzuständigkeiten abzugrenzen sind. Nach zutreffender Auffassung bleibt also festzuhalten, daß die gemeinschaftlichen Kompetenzen teilweise auch das Rundfunkrecht und den übrigen Bereich der Kultur erfassen können. Allerdings müssen die Bestimmungen des EG-Vertrags immer entsprechend der primären wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Gemeinschaft ausgelegt werden. Dies macht gerade Art. 128 EG-Vertrag deutlich, der die Gemeinschaft im Bereich der Kultur auf Fördermaßnahmen begrenzt und nach Abs. 5 eine Harmonisierung der Rechts- und Verhaltensvorschriften erklärtermaßen ausschließt.

Entscheidend zu diesem Ergebnis der Kompetenzdebatte hat die Rechtsprechung des EUGH beigetragen, dem im Rahmen seiner Jurisdiktionshoheit eine herausragende Rolle bei der Auslegung der Gründungsverträge zukommt. Die Rechtsprechung des EUGH ist für die Frage entscheidend, ob die Gemeinschaft ihre Kompetenzen überschritten hat. Die Jurisdiktionshoheit bedeutet, daß die Entscheidungen des EUGH für die seiner Rechtsprechungsgewalt unterworfenen Mitgliedsstaaten verbindlich sind.

Der EUGH hat sein Auslegungsmonopol der EG-Verträge in der Praxis voll genutzt und spielt für die Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Rechtsordnung eine überragende Rolle. Dies liegt daran, daß er sich zur sog. dynamischen Interpretation der Gründungsverträge bekennt; den Grundsatz der souveränitätsfreundlichen Auslegung läßt er gerade nicht gelten. Er stellt auf den erreichten Stand der Integration ab und versucht die europäische Entwicklung als Motor der Integration voranzubringen. Er folgt damit nicht der deutschen, sondern der französischen Rechtsdoktrin, bei der der Wortlaut der Vorschriften keineswegs die äußerste Grenze bildet.

Der EUGH hat nun in mehreren Entscheidungen festgestellt, daß Fernsehsendungen als Dienstleistungen anzusehen sind. Maßgeblich sind die Entscheidungen in Sachen *Sacchi* (30. April 1974), *Debauve* (18. März 1980) und *Coditel-I* (18. März 1980), ferner das "Kabelregelung-Urteil" vom 26. April 1988. In all diesen Urteilen wurde festgelegt, daß Dienstleistungen im Sinne von Art. 59 und 60 EG-Vertrag vorliegen, wenn in einem Mitgliedsstaat ansässige Betreiber von Kabelnetzen Fernsehprogramme verbreiten, die von Sendern in anderen Mitgliedsstaaten angeboten werden und Werbemitteilungen enthalten. In dieser letzten Entscheidung ging der EUGH übrigens mit keinem Wort auf die grundsätzlichen Einwände der deutschen Länder gegen rundfunkrechtliche Kompetenzen der EU ein, obwohl diese in das Verfahren eingebracht worden waren. In zwei weiteren Entscheidungen vom 18. Juni 1991 und 25. Juni 1991 wurde die Rechtsprechung erneut bekräftigt, so daß heute von einer gefestigten ständigen Rechtsprechung des EUGH auszugehen ist.

Allerdings ist der EUGH bisher die Antwort auf die entscheidende Frage schuldig geblieben, wo die Grenzen der gemeinschaftlichen Kompetenzen verlaufen.



In der Literatur gibt es hierzu verschiedene Vorschläge. Es wird das Verhältnismäßigkeitsprinzip genannt oder auch das Gebot der Gemeinschaftstreue als Schranke der Kompetenzausübung für die EG. Danach hat die Gemeinschaft die Pflicht, beim Erlass ihrer Rechtsakte die Grenze des den Mitgliedsstaaten Zumutbaren nicht zu überschreiten, also auf die elementaren nationalen Verfassungsprinzipien der Mitgliedsstaaten Rücksicht zu nehmen.⁸

Zu diesen Prinzipien der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland gehören sicherlich die Rundfunk- und Informationsfreiheit und die aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts heraus entstandene Rundfunkordnung, die von der EU nicht unterlaufen werden darf. Andere Autoren stellen auf den Regelungsschwerpunkt ab. Liegt der Regelungsschwerpunkt im wirtschaftlichen Bereich, fällt die Maßnahme danach in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft, liegt er im kulturellen Bereich, bleibt der Mitgliedsstaat zuständig. Hierzu ist allerdings Skepsis angebracht, ob sich diese Abgrenzungskriterien in der Rechtsprechung des EUGH durchsetzen lassen.

