KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.10.1997
KOM(97) 523 endg.

ZWEITER BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEM WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUß

über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG

"Fernsehen ohne Grenzen"

1. EINLEITUNG

2. GEGENSTAND DES BERICHTS

3. ENTWICKLUNG DES FERNSEHMARKTES IN EUROPA

4. ANWENDUNG DER RICHTLINIE

4.1 Abstimmung zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission

4.2 Jugendschutz: Anwendung des Verfahrens gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie

4.3 Anwendung der Vorschriften über Werbung

5. DIE RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES

5.1 Allgemeines

5.2 Rechtssache C-412/93 "Leclerc-Siplec"

5.3 Die Urteile des Gerichtshofes vom 10. September 1996 in der Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich und Kommission/Königreich Belgien

5.4 Rechtssachen C-14/96 "Paul Denuit" und C-56/96 "VT4"

5.5 Rechtssache C-320/94 und "RTI"

5.6 Rechtssachen C-34, C-35 und C-36/95 "De Agostini" und "TV-Shop"

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. *EINLEITUNG*

In Artikel 26 der Richtlinie 89/552/EWG "Fernsehen ohne Grenzen"[1], nachstehend "die Richtlinie" genannt, ist festgelegt, daß die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß spätestens am Ende des fünften Jahres nach Erlaß der Richtlinie und anschließend alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vorlegt, dem sie gegebenenfalls Vorschläge für die Anpassung der Bestimmungen an die Entwicklungen im Fernsehbereich beifügt.

Gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie zu übermitteln[2].

Mit der vorliegenden Mitteilung legt die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß den zweiten Bericht über die Anwendung der Richtlinie vor.

Im ersten Bericht, der den Zeitraum bis Ende 1994 abdeckte, war darauf hingewiesen worden, daß die Richtlinie an die Entwicklung der europäischen Fernsehlandschaft angepaßt und somit in einigen Punkten geändert werden müsse. Die Kommission legte einen entsprechenden Vorschlag[3] mit einer Begründung vor, in der auf die wichtigsten Merkmale des durch die Richtlinie geschaffenen Systems und auf die dem Vorschlag zugrundeliegenden Überlegungen eingegangen wird. Diese Aspekte werden im zweiten Bericht außer acht gelassen.

Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag für die Änderung der Richtlinie war in den vergangenen zwei Jahren mehrfach Gegenstand umfassender Erörterungen in den Gemeinschaftsorganen. Am 19. Juni 1997 wurde die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens angenommen. Die neue Richtlinie tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft[4].

Die Richtlinie 97/36/EG verändert den Artikel 26 der Richtlinie 89/552/EG indem sie den nächsten Bericht über die Anwendung der Richtlinie spätestens für das Ende des dritten Jahres nach dem Erlass der Richtlinie vorsieht (d. h. am 31.12.2000).

Um die Kontinuität der Berichterstattung zu wahren, wird in dem vorliegenden Bericht die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG im Zeitraum von Januar 1995

---

1 Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (ABl Nr. L 298 vom 17.10.89, S. 23).

2 Für die Jahre 1991 und 1992: KOM(94) 57 endg. vom 3.3.1994; für die Jahre 1993 und 1994: KOM(96) 302 endg. vom 15.07.1996.

3 KOM(95) 86 endg. vom 31.05.1995.

4 Ref.

bis zum Inkrafttreten der neuen Richtlinie, d.h. in einem Zeitraum von etwa 30 Monaten, untersucht.

2. *GEGENSTAND DES BERICHTS*

Zwar haben mehrere Mitgliedstaaten die Richtlinie 89/552/EWG[5] noch immer nicht in vollem Umfang umgesetzt, doch aufgrund der konsequenten Anwendung der in der Richtlinie festgelegten Grundsätze und der strengen Rechtsprechung des Gerichtshofes konnte sich nach und nach ein Raum der Freiheit für die stark expandierende europäische Fernsehindustrie herausbilden.

In den Mitgliedstaaten der Union ist die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen - unabhängig von ihrer Übertragungsart und den Übertragungsmodalitäten - unter rechtlich genau festgelegten Bedingungen zur Realität geworden.

Da im Juni diesen Jahres die neue Fernsehrichtlinie angenommen wurde und der vorliegende Bericht somit einen Übergangszeitraum abdeckt, wird hier nicht eingehend untersucht, welche Auswirkungen die Anwendung der Richtlinie hatte - es wird lediglich auf die bedeutsamsten Fälle eingegangen; stattdessen werden die einschlägigen Urteile des Gerichtshofes und die wichtigsten Entwicklungen in der Rechtsprechung aufgezeigt und in ihrem Zusammenhang dargestellt.

3. *ENTWICKLUNG DES FERNSEHMARKTES IN EUROPA*

Signifikant für die Jahre 1995 und 1996 war neben der Einführung des Digitalfernsehens in Europa eine beträchtliche Zunahme der Zahl der Fernsehanbieter (Europa zählt heute mehr als 250 Fernsehsender, davon 2/3 Privatsender; damit hat sich ihre Zahl in sechs Jahren gemeinschaftsweit fast verdoppelt[6]) und der im Fernsehsektor erwirtschafteten Finanzmittel (die Gesamteinnahmen des Fernsehsektors in den Ländern der Europäischen Union 1995 wurden auf 43,3 Milliarden Dollar, d.h. 38 Milliarden ECU geschätzt; das entspricht einem Anstieg von 14% im Vergleich zu 1994[7]).

Anfang 1997 gab es in Europa etwa 330 satellitenübertragene Digitaldienste - gegenüber lediglich zehn Diensten 1996[8].

Angesichts der rasenden Geschwindigkeit, mit der sich die Digitaldienste entwickelten, fragten sich die Mitgliedstaaten, ob ihr nationaler Rechtsrahmen nicht

---

5 1995 und 1996 sind gegen mehrere Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet bzw. fortgeführt worden.

6 Institut pour le Développement de l'Audiovisuel et des Télécommunications (IDATE) "Marché mondial de l'audiovisuel et du cinéma - Industries et Marchés", November 1996, S. 114.

7 *Ibidem*, S. 111.

8 Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Statistisches Jahrbuch 1997, S. 162.

an die neuen Dienste angepaßt werden müsse. In einigen Fällen wurden entsprechende Maßnahmen beschlossen und durchgeführt[9].

Die Kommission mißt der korrekten Anwendung der Grundsätze der freien Ausstrahlung und des Diskriminierungsverbots größte Bedeutung bei. Sie weist darauf hin, daß es in dem neuen audiovisuellen Umfeld, das aufgrund der durch die Digitaltechnik gewachsenen Übertragungskapazitäten die Entwicklung grenzüberschreitender Dienste fördert, noch wichtiger geworden ist, den Grundsatz der "*home country control*" (wonach die Rundfunkveranstalter der Rechtshoheit des Landes unterliegen, in dem sie ihren Hauptsitz haben) korrekt anzuwenden.

In ihrer Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (KOM(96)443 endg. vom 11. September 1996) erkennt die Kommission die Besonderheiten des Rundfunks an und weist darauf hin, daß die Bestimmungen über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Gegenstand eines im Rahmen des Amsterdamer Vertrags ausgehandelten Protokolls sind, das dem EG-Vertrag beigefügt werden soll.

4. *ANWENDUNG DER RICHTLINIE*

4.1 Koordinierung der Arbeiten zwischen den nationalen Behörden und der Kommission.

Die Kontrolle der Anwendung der Richtlinienbestimmungen obliegt den für den audiovisuellen Sektor zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Über die "ad hoc Gruppe", die Vertreter der Mitgliedstaaten umfaßt und auf Initiative der Kommission eingesetzt wurde, besteht ein ständiger Kontakt zu den nationalen Einrichtungen.

