

Die Systematik der Europäischen „Rundfunkordnung“

Mit diesem Aufsatz widme ich mich der Frage, inwieweit das europäische Recht die nationalen Rundfunkordnungen, insbesondere das deutsche Recht, beeinflusst. Werden die nationalen Rundfunkordnungen künftig von einem einheitlichen europäischen Recht abgelöst oder überlagert? Bislang werden auf europäischer Ebene trotz der auf nationaler Ebene verbliebenen Kompetenz für den Rundfunk durch den europäischen Gesetzgeber nicht unerhebliche Impulse und Maßstäbe für den Rundfunk gesetzt.

Zunächst schützt die Europäische Rechtsordnung – ebenso wie die nationalen – die Rundfunkfreiheit. Zu nennen sind an dieser Stelle selbstverständlich Art. 10 EMRK und Art. 11 Abs. 2 der Grundrechte-Charta. Darüber hinaus ist jedoch nicht zu vernachlässigen, dass auch durch europäische Rechtssetzung ein nicht unerheblicher Einfluss ausgeübt wird: Durch die Einordnung des Rundfunks als Kulturgut auf der einen Seite und Wirtschaftsgut, und damit Dienstleistung auf der anderen Seite, hat der EuGH¹ den Weg geebnet, auch auf europäischer Ebene Einfluss auf die nationalen Rundfunkordnungen zu nehmen. Darüber hinaus sind auch der Art. 6 EUV, sowie das Wettbewerbsrecht zu beachten; hinzu kommt eine nicht unerheblichen Anzahl von Richtlinien, welche durch die nationalen Gesetzgeber zu beachten sind.

I. Rundfunkfreiheit in Europa

Wie das nationale Recht, sieht auch die europäische Rechtsordnung eine Freiheit des Rundfunks vor. Verankert ist diese zunächst in Art. 10 EMRK, welcher nach Art. 6 Abs. 3 EU-Vertrag Teil des Unionsrechts ist und als allgemeiner Grundsatz anerkannt wird. Zwar ist die Rundfunkfreiheit hier nicht ausdrücklich erwähnt, aber sie wird als Unterfall der Meinungsfreiheit vorausgesetzt.² Über die Freiheit der Meinungsbildung hinaus ist auch die Freiheit der Mitteilung einer Meinung sowie des Empfangs von Nachrichten und Ideen geschützt. Art. 10 EMRK versteht sich als umfassende Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit, die den freien internationalen Informationsfluss ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen gewährleistet. Anders als das Bundesverfassungsgericht hat der Gerichtshof Art. 10 EMRK seit jeher als individuelle Rundfunkveranstalterfreiheit verstanden. Der in Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK enthaltene Genehmigungsvorbehalt für Rundfunkunternehmen ist nicht als genereller Ausgestaltungsvorbehalt zu verstehen. Er kann jedoch Eingriffe in die Rundfunkfreiheit durch Maßnahmen des Gesetzgebers, etwa zum Schutz einer pluralen Rundfunkordnung, legitimieren. Die Wächterrolle der Massenmedien im demokratischen Staat und hieraus folgend das Gebot des Medienpluralismus hat der Gerichtshof schon früh für Presse und Rundfunk anerkannt.

¹ EuGH, Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 155/73, Sacchi, Slg. 1974, 409.

² Art. 10 EMRK lautet: (1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben. (2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

Art. 10 EMRK enthält nämlich nicht nur ein subjektives Recht auf freie Kommunikation mittels Rundfunk, sondern er schützt auch den freien Kommunikationsprozess als solchen, der für das Funktionieren der Demokratie unerlässlich ist. Rundfunkspezifische Maßnahmen zum Schutz dieses freien Kommunikationsprozesses müssen über Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK hinaus den Anforderungen des Schrankenvorbehalts in Art. 10 Abs. 2 EMRK genügen, das bedeutet, sie müssen notwendig und verhältnismäßig sein.³

Im europäischen Gemeinschaftsrecht fehlt es an einer ausdrücklichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit; über die EMRK, die gemäß Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag neben den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten als Rezeptionsquelle für die gemeinschaftlichen Grundrechte dient, hat die Rundfunkfreiheit als allgemeiner Rechtsgrundsatz allerdings auch Eingang in das Gemeinschaftsrecht gefunden. Hierdurch werden auch die Gemeinschaftsorgane beim Erlass der Rundfunk berührender Vorschriften an die Rundfunkfreiheit gebunden. Durch die Aufnahme von Art. 11 in die Grundrechte – Charta wird die überragende Bedeutung der freien Kommunikation und pluralen Medienordnung für den Prozess der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung weiter gestärkt. So erkannte der EuGH zum ersten Mal im Jahre 1991 grundsätzlich an, dass die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunkwesens eine Beschränkung des Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen kann.⁴ Weitere Judikate auch im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit und der Warenverkehrsfreiheit, die diese Linie der Pluralismussicherung im Rundfunkwesen insgesamt bestätigten, folgten.⁵ Die Sicherung eines pluralen Rundfunkwesens gehört hierdurch zum gesicherten europäischen Rechtsbestand.

