

Christian Greissinger

Vorgaben des EG-Vertrages
für nationales Rundfunk- und
Multimediarrecht



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsübersicht

Einleitung	19
1. Abschnitt: Allgemeines	22
A. Multimediazeitalter	22
B. Wirtschaftliche Bedeutung von Multimediadiensten	37
C. Ordnungspolitische Bedeutung	38
D. Ergebnis	39
2. Abschnitt: Vorgaben der Dienstleistungsfreiheit	40
A. Einleitung	40
B. Vorgaben der Dienstleistungsfreiheit für den Rundfunkbereich	42
C. Vorgaben der Dienstleistungsfreiheit für den Multimediabereich	92
D. Exkurs: Sekundärrechtliche Vorgaben durch die Fernsehrichtlinie 97/36 EG	108
3. Abschnitt: Vorgaben des europäischen Beihilferechts	126
A. Einleitung	126
B. Vorgaben des Beihilferechts für den Rundfunkbereich	143
C. Vorgaben des Beihilferechts für den Multimediabereich	247
4. Abschnitt: Ausblick	256
A. Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Medienbereich	256
B. Besonderheiten und Probleme der Konvergenz	264
C. Regelungsmodelle	276
D. Rechtsrahmen in Deutschland	283
E. Sonstige konvergenzbezogene Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft	284
F. Ergebnis	286
Schluß	288
Zusammenfassung	290
Literaturverzeichnis	304

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
1. Abschnitt: Allgemeines	22
A. Multimediazeitalter	22
1. Entwicklung und Zielsetzung der EG-Medienpolitik	22
II. Entwicklung der Dienstleistungsangebote	27
1. Entwicklung des Rundfunks	29
2. Entwicklung der Multimediadienste (Kommunikations-, Informations- und Mediendienste)	31
III. Konvergenz	32
1. Technik als Voraussetzung für die Konvergenz	34
2. Auswirkungen der Konvergenz auf Industrie und Dienstleistungsangebote	34
3. Konvergenz als dynamischer Prozeß	36
B. Wirtschaftliche Bedeutung von Multimediadiensten	37
C. Ordnungspolitische Bedeutung	38
D. Ergebnis	39
2. Abschnitt: Vorgaben der Dienstleistungsfreiheit	40
A. Einleitung	40
B. Vorgaben der Dienstleistungsfreiheit für den Rundfunk- bereich	42
I. Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit	42
1. Rundfunk als Dienstleistung	42
a. Abgrenzung vom Warenverkehr	43
b. Abgrenzung von der Niederlassungsfreiheit	44
2. Grenzüberschreitung	4
a. Form der Grenzüberschreitung	45

b. Intention der Grenzüberschreitung	46
c. abstrakte Nutzungsmöglichkeit	46
3. Entgeltlichkeit	47
a. Unterschiedliche Finanzierungsformen der Rundfunk- anstalten	47
b. Voraussetzung eines synallagmatischen Vertrages	48
4. Verhältnis von Grenzüberschreitung zu Entgeltlichkeit	51
5. Ausnahmeregelungen	5
a. Art. 31 Abs. 1 (ex-Art. 37 Abs. 1) EG-Vertrag	52
b. Art. 55 i.V.m. 45 Abs. 1 (ex-Art. 66 i.V.m. 55 Abs. 1) EG-Vertrag	53
c. Art. 86 Abs. 2 (ex-Art. 90 Abs. 2) EG-Vertrag	55
Ö.Ergebnis	56
II. Schutzzinhalt der Dienstleistungsfreiheit	57
1. Allgemeines	57
2. Problem der „Inländerdiskriminierung“	59
III.Rechtfertigung rundfunkspezifischer Vorschriften der Mit- gliedstaaten am Maßstab der Dienstleistungsfreiheit	61
1. Rechtfertigung diskriminierender Vorschriften	62
a. Kulturelle Zwecksetzung als Grund der öffentlichen Ordnung	63
b. Verhältnismäßigkeitsprinzip	65
2. Rechtfertigung unterschiedslos anwendbarer Beschränkungen	67
a. Voraussetzungen des immanenten Schrankenvorbehalts	67
b. Zwingende Gründe des Allgemeininteresses	68
c. Verhältnismäßigkeitsprinzip	71
aa. Werbeverbot	72
bb. Struktur der Rundfunkanstalten	74
cc. Produktionsverpflichtung	75
dd. Ausblick: Offener Zugang für Rundfunkveranstalter	75
3. Ergebnis	76
IV.Vereinbarkeit rundfunkspezifischer Vorschriften der Mitglied- staaten mit den Gemeinschaftsgrundrechten	76
1. Allgemeines	76
2. Gemeinschaftsgrundrechte als Prüfungsmaßstab	78
a. gegenüber Organen der Gemeinschaft	78
b. gegenüber Mitgliedstaaten	79
3. Art. 10EMRK	83
a. Schutzbereich	85
b. Rechtfertigung	86