Im Rahmen der Arbeiten der ad hoc Gruppe, zu denen auch Beobachter der EFTA-Länder, der durch Assoziationsabkommen mit der Union verbundenen Länder Mittel- und Osteuropas und des Sekretariats des Europarats hinzugezogen wurden, war ein Austausch über die Anwendung der Richtlinie in den verschiedenen Ländern und die Auslegung einzelner Bestimmungen möglich.

Die Gruppe hat sich u.a. mit der Anwendung der Artikel 4 und 5 (Maßnahmen zur Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Fernsehprogramme), den Vorschriften über neue Werbeformen, insbesondere die virtuelle Werbung, und den einschlägigen Arbeiten in den internationalen Organisationen (Europarat, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Welthandelsorganisation u.a.) befaßt, die Auswirkungen auf die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im audiovisuellen Bereich haben könnten.

---

9 Im Vereinigten Königreich hat die Independent Television Commission vor kurzem Lizenzen für die ersten terrestrisch verbreiteten digitalen Multiplex-Angebote im Rahmen des "Broadcasting Act" von 1996 erteilt.

Die Komission zeigte sich ganz besonders erfreut über die gute Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten, die es ermöglicht hat, Probleme im Zusammenhang mit der Rundfunktätigkeit in der Gemeinschaft effizient anzugehen.

Die Arbeiten der ad hoc Gruppe haben die Weichen für die künftige Arbeit des mit der Richtlinie 97/36/EG eingesetzten "Kontaktausschusses" gestellt. Gemäß dem neuen Artikel 23a hat der Kontaktausschuß u.a. 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 ab zur Anwendung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten;

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 Diensteanbieter, 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 in dem betreffenden Sektor, die einen Gedankenaustausch zweckdienlich erscheinen lassen.

4.2 Jugendschutz: Anwendung des Verfahrens gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie

Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie enthält eine Ausnahmeregelung hinsichtlich der Grundsätze der Gewährleistung des freien Empfangs und der Nichtbehinderung der Weiterverbreitung von Fernsehsendungen[10]: Für die Mitgliedstaaten, die das vorgegebene Verfahren einhalten, sieht er die Möglichkeit vor, Maßnahmen gegen Fernsehveranstalter zu ergreifen, die der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaates unterliegen, wenn diese mit

---

[10] Zur Auslegung dieses Begriffs, s. KOM(95)86 endg., S. 19.

Fernsehsendungen "in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise" gegen Artikel 22 der Richtlinie verstoßen (Artikel 22 zielt darauf ab, Minderjährige vor Sendungen zu schützen, die ihre "körperliche, geistige und sittliche Entwicklung" schwer beeinträchtigen können).

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 hat der betreffende Mitgliedstaat dem Fernsehveranstalter und der Kommission die beanstandeten Verstöße schriftlich zu melden und ihnen mitzuteilen, welche Maßnahmen er im Falle eines erneuten Verstoßes zu ergreifen beabsichtigt.

Anschließend sind Konsultationsgespräche einzuleiten. Führen diese innerhalb von 14 Tagen ab dem Zeitpunkt der Meldung nicht zu einer gütlichen Regelung und besteht der Verstoß nach wie vor, kann der Empfangsstaat vorübergehend einseitig Maßnahmen gegen den betreffenden Fernsehveranstalter ergreifen.

Die Kommission achtet darauf, daß diese Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Bei Nichtvereinbarkeit kann sie den Empfangsstaat auffordern, die eingeleiteten Maßnahmen unverzüglich aufzuheben.

In dem Berichtszeitraum hat lediglich ein Mitgliedstaat (das Vereinigte Königreich) dieses Verfahren angewendet, und zwar in drei Fällen.

In den ersten zwei Fällen sind die Konsultationsgespräche ergebnislos verlaufen, so daß die britischen Behörden es für nötig hielten, ein Ausstrahlungsverbot gegen Sender, die der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaates unterliegen, zu verhängen.

Nach Gesprächen mit den betreffenden Mitgliedstaaten und nach Prüfung der Auswirkungen der vom Vereinigten Königreich gemeldeten Maßnahmen hat die Kommission in beiden Fällen entschieden, daß die Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar waren. Dieser Einschätzung lagen u.a. ein Verhältnismäßigkeitstest und eine Bewertung der möglicherweise diskriminierenden Auswirkungen der Maßnahmen zugrunde[11].

Der dritte Fall, den das Vereinigte Königreich der Kommission gemäß Artikel 2 Absatz 2 gemeldet hat, war zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts noch nicht abgeschlossen, da die Behörden des Mitgliedstaates, aus dem die beanstandeten Sendungen ausgestrahlt wurden, strenge Maßnahmen zur Aussetzung dieser Sendungen ergriffen haben, diese dem Anschein nach aber von einem anderen Mitgliedstaat aus weiter verbreitet werden.

Nach Auffassung der Kommission ist Artikel 2 Absatz 2 im Berichtszeitraum zufriedenstellend angewendet worden. Die Einhaltung der Bestimmungen dieses Artikels hat dazu beigetragen, daß das

---

[11] s. Stellungnahme der Kommission Nr. C(96)3933 endg. in der Rechtssache "Rendez-Vous Télévision" und Nr. C(95)2678 endg. in der Rechtssache "XXXTV".

Allgemeininteresse bei minimaler Einschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs gewahrt werden konnte.

Die Kommission weist darauf hin, daß sie sich bei ihrer Einschätzung der gemäß Artikel 2 Absatz 2 eingeleiteten Maßnahmen auf Fakten und rechtliche Erwägungen stützt; die Bewertung des Inhalts der Programme unter moralischen Gesichtspunkten hingegen hängt von der Toleranzschwelle des Mitgliedstaates ab, der für die Genehmigung oder das Verbot von Fernsehsendungen, die seiner Rechtshoheit unterliegende Fernsehveranstalter ausstrahlen und die in den Anwendungsbereich von Artikel 22 fallen können, hauptverantwortlich ist. Die Richtlinie trägt der Möglichkeit einer unterschiedlichen Einschätzung durch die Behörden des Landes, in dem die Sendungen ihren Ursprung haben, und die Behörden des oder der "Empfangsländer" Rechnung.

Die vom "Empfangsstaat" eingeleiteten Maßnahmen lassen die Maßnahmen, die der für den betreffenden Fernsehveranstalter zuständige Mitgliedstaat ggf. ergreift, unberührt. Es handelt sich also nicht um eine Übertragung der Zuständigkeit von einem Mitgliedstaat auf einen anderen, sondern vielmehr um eine außergewöhnliche Möglichkeit für den Empfangsstaat, gemäß einem genau festgelegten Verfahren Maßnahmen zur Wahrung seiner Interessen zu ergreifen.

Im Rahmen des durch die Richtlinie geschaffenen Regelwerks (Artikel 2 Absatz 1) sind die Mitgliedstaaten nicht befugt, für Sendungen, die von ihrer Rechtshoheit unterstehenden Fernsehveranstaltern ausgestrahlt werden, diskriminierende moralische Kriterien zugrundezulegen. Es wäre unannehmbar, wenn ein Mitgliedstaat bei Sendungen, die für den Empfang auf seinem Hoheitsgebiet bestimmt sind, strenge Kriterien zugrundelegte und bei Sendungen, die für eine Ausstrahlung im Ausland bestimmt sind (die Programme der Satellitenkanäle), lockere Kriterien anwenden würde. Das Gegenteil wird angestrebt: die Mitgliedstaaten sind gehalten, sicherzustellen, daß sämtliche ihrer Rechtshoheit unterstehenden Fernsehveranstalter die Bestimmungen von Artikel 22 einhalten.

