

**Markus Ruttig**

**Der Einfluß des EG-Beihilferechts  
auf die Gebührenfinanzierung  
der öffentlich-rechtlichen  
Rundfunkanstalten**



**PETER LANG**

Europäischer Verlag der Wissenschaften

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	S. 13
A) Einleitung.....	S. 19
B) Die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland.....	S. 25
I. Bedeutung der Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Variante GG.....	S. 25
1. Sozio-kulturelle Bedeutung.....	S. 26
2. Staatsrechtliche Bedeutung.....	S. 27
3. Schlußfolgerung: Rundfunkwirkung und Pflichtenbindung.....	S. 28
II. Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.....	S. 29
1. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit.....	S. 30
a) Individual-abwehrrechtliches Grundrechtsverständnis.....	S. 30
b) Objektives Grundrechtsverständnis.....	S. 31
c) Bezug zur Meinungsfreiheit: Dienende Funktion der Rundfunkfreiheit.....	S. 32
d) Programmlicher Umfang der Gewährleistung.....	S. 34
e) Zusammenfassung.....	S. 35
2. Kritik der Literatur.....	S. 36
a) Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff.....	S. 36
b) Wirtschaftlicher Bezug der Rundfunkfreiheit.....	S. 38
3. Gründe für ein funktionales Grundrechtsverständnis.....	S. 39
a) Mängel eines nur ökonomischen Rundfunkverständnisses.....	S. 39
b) Bezug von Rundfunk- und Meinungsfreiheit.....	S. 42
c) Grundlage der institutionell-funktionalen Grundrechts- interpretation.....	S. 43
4. Zusammenhang von Grundrechtsinterpretation und Grundrechtsverständnis.....	S. 47
a) Wortlautinterpretation und Historie.....	S. 47
b) Grenzen der Grundrechtsinterpretation: Erforderlichkeit einer Wertung.....	S. 48
c) Abhängigkeit der Wertungen vom Sozialbereich des Grundrechts.....	S. 49
d) Beispiele für die Notwendigkeit eines objektiven Verständnisses von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.....	S. 50
III. Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Postulats zur Schaffung einer positiven Rundfunkordnung.....	S. 52
1. Anforderungen an eine duale Rundfunkordnung.....	S. 53
a) Der Auftrag der Grundversorgung.....	S. 54
aa) Konkretisierung des Grundversorgungsbegriffs: Grundver- sorgung nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts.....	S. 55

aaa)	Übertragung der Grundversorgung auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.....	S. 55
bbb)	Essentialia der Grundversorgung.....	S. 56
ccc)	Grundversorgung als Teil des klassischen Programmauftrags.....	S. 57
bb)	Resümee.....	S. 58
b)	Grundversorgung und Integrationsfunktion.....	S. 58
aa)	Integrationsfunktion und Verspartung.....	S. 59
bb)	Integrationsfunktion und Meinungsvielfalt.....	S. 61
cc)	Integrationsfunktion und private Rundfunkveranstalter.....	S. 62
c)	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als meritorisches Gut.....	S. 63
d)	Ersetzbarkeit der Grundversorgung.....	S. 66
aa)	Grenzenlose Individualisierung der Rundfunknutzung?.....	S. 66
bb)	Bewertung der Entwicklung.....	S. 68
cc)	Rundfunkrecht im Zeichen der Konvergenz der Medien.....	S. 69
aaa)	Zugangsfreiheit und Mangel an Übertragungskapazitäten.....	S. 70
bbb)	Notwendige Gleichheit von tatsächlicher und rechtlicher Konvergenz?.....	S. 70
e)	Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	S. 72
f)	Grenzen der Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	S. 73
2.	Ergebnis.....	S. 74
IV.	Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	S. 75
1.	Finanzierungsgrundsätze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	S. 75
a)	Art der Finanzierung.....	S. 76
b)	Bestimmung des Finanzierungsumfangs.....	S. 77
aa)	Programmautonomie und Finanzgarantie.....	S. 78
bb)	Grundrechtsschutz durch Verfahrensregelungen.....	S. 79
aaa)	Rechtsgrundlage und Anknüpfungspunkt für die Gebührenzahlung.....	S. 80
bbb)	Feststellung der Gebührenhöhe.....	S. 82
c)	Verteilung der Gebühren.....	S. 84
2.	Rechtsnatur der Rundfunkgebühr.....	S. 84
V.	Finanzierungsgrundsätze des privaten Rundfunks.....	S. 86
VI.	Ausblick.....	S. 87
C)	Die deutsche Rundfunkordnung und das Europarecht.....	S. 89
I.	Einflüsse auf die deutsche Rundfunkordnung durch die europäische Rechtsprechung.....	S. 89
1.	Unterschiede im Grundrechtsgehalt von Art. 10 EMRK und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.....	S. 90
2.	Rundfunk als Dienstleistung im Sinne von Art. 49 ff. EGV.....	S. 92
a)	Kritik an der Einordnung der Rundfunk Tätigkeit als Dienstleistung.....	S. 94