aa. Art. 10 Abs. 1 S. 3 EMRK	86
bb. Art. 10 Abs. 2 EMRK	87
4. Ergebnis	89
V. Rechtfertigung im Umgehungsfall	90
VL Ergebnis	91
C. Vorgaben der Dienstleistungsfreiheit für den Multimedia- bereich	92
I. Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit	92
1. Multimediaangebote als Dienstleistung	93
a. Abgrenzung von der Warenverkehrsfreiheit	93
aa. Allgemeines	93
bb. Notwendigkeit der Abgrenzung	95
b. Abgrenzung von der Niederlassungsfreiheit	97
2. Grenzüberschreitung	98
3. Entgeltlichkeit	98
II. Rechtfertigung kommunikationsspezifischer Vorschriften der Mitgliedstaaten für Multimediadienste am Maßstab der Dienstleistungsfreiheit	100
1. Allgemein: Rechtfertigung aus kulturspezifischen Gründen	100
2. Veränderte Ausgangslage bei Multimediadienstleistungen	101
3. Unterscheidung zwischen rein technischen Dienst- leistungen und Inhalteanbietern	103
4. Sonstige Rechtfertigungsgründe	105
III. Vereinbarkeit kommunikationsspezifischer Vorschriften der Mitgliedstaaten mit den Gemeinschaftsgrundrechten	106
IV. Ergebnis	108
D. Exkurs: Sekundärrechtliche Vorgaben durch die Fernsehrichtlinie 97/36 EG	108
I. Einführung	108
1. Anwendungsbereich und Regelungssystematik	109
2. Problematik: unterschiedliche nationale Rundfunk- ordnungen	111
II. Regelungsgegenstände der Richtlinie	112

1. Sendestaatsprinzip	112
a. Das Merkmal der Rechtshoheit	112
b. Das Merkmal der Niederlassung	113
c. Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit	115
d. Verbot mißbräuchlicher Rechtsausübung	116
2. Pflichten des Sendestaates	117
3. Pflichten des Empfangsstaates	117
4. Zulässigkeit strengerer mitgliedstaatlicher Regelungen	119
5. Werbung/Teleshopping/Sponsoring	121
III. Sonstige Neuerungen durch die Novellierungsrichtlinie von 1997	123
IV. Schlußbetrachtung	125
3. Abschnitt: Vorgaben des europäischen Beihilferechts	126
A. Einleitung	126
I. Allgemeines	126
II. Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland	129
1. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Finanzierung des Rundfunks	130
2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Finanzierung des Rundfunks	132
a. Art der Rundfunkfinanzierung in Deutschland	133
b. Höhe und Grenzen der Finanzierung	134
c. Feststellung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	135
d. Beschränkungen und Pflichten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	136
3. Rechtsnatur der Rundfunkgebühr	137
a. Gebührenelement	137
b. Beitragselement	138
c. Ergebnis	138
4. Ergebnis	139
III. Andere Finanzierungsmodelle	139
IV. Öffentlich-rechtliches Angebot und dessen Finanzierung im Vergleich	140