4.3 Anwendung der Vorschriften über Werbung

In der Richtlinie sind Obergrenzen für die Sendezeit für Fernsehwerbung festgelegt (täglich und stündlich maximale Sendezeit, Artikel 18), Häufigkeit und Modalitäten der Werbeunterbrechungen (Artikel 11) sowie Vorschriften über Inhalt und Präsentationsform von Werbebotschaften (Artikel 10, 12, 13, 14, 15 und 16) und Vorschriften über Sponsoring (Artikel 17).

Die Kommission wurde mit mehreren Beschwerden gegen Mitgliedstaaten befaßt, in denen die Vorschriften über Werbung und Sponsoring nicht eingehalten werden.

Einige Probleme im Zusammenhang mit der Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie konnten durch die Urteile des Gerichtshofs (s. Ziff. 5.5. "Rechtssache RTI") oder die neue Richtlinie 97/36/EG einer Lösung zugeführt werden. Im ersten Fall handelt es sich hauptsächlich um die

Angabe des Namens oder des Logos des Sponsors in - gesponserten Sendungen und Telepromotions. Im zweiten Fall handelt es sich vor allem um neue Regeln für Teleshopping und Eigenwerbung.

In wieder anderen Fällen wird in den Beschwerden, die häufig von Verbraucherverbänden erhoben werden, auf systematische Überschreitungen der maximalen Sendezeit hingewiesen. Dies betrifft insbesondere die Praktiken einiger Programmanbieter in Spanien, Portugal und Griechenland. Die Kommission prüft derzeit, in wieweit es sich bei diesen Überschreitungen um Verstöße seitens der betreffenden Mitgliedstaaten handeln könnte. Falls erforderlich wird sie dann die entsprechenden Abhilfemaßnahmen einleiten.

Die Kommission weist erneut darauf hin, daß jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist, darauf zu achten, daß bei allen Sendungen, die von unter seiner Rechtshoheit stehenden Fernsehveranstaltern ausgestrahlt werden, die Bestimmungen der Richtlinie - und ganz allgemein - das Recht, das für Sendungen gilt, die für die Öffentlichkeit in diesem Mitgliedstaat bestimmt sind, eingehalten wird.

Nach Auffassung der Kommission ist es von vorrangiger Bedeutung, ein "level playing field" zwischen den in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Fernsehveranstaltern zu schaffen und dafür zu sorgen, daß das Schutzniveau der Interessen der Fernsehzuschauer der Union mindestens dem der Richtlinie entspricht. Die Kommission ist entschlossen, Mittel und Wege zu finden, um die Beschwerden in diesem Bereich zu verfolgen und auf die korrekte Anwendung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften hinzuwirken.

5. *DIE RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES*

5.1 Allgemeines

Der Gerichtshof sah sich mehrfach veranlaßt, zu Tragweite und Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie 89/552 Stellung zu nehmen.

Der größte Teil der vom Gerichtshof erlassenen Urteile - sowohl die von der Kommission wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts eingeleiteten Verfahren (Art. 169 EGV) als auch die Verfahren der Vorabentscheidung über die Auslegung des EGV (Art. 177 EGV) - hat einzelne Aspekte der Vorschriften zur Festlegung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Fernsehveranstalter in Europa, insbesondere die Anknüpfungskriterien, zum Gegenstand. Schwerpunktmäßig hat sich der Gerichtshof vor allem mit folgenden Themen befaßt: die Tragweite der Rechtsprechung des "Ursprungslandes" und die Anknüpfungskriterien der Fernsehveranstalter an die Rechtsordnung dieses Landes; die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, für die ihrer Rechtshoheit unterstehenden Fernsehveranstalter strengere oder ausführlichere Bestimmungen zu erlassen; die Befugnisse des "Empfangsstaats" in bezug auf Sendungen aus anderen Mitgliedstaaen.

In der Regel deckte sich die Auslegung des Gerichtshofes mit den Empfehlungen der Kommission. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, daß die Standpunkte des Gerichtshofs die Entscheidungen, die der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der neuen Richtlinie getroffen hat, ergänzen und unterstützen. Ziel einiger Neuerungen ist es ja, bestimmte Regelungen entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu präzisieren. Die nachstehend aufgeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs verliert nach der Annahme der neuen Richtlinie keineswegs an Bedeutung; sie wird den Behörden der Mitgliedstaaten, der Kommission und den Wirtschaftsteilnehmern bei der Umsetzung und Anwendung der neuen Richtlinie als Bezugsrahmen dienen.

5.2 Rechtssache C-412/93 "Leclerc-Siplec"

Mit dem Urteil vom 9. Februar 1995 "Leclerc-Siplec" war die Richtlinie 89/552/EWG zum ersten Mal Gegenstand der Rechtsprechung.

Die Société Leclerc-Siplec hatte Beschwerde eingelegt wegen der Weigerung der Firmen TF1 und M6, eine Werbemitteilung über den Vertrieb von Kraftstoffen in den Leclerc- Supermärkten auszustrahlen. In dieser dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Frage entschied der Gerichtshof, daß die Artikel 30, 85, 86 und 3f des EGV sowie die Bestimmungen der Richtlinie dahin auszulegen sind, daß sie es einem Mitgliedstaat nicht verwehren, die Ausstrahlung von Werbemitteilungen zugunsten des Wirtschaftssektors des Vertriebs durch in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Fernsehveranstalter durch Gesetz oder Verordnung zu verbieten.

Dieses Urteil trägt dazu bei, den Zusammenhang zwischen den Artikeln 3, 19 und 20 der Richtlinie zu verdeutlichen. So wird nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes in Artikel 19 lediglich eine Möglichkeit präzisiert, die den Mitgliedstaaten durch Artikel 3 Absatz 1 eingeräumt wird, d.h. daß die Mitgliedstaaten für Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, strengere oder ausführlichere Bestimmungen als die der Richtlinie vorsehen können. Demgegenüber ermöglicht Artikel 20 den Mitgliedstaaten, für Sendungen, die ausschließlich für ihr eigenes Hoheitsgebiet bestimmt sind und weder unmittelbar noch mittelbar in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten empfangen werden können, weniger strenge Bestimmungen als die in Artikel 11 Absätze 2 bis 5 und in Artikel 18 genannten vorzusehen.

Die Auslegung des Gerichtshofes zeigt, daß die Mitgliedstaaten - vorausgesetzt, sie achten die Bestimmungen des Vertrags (was in diesem Fall als gegeben angesehen wurde) und gewährleisten den freien Empfang und die Weiterverbreitung der Fernsehsendungen von Programmanbietern, die der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaates unterworfen sind - über einen großen Ermessensspielraum hinsichtlich der Notwendigkeit, strengere

oder ausführlichere Bestimmungen als die der Richtlinie anzuwenden, verfügen[12].

In der Richtlinie 97/36/EG wurde Artikel 19 der Richtlinie von 1989 aufgehoben.

5.3 Die Urteile des Gerichtshofes vom 10. September 1996 in der Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich und Kommission/ Königreich Belgien

Anläßlich von **zwei Urteilen vom 10. September 1996** (C-222/94, Kommission/Vereinigtes Königreich und C-11/95, Kommission/Königreich Belgien) hatte der Gerichtshof Gelegenheit, allgemeine Überlegungen zur Richtlinie anzustellen. Die gemeinsame Betrachtung dieser beiden Urteile ermöglicht es, ihre Tragweite und Auswirkungen auf die Durchführung der Richtlinie klarer herauszustellen.