Neuerdings wird vor allem auf das Subsidiaritätsprinzip als mögliches Abgrenzungskriterium hingewiesen, wenn es um Konfliktfälle zwischen den Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten geht. Der durch den Vertrag über die europäische Union vom 7. 2. 1992 neu verankerte Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag lautet: "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 Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

VI. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur EG-Fernsehrichtlinie

Am 22. 3. 1995 hat das Bundesverfassungsgericht sein lang erwartetes Urteil zur EG-Fernsehrichtlinie verkündet. Die deutschen Bundesländer hatten sich gegen die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu dieser Richtlinie gewandt. Das Gericht weist in der Entscheidung darauf hin, daß die Dienstleistungskompetenz der Gemeinschaft nicht in einer Weise gehandhabt werden darf, die eine letztlich uferlose Rechtszuständigkeit der Europäischen Union begründet. Daraus folgt, daß der Gemeinschaft keine allgemeine Rundfunkgesetzgebungskompetenz zusteht und der Kernbereich der Rundfunkgesetzgebung bei den Ländern verbleiben muß. Das Gericht sah keine Pflichtverletzung der Bundesregierung darin, daß sie einer Regelung der Gemeinschaft im Rahmen der EG-Fernsehrichtlinie bezogen auf die Sachbereiche Werbung, Spon-

⁸ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, 2. Auflage, Allgemeine Erläuterungen Rdn. 99 mit weiteren Nachweisen

soring, Jugendschutz und Gegendarstellung zugestimmt hat. Insoweit durfte die Bundesregierung von der Rechtsauffassung der Länder abweichen, da sich die Bundesregierung im Außenverhältnis insoweit auf eine ständige Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs berufen durfte. Die Bundesregierung sei aber verpflichtet gewesen, der in der EG-Fernsehrichtlinie verankerten Quotenregelung konsequent und entschlossen entgegenzutreten. Diese Pflicht habe die Bundesregierung verletzt, weil sie nicht auf eine Abschaffung der Quotenregelung bestanden, sondern sich mit einer bloßen Protokollerklärung begnügt habe. Denn die Quotenregelung sei ein Eingriff in die Programmfreiheit und berühre einen Bereich, in dem die Gemeinschaft Regelungen nicht treffen dürfe. Die Entscheidung deutet sogar darauf hin, daß die Bundesrepublik Deutschland ihr gesamtes Gewicht darauf verwenden muß, eine Streichung der bisherigen Quotenregelung herbeizuführen.

VII. Die Regelungen der EG-Fernsehrichtlinie

In der EG-Fernsehrichtlinie vom 3. Oktober 1989 hat die EG-Kommission sich durchgesetzt, was die prinzipielle Frage der Regelung der Dienstleistungsfreiheit im Rundfunkbereich betrifft. Die Mitgliedsstaaten konnten ihr Ziel erreichen, die Schaffung einer europäischen Zulassungsbehörde zu verhindern. Für die Zulassung des Rundfunks - ob öffentlich-rechtlich oder privat - bleiben sie selbst zuständig. Das Grundprinzip besteht darin, daß Inländerdiskriminierung erlaubt, Ausländerdiskriminierung hingegen verboten ist. Mit anderen Worten können an Veranstalter im jeweiligen Land strengere Anforderungen gestellt werden. Soweit jedoch Programme den Mindestanforderungen der Fernsehrichtlinie gerecht werden, kann deren Verbreitung prinzipiell nicht verhindert werden.

Im einzelnen sieht die EG-Fernsehrichtlinie vor:

a) *Geltungsbereich*: Fernsehsendungen, nicht Hörfunk. Erfasst sind nicht nur grenzüberschreitende, sondern auch rein inländische Sendungen.

b) *Sendestaatsprinzip*: Die EG-Fernsehrichtlinie folgt dem Sendestaatsprinzip. Sie knüpft an der Rechtmäßigkeit der Fernsehsendungen nach dem Recht des Sendestaats an, der berechtigt und verpflichtet ist, die Einhaltung der maßgeblichen Vorschriften zu gewährleisten. Die Weiterverbreitung kann vom Empfangsstaat nur bei besonders schwerwiegenden Verstößen beschränkt werden.