B. Vorgaben des Beihilferechts für den Rundfunkbereich	143
I. Rolle des Protokolls über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten	144
1. Rechtlicher Wert des Protokolls	145
2. Protokoll als Auslegungsregel	146
3. Anwendungsbereich	147
4. Inhalt	148
5. Auffassung der betroffenen Rundfunkanstalten	150
Ö.Ergebnis	151
II. Anwendungsbereich	152
III. Tatbestand des Art. 87 Abs. 1 (ex-Art. 92 Abs. 1) EG-Vertrag	153
1. Beihilfegriff	153
a. allgemeine Charakteristika	153
aa. Begünstigung	154
(1.) allgemeine Begünstigung	154
(2.) angemessene Gegenleistung	155
bb. Freiwilligkeit	158
b. Begünstigung	159
aa. Begünstigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch staatliche Mittel	159
(1.) Rundfunkgebühr als Gegenleistung für die Erfüllung eines öffentlichen Auftrags	160
(2.) Rundfunkgebühr als Begünstigung	161
(3.) Bedeutung des Rundfunkprotokolls	163
(4.) Eigene Stellungnahme und Ergebnis	164
bb. sonstige Begünstigungen im Rundfunkbereich	167
(1.) Begünstigung durch die bevorzugte Einspeisung in die Kabelnetze	167
(2.) Begünstigung durch den Ausschluß der privaten Rundfunkanstalten vom Bührenaufkommen	169
(3.) Begünstigung der privaten Rundfunkanstalten durch die Werberestriktionen	170
(4.) Begünstigungsproblematiken in den anderen Mitgliedstaaten	171
c. Freiwilligkeit	172
d. Ergebnis	173
2. Begünstigtenkreis	173
a. Unternehmen	174

b. Selektivität	176
3. Beihilfegeber	177
a. Gebührenerhebung durch nichtstaatliche Stelle	178
b. Gebührenfestsetzung in staatsfernem Verfahren	180
c. Herkunft der Mittel	183
aa. Rechtsprechung des EuGH	184
bb. Ansichten der Literatur	186
cc. eigene Stellungnahme	187
d. Ergebnis	189
4. Wettbewerbsverfälschung	189
a. Relevanter Markt	191
aa. Programmarkt	191
bb. Werbemarkt	194
cc. sonstige Wettbewerbsmärkte	195
b. Wettbewerbsverfälschung	195
aa. Einfluß der Gebührenfinanzierung auf den Wettbewerb	195
bb. Einwände gegen die Annahme einer Wettbewerbsverfälschung	197
(1.) Zeitpunkt der Gebühreinführung	197
(2.) Abhängigkeit der privaten Veranstalter vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk	199
(3.) Ausgleich für unterschiedliche Wettbewerbsposition	200
c. Ergebnis	202
5. Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	202
a. Voraussetzungen einer zwischenstaatlichen Handelsbeeinträchtigung	203
b. Einwände gegen die Annahme einer zwischenstaatlichen Handelsbeeinträchtigung	206
c. Ergebnis	206
Ö.Ergebnis zu Art. 87 Abs. 1 (ex-Art. 92 Abs. 1) EG-Vertrag	207
IV.Rechtfertigung als Kulturbeihilfe gem. Art. 87 Abs. 3 lit. d (ex-Art. 92 Abs. 3 lit. d) EG-Vertrag	208
1. Verhältnis zu Art. 86 Abs. 2 (ex-Art. 90 Abs. 2) EG-Vertrag	209
2. Kulturbegriff	210
a. Allgemeines	211
aa. Kulturbegriff nach Gemeinschaftsrecht	212