Die beiden Urteile leisten einen entscheidenden Beitrag zur Festlegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie, zur Klärung des Begriffs "Zuständigkeit" und zur Anwendung des "Sitzprinzips" für innerhalb der Gemeinschaft ansässige Fernsehveranstalter.

In der Rechtssache C-222/94 (Kommission/Vereinigtes Königreich) sah sich der Gerichtshof zu einer weitreichenden Auslegung von Artikel 2 veranlaßt. In der Hauptsache ging es um die Festlegung der Gründe, aus denen ein Mitgliedstaat seine Rechtshoheit über einen bestimmten Fernsehveranstalter geltend machen muß. Die Festlegung präziser Gründe ist insofern von Bedeutung, als die Unterschiede, die diesbezüglich zwischen den nationalen Gesetzen bestehen, zu negativen oder positiven Kompetenzkonflikten führen können (wie in einigen Fällen bereits geschehen), was wiederum vor allem das effiziente Funktionieren des Systems beeinträchtigen könnte. Mangels präziser Bestimmungen in der

---

12. Der Gerichtshof hat sich zu dem Fall folgendermaßen geäußert:

"Die Richtlinie 89/522, die die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen, die den in ihr vorgesehenen Mindestnormen entsprechen, sicherstellen soll und die Mitgliedstaaten, in denen die Sendungen ihren Ursprung haben, zur Beachtung der Vorschriften der Richtlinie und die Empfangsmitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Freiheit des Empfangs und der Weiterverbreitung zu gewaehrleisten, raeumt den Mitgliedstaaten in Artikel 3 Absatz 1 das Recht ein, fuer Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterstehen, in den von der Richtlinie erfassten Bereichen strengere oder ausfuehrlichere Bestimmungen vorzusehen. Dieses durch eine allgemeine Bestimmung der Richtlinie eingeraeumte Recht, dessen Ausuebung nicht geeignet ist, die freie Ausstrahlung von ° den Mindestnormen der Richtlinie entsprechenden ° Sendungen, die die Richtlinie sicherstellen will, zu gefaehrden, ist im Bereich der Werbung nicht auf die in den Artikeln 19 und 20 festgelegten Umstaende beschraenkt.

Die Richtlinie ist deshalb dahin auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, die Ausstrahlung von Werbemitteilungen zugunsten des Wirtschaftssektors des Vertriebs durch in seinem Hoheitsgebiet niedergelassene Fernsehveranstalter durch Gesetz oder Verordnung zu verbieten."

Richtlinie hat die Kommission stets die Anwendung des Sitzprinzips empfohlen.

Die Auslegung von Artikel 2 Absatz 1 durch den Gerichtshof führt zu der Schlußfolgerung, daß der Begriff der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats (erste eingerückte Zeile) dahingehend zu verstehen ist, daß er zwangsläufig eine Zuständigkeit *ratione personae* gegenüber den Fernsehveranstaltern umfaßt, die nur auf deren Beziehung zu der Rechtsordnung dieses Staates gestützt werden kann. Dies deckt sich im wesentlichen mit dem Begriff der Niederlassung im Sinne von Artikel 59 Absatz 1 EGV.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Unterschied, der in diesem Punkt zwischen der Richtlinie und dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen besteht (letzteres stützt sich hauptsächlich auf das Kriterium des Ortes der Erstausstrahlung oder - bei satellitenübertragenen Sendungen - des Ortes, an dem sich die Erd-Satelliten-Sendestation befindet), als Konsequenz einer bewußten Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers anzusehen, wobei diese Entscheidung aufgrund des unterschiedlichen Rechtsrahmens der beiden Dokumente gerechtfertigt ist.

Legt ein Mitgliedstaat der EU ein anderes Kriterium als das der Niederlassung zugrunde (z.B. das Kriterium des Ortes der Erstausstrahlung oder der Zielgruppe), kann dies dazu führen, daß der Mitgliedstaat über Fernsehveranstalter, die bereits der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegen, eine "doppelte Kontrolle" ausübt oder aber daß er nicht sicherstellt, daß auf alle Fernsehveranstalter, die seiner Rechtshoheit unterliegen, die gleichen Rechtsvorschriften angewendet werden. Deshalb wurden bestimmte Teile der britischen Rechtsvorschriften als nicht vereinbar mit Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie erklärt[13].

---

13 Der Gerichtshof hat die Argumente der Kommission zur Kenntnis genommen und folgendermaßen entschieden:

"Ein Mitgliedstaat verstoesst gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 2 Absaetze 1 und 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 89/552 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ueber die Ausuebung der Fernsehtaetigkeit, wenn er zur Bestimmung der Veranstalter von ueber Satelliten ausgestrahlten Sendungen, die seiner Rechtshoheit unterliegen, andere Kriterien als das der Niederlassung, wie etwa die Kriterien der UEbertragung oder des Empfangs von Programmen, aufstellt, was dazu fuehrt, dass er eine nach der Richtlinie untersagte Kontrolle ueber Sendungen ausuebt, die der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegen, und wenn er hinsichtlich der Veranstalter, die seiner Auffassung nach seiner Rechtshoheit unterliegen, auf andere als inlaendische Satellitendienste eine weniger strenge Regelung anwendet als auf inlaendische Satellitendienste.

"Denn zum einen ist der in Artikel 2 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Richtlinie verwendete Begriff der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats dahin zu verstehen, dass er notwendigerweise eine Zustaendigkeit ratione personae gegenueber den Fernsehveranstaltern umfasst, die nur auf deren Beziehung zu der Rechtsordnung dieses Staates gestuetzt werden kann, was sich im wesentlichen mit dem Begriff der Niederlassung im Sinne von Artikel 59 Absatz 1 des Vertrages deckt, der nach seinem Wortlaut voraussetzt, dass der Erbringer und der Empfaenger einer Dienstleistung in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten ansaessig sind. Zum anderen kann ein Mitgliedstaat zwar nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie in den von ihr geregelten Bereichen strengere Bestimmungen vorsehen, doch muessen nach Artikel 2 Absatz 1 alle Sendungen, die von Fernsehveranstaltern uebertragen werden,

Das zweite Urteil (Kommission/Königreich Belgien) wirft die grundsätzliche Frage auf, ob eine Regelung, nach der die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen durch Veranstalter, die der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaates unterliegen, vorher genehmigt werden muß und diese Genehmigung an Bedingungen geknüpft ist, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

Sofern die Fernsehveranstalter bestimmte Bedingungen erfüllen (wie im Fall der Französischen Gemeinschaft der Abschluß von Verträgen mit der Regierung, die kulturelle Verpflichtungen vorsehen und in jedem Fall aufkündbar sind), stellt das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung durch die Behörden des Empfangslandes nach Auffassung der Kommission eine schwerwiegende Behinderung der Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten dar und verstößt gegen Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie.

Der belgische Regierung führte mehrere Gründe für die Einführung einer derartigen Regelung an.

Mit Blick auf die Vorschriften der Französischen Gemeinschaft für Kabelfernsehen gab sie an, daß die Weiterverbreitung über Kabel nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie falle. Der Gerichtshof war gegenteiliger Auffassung und entschied, daß die Betrachtung des neunten und des zehnten Erwägungsgrunds der Richtlinie sowie des Artikels 1 Buchstabe a und des Artikels 2 Absatz 2 zwangsläufig zu der Schlußfolgerung führten, daß die Richtlinie die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen über Kabel sehr wohl erfaßt[14].