aa)	Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Fernsehrichtlinie.....	S. 96
bb)	Rezeption des Urteils.....	S. 98
b)	Mögliche Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Rundfunksektor.....	S. 99
aa)	Sonderregelungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung.....	S. 100
bb)	Versteckte Diskriminierung und Umgehungsverbot.....	S. 100
cc)	Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunkwesens als Grund des Allgemeinwohls.....	S. 102
aaa)	Das Konzept der Pluralismussicherung in der euro- päischen Rechtsprechung.....	S. 102
bbb)	Stellungnahme.....	S. 104
II.	Einflüsse auf die deutsche Rundfunkordnung durch die europäische Legislative. . .	S. 105
1.	Bindung an das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	S. 105
2.	Regelungskompetenz aus Art. 55 i. V. m. Art. 47 Abs. 2 Satz 1 EGV.....	S. 106
a)	Umfang der Regelung.....	S. 107
b)	Regelungstechnik.....	S. 108
c)	Auswirkungen auf die Rundfunkordnung in Deutschland.....	S. 108
d)	Stellungnahme.....	S. 109
3.	Kompetenz aus Art. 151 EGV.....	S. 111
a)	Wortlaut der Vorschrift.....	S. 112
b)	Art. 151 Abs. 4 EGV als Querschnittsklausel.....	S. 113
c)	Art. 151 Abs. 5 EGV.....	S. 115
d)	Ergebnis.....	S. 115
4.	Kompetenz aus Art. 3 lit. q)EGV.....	S. 116
5.	Kompetenz kraft demokratischer Identitätssicherungs- und Selbst- darstellungsfunktion.....	S. 118
6.	Ergebnis.....	S. 118
III.	Einflüsse auf die deutsche Rundfunkordnung durch die europäische Exekutive. . .	S. 119
1.	Kontrollfunktion der Europäischen Kommission.....	S. 119
2.	Die Europäische Kommission als Hüterin der Dienstleistungsfreiheit.....	S. 120
a)	Mängel der deutschen Kabelbelegungsbestimmungen.....	S.120
b)	Stellungnahme.....	S. 121
3.	Die Europäische Kommission als Hüterin der Wettbewerbsfreiheit.....	S. 123
IV.	Zusammenfassung.....	S. 124
D)	Vereinbarkeit der Rundfunkgebühren mit dem Beihilferegime des Art. 87 EGV.....	S. 127
I.	EG-vertragliches Regelungssystem.....	S. 127
1.	Sinn und Zweck des europäischen Beihilferechts.....	S. 127
2.	Art des Beihilfeverbots in Art. 87 Abs. 1 EGV.....	S. 128
II.	Rundfunkgebühr als Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EGV.....	S. 130
1.	Anwendungsbereich.....	S. 130
a)	Sachlicher Anwendungsbereich.....	S. 130

b) Bereichsausnahmen.....	S. 131
aa) Protokollerklärung über den öffentlichen Rundfunk vom 2. Oktober 1997.....	S. 131
aaa) Inhalt der Protokollerklärung.....	S. 132
bbb) Auslegung der Protokollerklärung.....	S. 133
ccc) Stellungnahme.....	S. 135
bb) Bereichsausnahme für den kulturellen Sektor.....	S. 137
cc) Ausnahme durch Art. 86 Abs. 2 EGV.....	S. 138
aaa) Unanwendbarkeit von Art. 86 Abs. 2 EGV im Bereich des Rundfunks.....	S. 139
(1) „Wirtschaftliches Interesse“ im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EGV.....	S. 140
(2) Rundfunk als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.....	S. 142
bbb) Verhältnis von Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 Abs. 3 lit. d) EGV.....	S. 144
dd) Art. 16 EGV.....	S. 147
c) Zeitlicher Anwendungsbereich.....	S. 147
2. Die Tatbestandsmerkmale des Art. 87 Abs. 1 EGV.....	S. 148
a) Ansicht der Kommission.....	S. 148
b) Begriff der Beihilfe.....	S. 149
aa) Begünstigung.....	S. 151
aaa) Gegenleistung als Ausschluß der Begünstigung.....	S. 152
(1) Angemessenheit der Gegenleistung.....	S. 152
(2) Bedeutung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache ADBHU.....	S. 153
(3) Vergleich der Gebührenfinanzierung mit dem Sachverhalt in der Rechtssache ADBHU.....	S. 154
(4) Zusammenfassung.....	S. 155
bbb) Theorie der marktrelativen Günstigkeit.....	S. 156
(1) Maßstab des privaten Kapitalgebers.....	S. 158
(2) Vergleich: Anstaltslast und Gewährträgerhaftung.....	S. 160
bb) Ergebnis.....	S. 161
c) Unternehmen.....	S. 162
d) Selektivität.....	S. 163
e) Zurechnung zum Staat.....	S. 164
aa) Ausschluß privater und gemeinschaftsrechtlicher Begünstigungen.....	S. 164
bb) Staatliche Zurechenbarkeit auch parafiskalischer Abgaben.....	S. 164
cc) Belastung des Staatshaushalts.....	S. 165
aaa) Rechtsprechung.....	S. 166
bbb) Grund für die einschränkende Auslegung.....	S. 166
ccc) Alternative Einschränkungsmöglichkeit über das Merkmal der Selektivität.....	S. 167