c) *Werbung*: Durch detaillierte Regelungen über die Trennung von Werbung und Programm, über Werbeverbote und Werbebeschränkungen und über die Dauer der Werbezeit sowie über Voraussetzungen und Zulassung des Sponsoring ist zweierlei erreicht: Zum einen werden gewisse wirtschaftliche Wettbewerbsbedingungen in gleicher Weise für alle Veranstalter in Europa als Mindeststandard geschaffen. Zugleich wird einem Unterlaufen von Wettbewerbsregelungen aus einem anderen europäischen Mitgliedsland vorgebeugt. Zweitens erfüllen die Werbeverbote und Werbebeschränkungen auch Schutz-



zwecke im Sinne des Gesundheitsschutzes, weil Zigarettenwerbung und Werbung für Tabakerzeugnisse verboten, Werbung für Arzneimittel eingeschränkt und Werbung für Alkohol beschränkt ist.

d) *Jugendschutz*: Art. 22 EG-Fernsehrichtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten zu angemessenen Maßnahmen, um Programme zu verhindern, die die körperliche, geistige und seelische Entwicklung von Minderjährigen schwer beeinträchtigen können, also insbesondere pornographische Sendungen und solche Sendungen, die die grundlosen Gewalttätigkeiten zeigen.

e) *Gegendarstellung*: Die Bestimmung des Art. 23 EG-Fernsehrichtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu, ein Gegendarstellungsrecht oder ein mit diesem Recht vergleichbares Institut zum effektiven Persönlichkeitsschutz einzuführen.

f) *Quotenregelung*: Die umstrittenste Regelung der Richtlinie war die Quotenregelung. Aus der Sicht der Rundfunkanstalten bedeutete die Quotenregelung einen Eingriff in die Programmautonomie. Aus der Sicht der deutschen Länder berührten diese Regelungen am einschneidendsten die Rundfunkkompetenz der Länder. Für die USA und die dortige Filmindustrie war die Quote für europäische Werke eine protektionistische Maßnahme zum Schutz der europäischen Filmindustrie vor amerikanischen Produktionen. Hingegen war die Quotenregelung für die Befürworter ein wirksames Instrument zur Förderung der europäischen Film- und Fernsehindustrie.

Im dritten Abschnitt (Art. 4 - 9) enthält die Fernsehrichtlinie unter anderem folgende Regelungen:

- Nach Art. 4 haben die Mitgliedsstaaten im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge zu tragen, daß die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Teletextleistungen besteht, der Sendung von europäischen Werken vorbehalten. Wird dieser Anteil nicht erreicht, so darf der Anteil europäischer Werke jedenfalls nicht niedriger sein als der 1988 in dem betreffenden Mitgliedsstaat im Durchschnitt festgestellte Anteil.
- Zudem sollen nach Art. 5 EG-Fernsehrichtlinie die Mitgliedsstaaten unter den gleichen Voraussetzungen wie bei den europäischen Werken dafür Sorge tragen, daß 10 % der Sendezeiten oder 10 % der Haushaltsmittel der einzelnen Fernsehveranstalter für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von solchen Herstellern vorbehalten ist, die von den Veranstaltern unabhängig sind.
- Zur Überwachung der von den Mitgliedsstaaten getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmungen sieht Art. 4 Abs. 2 - 4 umfangreiche Berichtspflichten vor.

Zur Verbindlichkeit dieser Quotenregelung gibt es unterschiedliche Auffassungen. Rat und EU-Kommission brachten in Protokollerklärungen zum Ausdruck, daß es sich dabei nur um politische Zielvorstellungen handelte. Diese Protokollerklärung wurde von deutscher Seite zur Voraussetzung für die Zustimmung zu der Richtlinie gemacht. Diese Haltung der Bundesregierung wurde vom Bundesverfassungsgericht (siehe oben) beanstandet.

VIII. Weitere Aktivitäten der EU-Kommission

Die EU-Fernsehrichtlinie wurde hier inhaltlich herausgegriffen, weil sie von besonderer Bedeutung für die Rundfunkrechtslage in Deutschland ist. Weitere Aktivitäten der EU-Kommission betreffen verschiedene Verfahren in Anwendung europäischen Wettbewerbsrechts, die Harmonisierung des Urheberrechts europaweit. Schließlich gibt es verschiedene und ständig wechselnde Medienförderungsprogramme, die auf eine praktische Stärkung der europäischen Filmwirtschaft abzielen. Weitere Richtlinien betreffen technische Normen, wie die Einführung von HDTV, das 16 : 9 Bildformat, also Felder, auf denen die Kompetenz der Gemeinschaft schon wegen der internationalen Konkurrenzlage auf technischem Gebiet sofort einleuchtet.