Dieser Standpunkt wird durch den dritten, fünften und zwölften Erwägungsgrund der Richtlinie 93/88/EWG (zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung) und durch das Übereinkommen des Europarates über grenzüberschreitendes Fernsehen (im vierten Erwägungsgrund der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" genannt), zu dessen Anwendungsbereich die Kabelweiterverbreitung ganz eindeutig gehört, bekräftigt.

Die anderen Argumente zielten darauf ab, das Recht der Empfangsstaaten geltend zu machen, eine bestimmte Form von Kontrolle über die Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten auszuüben. Für diese "Sekundärkontrolle" wurden diverse Gründe angeführt wie die

---

die der Rechtshoheit dieses Mitgliedstaats unterworfen sind oder fuer die er gemaess dem zweiten Gedankenstrich dieser Vorschrift zustaendig ist, dem Recht entsprechen, das auf fuer die Allgemeinheit in diesem Mitgliedstaat bestimmte Sendungen anwendbar ist."

14 Die Entscheidung des Gerichtshofs ist eindeutig:
"Die Richtlinie 89/552 ist dahin auszulegen, dass sie fuer die Kabelweiterverbreitung gilt."

Notwendigkeit, zu prüfen, ob ein Fernsehveranstalter ein Recht auf die durch den Vertrag gewährleisteten Freiheiten habe und wenn ja, unter der Rechtshoheit von welchem Mitgliedstaat; weitere Argumente waren die Erhaltung des Medienpluralismus, der Urheberschutz, die Notwendigkeit, sicherzustellen, daß die Vorschriften über gute Sitten und öffentliche Sittlichkeit eingehalten werden.

Der Gerichtshof hat eindeutig bekräftigt, daß - unbeschadet des Verfahrens nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie, das bei Verstoß gegen die Bestimmungen von Artikel 22 zur Anwendung kommt - es ausschließlich Aufgabe des Mitgliedstaats ist, in dem der Fernsehveranstalter seinen Sitz hat (wie in der Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich festgelegt), dafür zu sorgen, daß seine Rechtsvorschriften von den seiner Rechtshoheit unterliegenden Fernsehveranstaltern eingehalten werden. Wenn der Empfangsstaat der Auffassung ist, ein anderer Mitgliedstaat habe die ihm aus der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" erwachsenden Verpflichtungen nicht erfüllt, kann er auf die Verfahren der Artikel 169, 170 und 186 EGV zurückgreifen. Der Gerichtshof hat nicht ausgeschlossen, daß der Empfangsstaat in bestimmten Fällen gute Gründe haben könnte (um zu prüfen, ob die Sendungen aus einem anderen Mitgliedstaat kommen; um den Pluralismus, die urheberrechtlichen Bestimmungen und die Vorschriften über öffentliche Sittlichkeit und Sicherheit zu erhalten), das Recht geltend zu machen, über die auf sein Hoheitsgebiet abgestrahlten Fernsehsendungen eine bestimmte Form von Kontrolle, die mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, auszuüben.

Er war aber der Auffassung, daß die belgische Regierung nicht nachgewiesen hatte, daß der Schutz derartiger Interessen eine Regelung rechtfertigt, nach der Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten vorher genehmigt werden müssen, was *de facto* zur Aufhebung der Dienstleistungsfreiheit führt[15].

---

15 Nachstehend die wichtigsten Auszüge aus dem Urteil:
"Die Richtlinie 89/552 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ueber die Ausuebung der Fernsehtaetigkeit ist in Anbetracht der durch ihre Artikel 2 Absaetze 1 und 2 sowie 3 Absatz 2 vorgenommenen Aufgabenverteilung zwischen Sende- und Empfangsstaat dahin auszulegen, dass die UEberpruefung der Anwendung des fuer die Fernsehsendungen geltenden Rechts des Sendemitgliedstaats und der Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie ausschliesslich dem Mitgliedstaat obliegt, in dem die Sendungen ihren Ursprung haben, und dass zweitens der Empfangsmitgliedstaat ausser in dem durch Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 geregelten Fall nicht befugt ist, insofern eine eigene Kontrolle auszuueben.

Folglich verstoesst ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 2 der Richtlinie, wenn er:

° eine Regelung beibehaelt, nach der die Kabelweiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten vorher genehmigt werden muss,

° eine Regelung beibehaelt, nach der die Kabelweiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten, die besonders an seine Fernsehzuschauer gerichtete kommerzielle Werbung oder Teleshopping-Sendungen enthalten, vorher ausdruecklich genehmigt werden muss und diese Genehmigung an Bedingungen geknuepft ist.

5.4 Rechtssachen C-14/96 "Paul Denuit" und C-56/96 "VT4"

Der Gerichtshof hat die vorstehende Rechtsprechung in zwei Urteilen bestätigt, die er vor kurzem im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens erlassen hat ("Paul Denuit" C-14/96 vom 29. Mai 1997 und C-56/96 vom 5. Juni 1997 "VT4").

In der Rechtssache C-14/96 haben die belgischen Behörden (Französische Gemeinschaft) dem Kabelbetreiber Coditel Brabant verweigert, die Sendungen eines der Rechtshoheit des Vereinigten Königsreichs unterstehenden Fernsehveranstalters (TNT/Cartoon) zu verbreiten. Als Begründung wurde angeführt, daß der Veranstalter die Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere die Vorschriften zur Förderung europäischer Werke (Art. 4 und 5) nicht einhalte. Nachdem das Tribunal belge den Königlichen Erlaß zum Verbot der Weiterverbreitung aufgehoben hatte, legte das Tribunal de commerce de Bruxelles Berufung ein und reichte ein Ersuchen um Vorabentscheidung ein.

Mit den Urteilen vom 10. September 1996 hatte der Gerichtshof auf einen Teil der vom Tribunal de commerce aufgeworfenen Fragen geantwortet. So hatte er bereits in der Frage nach dem Ausmaß der Kontrollbefugnisse des Empfangsstaats über einen Fernsehveranstalter, der der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaates unterliegt, entschieden. In der Frage nach dem Kriterium zur Bestimmung der Zuständigkeit hatte er entschieden, daß das Kriterium der Niederlassung zugrundezulegen ist.

In dem vorliegenden Fall waren die belgischen Behörden der Auffassung, daß die Sendungen von TNT/Cartoon nicht der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie unterliegen, weil sie nicht den Bestimmungen der Artikel 4 und 5 entsprechen (Einhaltung der Quoten) und der Großteil der Programme von Turner aus einem Staat kommen, der nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist. Die Antwort des Gerichtshofes ist eindeutig. Er entscheidet, "... *daß ein Fernsehveranstalter der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterworfen ist, in dem er ansässig ist. Der Ursprung der Programme und ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 4 und 5 der Richtlinie sind für die Bestimmung des Mitgliedstaats, dessen Rechtshoheit ein Fernsehveranstalter gemäß Artikel 2 Absatz 1 unterworfen ist, ohne Bedeutung*".

Wenn also ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Fernsehveranstalter, der der Kontrolle dieses Mitgliedstaats unterworfen ist, Sendungen nicht europäischen Ursprungs in einem anderen Mitgliedstaat verbreitet, hat der Staat, der diese Sendungen empfängt, nicht das Recht, Kontrolle über deren

---

Ein Mitgliedstaat ist nicht berechtigt, einseitig Korrektur- oder Abwehrmassnahmen zu ergreifen, um einer moeglichen Missachtung der Bestimmungen des Vertrages durch einen anderen Mitgliedstaat entgegenzuwirken."