bb.	Befugnis zur Bestimmung des Kulturbegriffs	213
cc.	Grenzen der mitgliedstaatlichen Befugnis	214
b.	Rundfunkgebühren als Kulturförderung	215
aa.	Kulturbegriff: öffentlicher Auftrag	215
bb.	Übertragung, Festlegung und Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags	216
3.	Keine übermäßige Beeinträchtigung der Handels- und Wettbewerbsbedingungen	216
a.	Geeignetheit	218
b.	Erforderlichkeit	219
aa.	verschiedene Finanzierungsmodelle	220
bb.	Inhalt des öffentlichen Auftrags	224
cc.	Höhe der Rundfunkgebühren	224
c.	Angemessenheit	225
4.	Anwendung der Grundsätze auf das deutsche Finanzierungssystem	226
a.	Grundversorgungs- und Funktionsauftrag	226
aa.	Klassisches Rundfunkangebot	229
bb.	Spartenkanäle	229
cc.	digitales Fernsehen	231
b.	keine übermäßige Beeinträchtigung der Handels- und Wettbewerbsbedingungen	232
aa.	Inhalt des Funktionssauftrages/Programm-autonomie	232
bb.	Höhe der Rundfunkgebühr	234
5.	Ergebnis	235
V.	Ausnahmeregelungen	235
1.	Grundsatz der Achtung der nationalen Identität	235
2.	Art. 86 Abs. 2 (ex-Art. 90 Abs. 2) EG-Vertrag	236
a.	Allgemeines	236
aa.	Regelungszweck und Systematik	236
bb.	Bedeutung von Art. 16 EG-Vertrag	239
b.	Anwendungsbereich	240
aa.	Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse	240
(1.)	Dienstleistungsbegriff	240
(2.)	allgemeines wirtschaftliches Interesse	241
bb.	Betraung	243
c.	Verhinderung der Erfüllung der übertragenen Aufgabe	244
d.	Beeinträchtigung der Entwicklung des Handelsverkehrs	246

e. Ergebnis	247
C. Vorgaben des Beihilferechts für den Multimediabereich	247
I. Rolle des Protokolls über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Multimediabereich	248
II. Besonderheiten beim Tatbestand	250
III. Besonderheiten bei der Rechtfertigung	251
IV. Ergebnis	254
4. Abschnitt: Ausblick	256
A. Rechtssetzungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Medienbereich	256
I. Kompetenzverteilung: Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	256
II. Kompetenzausübung: Subsidiaritätsprinzip	258
III. Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Kulturbereich	258
1. Rundfunk als Kulturgut mit wirtschaftlichen Elementen	259
2. Multimediadienste als Wirtschaftsgut mit kulturellen Elementen	261
IV. Kompetenzkontrolle	262
V. Kompetenzverteilung in Deutschland	263
VI. Ergebnis	263
B. Besonderheiten und Probleme der Konvergenz	264
I. Strukturelle Veränderungen	266
II. Schranken der Konvergenz und deren rechtliche Behandlung	267
1. Neue Definitionen	268
2. Marktzugänge und Genehmigungsverfahren	270
3. Zugang zu Netzen, Zugangskontrollsystemen und Inhalten	271
4. Zugang zu Frequenzbereichen	272
5. Mehrere Regulierungsbehörden	273

6. Normen und Standards	273
7. Preisbildung	274
8. Interessen der Verbraucher	274
9. Sicherung des öffentlichen Interesses	275
C. Regelungsmodelle	276
I. Allgemeines	276
1. Anpassung bestehender Regulierungskonzepte	276
2. Neuregelung für konvergente Dienstleistungen	276
3. Schaffung eines eigenen Rechtsrahmens	277
II. Ansichten der Mitgliedstaaten und der verschiedenen Interessengruppen	277
1. Position Deutschlands	277
2. Position der übrigen Mitgliedstaaten	278
3. Position der Kommunikations- und Informationsindustrie	279
4. Position der Kommission	281
III. Vorschläge für die Aufrechterhaltung des dualen Rundfunksystems bei der Schaffung eines neuen Regelungsmodells	281
D. Rechtsrahmen in Deutschland	283
E. Sonstige konvergenzbezogene Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft	284
F. Ergebnis	286
Schluß	288
Zusammenfassung	290
Literaturverzeichnis	304