ddd) Die Rundfunkgebühr als Belastung des Staatshaushalts.....	S. 169
dd) Ergebnis.....	S. 172
f) Freiwilligkeit der Leistung.....	S. 172
g) Wettbewerbsverfälschung.....	S. 174
aa) Ermittlungsumfang des Tatbestandsmerkmals „Wettbewerbsverfälschung“.....	S. 174
aaa) Entbehrlichkeit des Tatbestandsmerkmals „Wettbewerbsverfälschung“.....	S. 174
bbb) Rechtsprechung.....	S. 175
ccc) Stellungnahme.....	S. 176
bb) Wettbewerblich relevante Märkte.....	S. 177
cc) Berücksichtigung von Kompensationsmaßnahmen.....	S. 179
dd) Ergebnis.....	S. 182
h) Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels.....	S. 183
aa) Anforderungen an das Ausmaß der Handelsbeeinträchtigung.....	S. 184
bb) Zwischenstaatlicher Handel im Bereich des Rundfunks.....	S. 185
i) Ergebnis: Die Rundfunkgebühr erfüllt den Tatbestand des Art. 87 Abs. 1 EGV.....	S. 185
III. Europarechtliche Rechtfertigung der Rundfunkgebühren.....	S. 186
1. Rechtfertigung durch die Protokollerklärung zum Amsterdamer Vertrag.....	S. 188
2. Systematik der beihilfespezifischen Rechtfertigungsgründe.....	S. 189
3. Beihilfe gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. b) EGV.....	S. 189
4. Beihilfe gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. c) EGV.....	S. 190
5. Kulturbeihilfe gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. d) EGV.....	S. 191
a) Begriff der Kultur.....	S. 191
aa) Mitgliedstaatlicher Bezug des Kulturbegriffs.....	S. 191
bb) Auslegungsbefugnis für den Kulturbegriff.....	S. 193
cc) Auslegung des Kulturbegriffs.....	S. 195
aaa) Definition durch die Mitgliedstaaten.....	S. 195
(1) Grundsätze eines weiten Kulturverständnisses.....	S. 196
(2) Das weite Kulturverständnis und der Bezug zum Rundfunk.....	S. 198
(3) Grundsätze eines „engen“ Kulturverständnisses.....	S. 199
bbb) Definition durch Gemeinschaftsorgane.....	S. 202
(1) Das weite Kulturverständnis in der Europäischen Gemeinschaft.....	S. 203
(2) Das Kulturverständnis der Europäischen Gemeinschaft und der nationale Rundfunk.....	S. 203
ccc) Gebührenfinanzierung als Teil der Kultur.....	S. 204
dd) Ergebnis.....	S. 205
b) Ermessen der Kommission.....	S. 205
aa) Umfang des Ermessens.....	S. 206

bb) Ermessensgrenzen durch die Gemeinschaftsgrundrechte.....	S. 206
cc) Ermessensgrenze durch das Rücksichtnahmegebot.....	S. 208
dd) Ermessensgrenze durch Art. 6 Abs. 3 EUV.....	S. 210
ee) Stellungnahme.....	S. 211
c) Kontrolldichte durch die Rechtsprechung des EuGH.....	S. 213
d) Förderung der Kultur.....	S. 214
e) Beeinträchtigung der Wettbewerbsbedingungen.....	S. 215
f) Verhältnismäßigkeit von Wettbewerbsverfälschung einerseits und kultureller Aufgabe andererseits.....	S. 216
aa) Geeignetheit.....	S. 218
bb) Erforderlichkeit.....	S. 219
aaa) Diskussionspapier der Generaldirektion Wettbewerb.....	S. 221
bbb) Rezeption des Diskussionspapiers.....	S. 224
(1) Nichtberücksichtigung des öffentlich- rechtlichen Funktionsauftrags.....	S. 226
(2) Verfahrensrechtliche Sicherung des öffentlich- rechtlichen Funktionsauftrags.....	S. 227
ccc) Präzisierung des Funktionsauftrags für die Zukunft.....	S. 229
(1) Entwicklung weiterer öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme.....	S. 231
(2) Öffentlich-rechtliches Bezahlfernsehen.....	S. 233
(3) Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- anstalten an neuen Medien.....	S. 235
(4) Zusammenfassung.....	S. 240
cc) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.....	S. 242
dd) Ergebnis.....	S. 244
6. Rechtfertigung gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. e), Art. 88 Abs. 2 UAbs. 2 EGV.....	S. 246
7. Rechtfertigung gemäß Art. 89 EGV.....	S. 246
IV. Rechtsfolgen.....	S. 247
1. Notifikationspflicht.....	S. 247
a) Prüfungsverfahren bei bestehenden Beihilfen.....	S. 248
aa) Rundfunkgebühren als Altbeihilfen.....	S. 249
bb) Rundfunkgebühren als Neubeihilfen.....	S. 250
b) Ergebnis.....	S. 251
2. Folgen der fehlenden Notifizierung.....	S. 252
V. Gesamtergebnis.....	S. 255
Literaturverzeichnis.....	S. 265