Inhalt auszuüben - es sei denn, es handele sich um einen Verstoß gegen Artikel 22.

In der Rechtssache C-56/96 haben die belgischen Behörden (die flämische Gemeinschaft) den flämischen Kabelnetzbetreibern die Genehmigung verweigert, Sendungen von VT4, einem Fernsehveranstalter mit Sitz im Vereinigten Königreich, zu verbreiten. Unter Verweis auf das Urteil TV10 vom 5. Oktober 1994 (Rechtssache C-23/93) vertrat der flämische Kulturminister die Auffassung, daß der Veranstalter von VT4, deren Sendungen ausschließlich oder hauptsächlich auf die flämische Gemeinschaft abgestrahlt werden, die flämische Gesetzgebung umgehen wolle. VT4 hingegen bezog sich auf Artikel 2 der Richtlinie, wonach der Empfangsstaat ausländischen Fernsehveranstaltern den Zugang zu seinem nationalen Kabelnetz nicht verweigern darf, wenn letzterer in Besitz einer von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Lizenz ist. VT4 wies die auf die Rechtsprechung TV10 gegründeten Argumente zurück, da der Ausnahmefall des "Allgemeininteresses" nicht zu wirtschaftlichen Zwecken (Schutz des nationalen Werbemarktes, Schutz des Monopols eines nationalen kommerziellen Fernsehanbieters) angeführt werden darf.

Dieser Einspruch ist deshalb von Interesse, weil es bei diesem Fall (wie auch bei dem Vorabentscheidungsverfahren) um die Bestimmung der Zuständigkeit geht (hier der Fernsehanbieter VT4); das hat den Gerichtshof veranlaßt, den Begriff der Niederlassung zu präzisieren (insbesondere wie der Begriff zu deuten ist, wenn der Fernsehveranstalter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist).

In seinem Urteil führt der Gerichtshof an erster Stelle an, daß die Tatsache, daß alle Sendungen und Werbebotschaften von VT4 ausschließlich auf die flämische Gemeinschaft ausgerichtet sind, nicht ausreicht, um nachzuweisen, daß VT4 nicht als im Vereinigten Königreich ansässig betrachtet werden kann. Darüber hinaus bekräftigt der Gerichtshof seine Rechtsprechung (vorgenannte Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich) und präzisiert sie, indem er entscheidet, daß wenn ein Fernsehveranstalter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, er der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterworfen ist, in dessen Gebiet er den Mittelpunkt seiner Tätigkeiten[16]hat. Das bedeutet, daß selbst wenn sämtliche Sendungen eines in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Fernsehveranstalters ausschließlich für das Fernsehpublikum in einem anderen Mitgliedstaat konzipiert und

---

16 Der Gerichtshof hat für Recht erkannt, *"dass Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 89/552/EWG 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 Taetigkeiten hat und wo insbesondere die Entscheidungen ueber die Programmpolitik und die endgueltige Zusammenstellung der zu sendenden Programme getroffen werden."* Diese Kriterien stimmen nicht vollständig mit den Kriterien überein, die der Gemeinschaftsgesetzgeber in Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 97/36/EG zugrunde gelegt hat: der Ort, an dem der Veranstalter seine Hauptverwaltung hat; der Ort, an dem die Entscheidungen über das Programmangebot getroffen werden und ggf. der Ort, an dem ein wesentlicher Teil der Programmmitarbeiter tätig ist.

abgestrahlt würden, nur der Mitgliedstaat, in dem die Sendungen ihren Ursprung haben, befugt ist, zu prüfen, ob diese mit den in diesem Land geltenden Rechtsvorschriften (einschließlich der Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie) vereinbar sind.

Durch diese Rechtsprechung des Gerichtshofs sieht sich der Gemeinschaftsgesetzgeber in den Grundsatzentscheidungen bestätigt, die er mit der Annahme der Bestimmungen der Richtlinie 97/36/EG getroffen hat. Diese sehen Änderungen von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie von 1989 vor, insbesondere die Einführung eines umfassenden Systems von auf den Begriff der Niederlassung gestützten Anknüpfungskriterien (selbst wenn die in Artikel 2 Absatz 3 (der geänderten Richtlinie) angeführten Kriterien nicht völlig mit den Kriterien übereinstimmen, die der Gerichtshof in der Rechtssache VT4 genannt hat).

5.5 Rechtssache C-320/94 und "RTI"[17]

In seinem Urteil vom 12. Dezember 1996 hat sich der Gerichtshof zu einigen Vorschriften für Werbung und Sponsoring geäußert. (Verbundene Rechtssachen C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94, C-339/94 "Reti Televisive Italiane").

Das Tribunale amministrativo regionale (T.A.R.) del Lazio (Italien) hatte dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EGV mehrere Fragen nach der Auslegung der Richtlinie, insbesondere Artikel 17 Absatz 1 in bezug auf "Sponsoring" und "Telepromotions", zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Telepromotions sind eine in Italien übliche Form der Fernsehwerbung, bei der Studiosendungen, in erster Linie Gameshows, unterbrochen werden und die Sendezeit der Darstellung eines oder mehrerer Produkte oder Dienstleistungen gewidmet wird. Die Moderatoren streifen vorübergehend die Rolle des Spieleleiters ab und schlüpfen in die eines "Promoters" bestimmter Produkte oder Dienstleistungen.

Die Fragen des T.A.R. del Lazio betrafen hauptsächlich folgende Punkte:

1) die Auslegung von Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (können Name und/oder Firmenemblem des Sponsors auch an anderer Stelle als am Anfang oder am Ende der gesponserten Sendung eingeblendet werden?)

2) kommen Artikel 18 der Richtlinie und v.a. dem Ausdruck "Werbeformen wie direkte Angebote an die Öffentlichkeit" eine rein beispielhafte Bedeutung zu, d.h. daß diese Werbeformen

---

[17] Urteil des Gerichtshofs (sechste Kammer) vom 12. Dezember 1996. Reti Televisive Italiane SpA (RTI) (C-320/94), Radio Torre (C-328/94), Rete A Srl (C-329/94), Vallau Italiana Promomarket Srl (C-337/94), Radio Italia Solo Musica Srl e.a. (C-338/94) UND GETE Srl (C-339/94) gegen Ministero delle Poste e Telecommunicazioni. Verbundene Rechtssachen C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94 und C-339/94. Sammlung der Rechtsprechung 1996 S. I-6471

auch Telepromotions umfassen können, oder werden damit nur direkte Angebote im engeren Sinne bezeichnet?

In seinem Urteil vom 12. Dezember 1996 hat der Gerichtshof folgendes entschieden:

1) Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie ist dahin auszulegen, daß er die Angabe des Namens und/oder des Firmenemblems des Sponsors auch an anderer Stelle als am Anfang oder am Ende der gesponserten Sendung nicht verbietet.

2) Artikel 1 Buchstabe b und Artikel 18 der Richtlinie sind dahin auszulegen, daß dem in Artikel 18 verwendeten Ausdruck "Werbeformen wie direkte Angebote an die Öffentlichkeit" eine beispielhafte Bedeutung zukommt. Somit kann für andere Werbeformen, die wie das Teleshopping ("direkte Angebote") eine längere Sendedauer als Werbespots haben (z.B. die "Telepromotions") die Möglichkeit einer Anhebung der Obergrenze von 15% auf 20% der täglichen Sendezeit für Fernsehwerbung gelten.

Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, daß es den Mitgliedstaaten freigestellt ist, diese Anhebung vorzunehmen[18].