Drei besonders wichtige Themen werden aktuell diskutiert:

1. In einem ergänzenden Richtlinienentwurf zur EU-Fernsehrichtlinie, die sich zur Zeit im parlamentarischen Verfahren befindet, soll zur Zeit eine sog. Exklusivrechteklausel eingeführt werden. Danach sollen die Mitgliedsstaaten von Fernsehveranstaltern, die exklusive Übertragungsrechte an besonders wichtigen Sport- und Kulturveranstaltungen erworben haben, verlangen können, daß diese Veranstaltungen nicht nur im Pay-TV, sondern auch im frei verfügbaren Fernsehprogramm wenigstens zeitversetzt angeboten werden müssen. Zu diesem Zweck sollen die Mitgliedsstaaten Listen von solchen herausragend wichtigen Sport- und Kulturveranstaltungen erstellen. Jeder Mitgliedsstaat wird dann die Listen der anderen Staaten zu beachten haben.
2. Eine weitere wichtige Richtlinie und Initiative betrifft die Fragen der sog. Medienkonzentration. Hier geht es vor allem um die strittigen Fragen, die im vergangenen Jahr in Deutschland zu einer Änderung des Rundfunkstaatsvertrags geführt haben. Die deutschen Länder haben sich zwar gegen Maßnahmen auf EU-Ebene in diesem Sektor ausgesprochen. Allem Anschein nach ist aber dennoch zu erwarten, daß die Kommission auf diesem Gebiet doch tätig werden wird.
3. Die EU prüft z. Zt., ob es sich bei den Rundfunkgebühren um Beihilfen im Sinne des Art. 92 EGV handelt. Nach Art. 92 Abs. 1 sind staatliche Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar. Bei der Kommission sind bzw. waren entsprechende Verfahren privater Rundfunkveranstalter



anhängig, mit denen eine solche Wettbewerbsverfälschung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk problematisiert wird. Durch den Vertrag von Maastricht wurde Art. 92 dahingehend ergänzt, daß mit dem gemeinsamen Markt solche Beihilfen als vereinbar angesehen werden können, die der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes dienen (vgl. Art. 92 Abs. 3 Nr. d). Ob dadurch allerdings die Gebührenfinanzierung nicht mehr gefährdet ist, erscheint zweifelhaft. Man kann nämlich argumentieren, daß durch Art. 92 Abs. 3 Nr. d nur Beihilfen für einzelne kulturelle Sendungen, nicht aber die pauschale Beihilfeleistung an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter gerechtfertigt sind.

Um dem entgegenzutreten, werden einerseits vom Kulturministerrat Änderungsvorschläge zu Art. 92 und 128 EGV vorgeschlagen. Art. 92 soll dahingehend erweitert werden, daß die Rundfunkgebühren von den Beihilfevorschriften ausgenommen werden, und die Regelungen des Art. 128 sollen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erweitert werden. Im übrigen hat die niederländische Ratspräsidentschaft die Einbringung eines Vorschlags in die Regierungskonferenz angekündigt, um zu einer klärenden Protokollerklärung gem. Art. 239 EGV zu kommen. Dies hängt jedoch davon ab, ob Großbritannien, Deutschland und Frankreich für einen gemeinsamen Vorschlag gewonnen werden können. Bisher stehen sich allerdings noch unterschiedliche Formulierungen gegenüber, die der Problematik nicht gleichermaßen gerecht werden.

Ein besonders wichtiges Gebiet dürfte überraschenderweise doch ohne EU-Richtlinie bleiben, nämlich das der neuen Online-Dienste (z.B. Internet). Nachdem sich nämlich innerhalb Deutschlands die Länder auf einen Mediendienstestaatsvertrag geeinigt hatten und der Bund sein dazugehöriges Bundesgesetz in Angriff genommen hat, hat die EU-Kommission auf weitergehende Initiativen verzichtet. Der Grund dafür liegt sicherlich darin, daß echte Verbreitungshindernisse nicht bestehen, umgekehrt aber die Schwierigkeiten für den Gesetzgeber, die Materie zu regeln, besonders groß sind.

ISSN 0945-8999
ISBN 3-930788-73-X