---

[18] Die Argumente des Gerichtshofs lassen sich folgendermaßen zusammenfassen :

"Die Richtlinie 89/552 ueber die Ausuebung der Fernsehtaetigkeit und insbesondere ihre Artikel 1 Buchstabe b und 18 sind dahin auszulegen, dass dem Ausdruck "Werbeformen wie direkte Angebote an die OEffentlichkeit" in Artikel 18 im Rahmen der Gemeinschaftsregelung im Hinblick auf die Moeglichkeit der Anhebung der Obergrenze fuer die Gesamtzeit fuer Werbung pro Tag auf 20 v. H. der taeglichen Sendezeit beispielhafte Bedeutung zukommt, so dass auch andere Formen der Verkaufsfoerderung wie die "Telepromotions" umfasst sein koennen, die ebenso wie "direkte Angebote an die OEffentlichkeit" wegen der Art und Weise ihrer Darbietung mehr Zeit in Anspruch nehmen als Werbespots.

Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat naemlich bei direkten Angeboten an die OEffentlichkeit deshalb eine Anhebung der Obergrenze fuer die Sendezeit vorgesehen, weil diese Art der Verkaufsfoerderung mehr Sendezeit in Anspruch nimmt als normale Werbespots, und nicht deshalb, weil in diesen Sendungen Produkte gezeigt werden, die direkt per Telefon, per Post oder per Videotext bestellt werden koennen und die den Fernsehzuschauern dann nach Hause geliefert werden, da die Bestellung der Waren durch den Fernsehzuschauer ein Vorgang ist, der mit ihrer Darbietung im Fernsehen, die die Richtlinie regeln soll, nichts zu tun hat. Es ist daher normal, dass anderen Werbeformen, die ebenfalls mehr Zeit in Anspruch nehmen als die bei Werbespots uebliche Zeit, die verlaengerte Sendezeit zugute kommen kann, die ausdruecklich, jedoch nicht ausschliesslich, fuer direkte Angebote an die OEffentlichkeit vorgesehen ist. Es ist jedoch Sache des jeweiligen Mitgliedstaats, sofern er von der ihm in Artikel 18 zuerkannten Befugnis hinsichtlich der seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter Gebrauch machen will, die Obergrenze fuer die Sendezeit auf 20 v. H. anzuheben, unter Beachtung des Vertrages darueber zu entscheiden, ob diese Anhebung Werbeformen zugute kommen kann, die sich von Werbespots unterscheiden, jedoch auch keine direkten Angebote an die OEffentlichkeit sind.

Die Richtlinie 89/552 ueber die Ausuebung der Fernsehtaetigkeit und insbesondere ihr Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b sind dahin auszulegen, dass sie in gesponserten Sendungen die Angabe des Namens und/oder des Firmenemblems des Sponsors auch an anderer Stelle als am Anfang und/oder Ende des Programms nicht verbieten.

In der neuen Richtlinie gilt für sämtliche Formen der Werbung die gleiche Obergrenze für die tägliche Sendezeit; der Ausdruck "Werbeformen wie direkte Angebote an die Öffentlichkeit" wurde gestrichen. Die auf täglich eine Stunde begrenzte Sendezeit für Teleshopping (Artikel 18 Absatz 3) wurde ebenfalls aufgehoben und durch neue Vorschriften für Kanäle mit Vollprogrammen und für reine Teleshopping-Kanäle ersetzt.

5.6 Rechtssachen C-34, C-35, C-36/95 "De Agostini" und "TV-Shop"

In den verbundenen Rechtssachen C-34, C-35 und C-36/95 (Konsumentombudsmannen gegen De Agostini Svenska Förlag AB und TV-Shop i Sverige AB) hat der Konsumentombudsman (Verbraucherschutzbeauftragte) in Schweden zu empfangende Werbe- und Teleshoppingsendungen dem schwedischen Gesetz über die Handelspraktiken (marknadsföringslagen 1975:1418) entsprechend als unlauter eingestuft, weil sie direkt an Kinder gerichtet waren (Rechtssache C-34/95 - das schwedische Gesetz untersagt Werbesendungen, die sich an Kinder unter 12 Jahren richten) oder weil sie aus anderen Gründen unlauter gegenüber den Verbrauchern waren.

Der zuständige schwedische Richter (Marknadsdomstolen, Stockholm) beschloß, in den drei Rechtssachen je eine Frage dem EFTA-Gerichtshof vorzulegen. Nach dem Beitritt Schwedens zur EU wurden die Verfahren an den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg weitergeleitet[19].

Der schwedische Richter hat dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

"Sind Artikel 30 oder Artikel 59 des Vertrags oder die Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 dahin auszulegen, daß sie

---

Die Mitgliedstaaten koennen jedoch gemaess Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie fuer Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, strengere Regelungen auf diesem Gebiet erlassen, sofern diese nicht die durch den Vertrag gewaehrleisteten Freiheiten, insbesondere die Dienstleistungsfreiheit und den freien Warenverkehr, beeintraechtigen. Diese Auslegung aendert aber nichts daran, dass gesponserte Fernsehprogramme nicht zum Kauf oder zur Anmietung von Erzeugnissen oder zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Sponsors oder eines Dritten, insbesondere durch spezifische verkaufsfoerdernde Hinweise auf diese Erzeugnisse oder Dienstleistungen, anregen duerfen."

19 Der EFTA-Gerichtshof hat sich bereits am 16. Juni 1995 in den verbundenen Rechtssachen E-8/94 und E-9/94 zu den Fällen geäußert, die Norwegen betreffen. Die Rechtssachen hatten einige der Fragen zum Inhalt, die der "Markedsrådet" von Oslo dem EFTA-Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt hatte. Der EFTA-Gerichtshof hat entschieden, daß die Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 16 der Richtlinie, in der Fassung, wie sie in das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum übernommen wurden, dahin auszulegen sind, daß sie einem Verbot für einen Werbetreibenden, das diesen hindert, eine Botschaft im Rahmen von Fernsehsendungen auszustrahlen, die von einem in einem anderen EWR-Mitgliedstaat niedergelassenen Sender verbreitet werden, entgegenstehen, wenn ein solches Verbot das Ergebnis eines allgemeinen, im nationalen Recht vorgesehenen Verbots ist und für Werbebotschaften gilt, die sich speziell an Minderjährige richten.

a) einen Mitgliedstaat daran hindern, gegen eine Fernsehwerbung vorzugehen, die ein Werbetreibender von einem anderen Mitgliedstaat aus ausstrahlen läßt (in den drei Rechtssachen)?

b) der Anwendung des Verbots von Werbung, die an Kinder gerichtet ist, gemäß Artikel 11 Absatz 1, Radiolag entgegenstehen (Rechtssache C-34/95)?"

Hauptgegenstand des Dossiers war die Anwendung der schwedischen Rechtsvorschriften über irreführende Werbung und über Fernsehwerbung für Kinder unter 12 Jahren in zwei Fällen, in denen schwedische Werbetreibende Werbebotschaften an das schwedische Fernsehpublikum ausstrahlten. In den drei Rechtssachen wurde die fragliche Fernsehwerbung von einem Sender ausgestrahlt, der der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaates unterworfen war (TV3 - VK) bzw. von Sendern, die der schwedischen Rechtshoheit unterstanden (TV4 in der Rechtssache C-34/95 und Homeshopping Channel in den Rechtssachen C-35/95 und C-36/95).

In seinem Urteil vom 9. Juli 1997 weist der Gerichtshof zunächst darauf hin, daß die Lauterkeit des Handelsverkehrs und der Verbraucherschutz grundsätzlich zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses darstellen, die Einschränkungen des freien Warenverkehrs und - unter bestimmten Bedingungen - des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen können.[20]

Die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" enthält umfassende Vorschriften zur Gewährleistung des Schutzes Minderjähriger im Zusammenhang mit Fernsehwerbung[21]. Für die Einhaltung dieser Bestimmungen hat allein der Sendestaat zu sorgen.[22] Folglich ist es dem Empfangsstaat nicht mehr erlaubt, Vorschriften anzuwenden, die speziell dazu dienen, den Inhalt der Fernsehwerbung für Minderjährige zu kontrollieren.[23] In Artikel 3 der Richtlinie ist festgelegt, daß die Mitgliedstaaten für Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterliegen, strengere Bestimmungen vorsehen können.

Grundsätzlich verwehrt die Richtlinie einem Mitgliedstaat nicht, gemäß einer allgemeinen Regelung zum Schutz der Verbraucher gegen irreführende Werbung Massnahmen gegenüber einem Werbetreibenden wegen einer von einem anderen Mitgliedstaat aus ausgestrahlten Fernsehwerbung zu treffen, sofern diese Massnahmen nicht die Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne von Fernsehsendungen aus diesem anderen Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats verhindern.[24]

---

[20] Absätze 46, S. 12 und 53, S. 13 des Urteils.

[21] Absatz 57, S. 14.

[22] Absatz 58, S. 14.

[23] Absätze 60 und 62, S. 14 und 15.

[24] Absatz 38, S. 11.

Der Gerichtshof bestätigt, daß nationale Maßnahmen, mit denen Werbesendungen verboten werden, die an Kinder unter 12 Jahren gerichtet oder irreführend sind, Auswirkungen auf den freien Dienstleistungsverkehr haben können[25] und daß sie sogar eine Einschränkung des freien Warenverkehrs darstellen könnten, wenn nachgewiesen ist, daß diese Maßnahmen den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten nicht in gleicher Weise berühren.[26]

Zur Bewertung der Vereinbarkeit der schwedischen Rechtsvorschriften mit den Artikeln 30 und 59 EGV müßte das vorlegende Gericht nach Auffassung des Gerichtshofs prüfen, ob das Verbot aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses oder zur Erreichung eines der in Artikel 36 und 56 des Vertrages genannten Ziele erforderlich ist, ob es hierzu in einem angemessenen Verhältnis steht und ob diese Ziele oder zwingenden Gründe nicht durch Maßnahmen hätten erreicht werden können, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen.[27]

Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang auf einige allgemeine Grundsätze hingewiesen, insbesondere darauf, daß nationale Maßnahmen, die den Waren- oder Dienstleistungsverkehr einschränken, einer besonderen Berechtigung bedürfen und nicht über das zum Erreichen des angestrebten Ziels Erforderliche hinausgehen dürfen.

Sieht das abgeleitete Gemeinschaftsrecht (hier die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen") Harmonisierungsmaßnahmen in dem betreffenden Bereich und eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Anwendung gemeinsamer Regelungen vor, müssen alle Mitgliedstaaten sich an diese Aufgabenteilung halten und davon absehen, auf Fernsehveranstalter, die der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegen, ihre Rechtsvorschriften anzuwenden.

Hinsichtlich der Richtlinie hat der Gerichtshof für Recht erkannt, daß die Richtlinie ... "*einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, gemaess einer allgemeinen Regelung zum Schutz der Verbraucher gegen irrefuehrende Werbung Massnahmen gegenueber einem Werbetreibenden wegen einer von einem anderen Mitgliedstaat aus ausgestrahlten Fernsehwerbung zu treffen, sofern diese Massnahmen nicht die Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne von Fernsehsendungen aus diesem anderen Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats verhindern.*". In der Frage Werbung für Kinder hat der Gerichtshof folgendermaßen entschieden: "*Die Richtlinie 89/552 ist dahin auszulegen, daß eine Bestimmung eines nationalen Rundfunkgesetzes, wonach eine Werbeanzeige, die im Fernsehen während der Werbezeit ausgestrahlt wird, nicht darauf gerichtet sein darf, die Aufmerksamkeit von Kindern unter zwölf Jahren zu erregen, auf*

---

25 Absatz 50, S. 13.

26 Absatz 44, S. 12.

27 Absatz 45, S. 12 und Absatz 52, S. 13.

Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten nicht angewendet werden darf".

Damit unterscheidet der Gerichtshof zwischen einem Bereich, der lediglich Gegenstand einer allgemeinen Regelung ist (insbesondere Bestimmungen zum Schutz der Verbraucher gegen irreführende Werbung, die zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie 89/552 bereits in der Richtlinie 84/450/EWG enthalten waren) und einem Bereich, der Gegenstand eines ganzen Bündels von in der Richtlinie enthaltenen Maßnahmen ist (Maßnahmen zur Gewährleistung des Jugendschutzes gegen Fernsehprogramme und Fernsehwerbung, s. Art. 16 und 22). Im ersten Fall kann der Empfangsstaat dem Verbraucherschutz dienende Maßnahmen gegen (nationale) Werbetreibende einleiten, nicht aber die Sendungen (nicht nationaler) Fernsehveranstalter einer "zweiten" Kontrolle unterziehen, da diese vom Sendestaat kontrolliert werden müssen. Im zweiten Fall ist der erreichte Grad der Harmonisierung nach Auffassung des Gerichtshofs ausreichend, damit die Richtlinie den Empfangsstaat daran hindert, in einem Rundfunkgesetz vorgesehene Jugendschutzmaßnahmen, unabhängig von den betreffenden Fernsehveranstaltern, anzuwenden. In beiden Fällen bestätigt der Gerichtshof erneut den Grundsatz, daß Fernsehveranstalter nur von dem Mitgliedstaat kontrolliert werden können, unter dessen Rechtshoheit sie stehen (der Sendestaat, d.h. der Mitgliedstaat, in dem der Fernsehveranstalter seinen Sitz hat).

6. *SCHLUSSFOLGERUNGEN*

Im Berichtszeitraum hat der Europäische Gerichtshof eine Vielzahl von Urteilen im Zusammenhang mit der Fernsehrichtlinie erlassen und dabei die für den europäischen Medienraum[28] geltenden Grundsätze - freie Ausstrahlung von Sendungen, die der Kontrolle des Mitgliedstaates unterliegen, in dem sie ihren Ursprung haben; gemeinsame Vorschriften zum Schutz des Allgemeininteresses - bestätigt und angewendet. Diese Rechtsprechung wird den Fernsehveranstaltern, den Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Umsetzung und Anwendung der neuen Richtlinie als Bezugsrahmen dienen. Die neue Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" liefert den auf Gemeinschaftsebene erforderlichen Rechtsrahmen und schafft die Bedingungen für die freie Ausstrahlung von Fernsehprogrammen und Fernsehwerbesendungen in Europa, die mit dem Aufkommen des Digitalfernsehens noch an Bedeutung gewinnen wird.

---

28 Mit der Richtlinie 93/83/EWG, die derzeit umgesetzt wird, wurde der europäische Medienraum in den Bereichen Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vervollständigt. Der Vorschlag für eine Richtlinie über den rechtlichen Schutz der Dienste, die einer Zugangskontrolle unterliegen (Annahme in der Kommission am 9. Juli 1997) verfolgt zum Teil das gleiche Ziel (KOM(97)356 endgültig).

ISSN 0254-1467

KOM(97) 523 endg.

DOKUMENTE

DE 02 08 10 15

Katalognummer : CB-CO-97-533-DE-C

ISBN 92-78-25898-9

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg

23