II. Zuständigkeiten der Union im Bereich des Rundfunks

Die Medien gerieten Anfang der 80er Jahre erstmals in das Blickfeld der europäischen Politik. Neue Technologien ermöglichten nun auch grenzüberschreitendes Fernsehen. Den Anfang machte das Europäische Parlament, welches früh die Chance erkannte, grenzüberschreitendes Fernsehen für die europäische Integration nutzbar zu machen. Ziel war es, die Freiheit des Angebotes und des Empfangs von Fernsehen ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu gewährleisten.

Grundsätzlich darf die Union nur in den ihr durch die Mitgliedstaaten zugewiesenen Kompetenzbereichen tätig werden. Das Rundfunkrecht gehört originär nicht dazu, vielmehr obliegen die Regelungen hier den einzelnen Mitgliedstaaten, in Deutschland der Kulturhoheit der Länder.

Jedoch lassen sich an verschiedenen Stellen der europäischen Rechtsordnung gewisse Schnittstellen erkennen: An erster Stelle ist hier die Dienstleistungsfreiheit zu nennen. Rundfunk ist anerkanntermaßen sowohl Wirtschafts- als auch Kulturgut. Aus diesem Grund kommt es immer wieder zu Überschneidungen zwischen den verschiedenen Kompetenzbereichen im Rahmen der Erfassung kultureller Sachverhalte auf der einen Seite und durch die wirtschaftlich geprägten Handlungsermächtigungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes auf der anderen Seite.

Die Kommission trennt im Rahmen ihrer Regelungen strikt zwischen der telekommunikationsrechtlichen technischen Datenübertragung und dem Rundfunk selbst, das heißt

³ EuGRZ 1994, S. 549.

⁴ EuGH Rs. C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, Rdnr. 22 ff.

⁵ EuG, T-266/97, VLM, Slg. 1999, II-2329, Rdnr. 108; EuGH Rs. C-368/95, Familiapress, Slg. 1997, 3689, Rdnr. 18.

den übertragenden Inhalten. Ziel ist vor allem die Sicherung der Vielfalt des Rundfunks und die Vermeidung der alleinigen Berücksichtigung ökonomischer Gesichtspunkte, die dazu führen würde, dass der Zuschauer am Ende der Leitung nur noch solche Programme vorgesetzt bekommt, die von den Betreibern für massenattraktiv und damit werbe- und gewinnträchtig gehalten werden. Auch angesichts des mit der Digitalisierung der Übertragungswege eintretenden Endes der Frequenzknappheit bleiben derartige Vielfaltsicherungen daher erforderlich.

Ausgangspunkt der Dienstleistungsfreiheit ist Art. 56 AEUV. Danach sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat der Union als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verboten. Unter Dienstleistungen im Sinne des AEUV werden Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht unter die Vorschriften des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs oder der Personenfreizügigkeit fallen, verstanden (Art. 57 AEUV). Erfasst ist auch der Rundfunk als grenzüberschreitende Korrespondenzdienstleistung. Hier überschreitet allein die Dienstleistung die Grenze, Dienstleistungserbringer und -empfänger verbleiben am jeweiligen Ort. Die Dienstleistungsfreiheit enthält sowohl ein Diskriminierungs- als auch ein Beschränkungsverbot, weshalb nationale Regelungen gegen Art. 56 ff. AEUV verstoßen können.

So stellt der EuGH klar⁶, dass es sich bei Rundfunk nicht allein um ein im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten liegendes Kulturgut handele, sondern dass er vielmehr auch Charakteristika einer Dienstleistung aufweise: *In Ermangelung ausdrücklicher entgegenstehender Vertragsbestimmungen sind Fernsehsendungen ihrer Natur nach als Dienstleistung anzusehen [...]. Demnach fällt die Ausstrahlung von Fernsehsendungen als solche, einschließlich zu Werbezwecken, unter die Vertragsvorschriften über Dienstleistungen.* Jedoch schränkt der EuGH die Anwendbarkeit der Vorschriften über Dienstleistungen insoweit wieder ein, als dass Beschränkungen dann erlassen werden können, wenn sie durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt seien und für alle auf dem Gebiet des Mitgliedstaates ansässigen Personen gelten. Der EuGH unterscheidet in seiner Entscheidung *Bond van Adverteeders*⁷ zwei gesonderte Dienstleistungen: Die Erste wird von den in einem Mitgliedstaat ansässigen Kabelnetzbetreibern zugunsten der Sendeanstalten anderer Mitgliedstaaten erbracht, indem sie deren Fernsehprogramme an die jeweiligen Teilnehmer weiterleiten. Die Zweite wird durch die Sendeanstalten zugunsten der Werbetreibenden erbracht, indem sie Werbeinhalte weiterverbreiten. In beiden Fällen wird der grenzüberschreitende Bezug bejaht, wenn die jeweiligen Beteiligten in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, als diejenigen, denen die Leistung zukommt.

Daher unterfällt es dem Aufgabenbereich der Kommission, eine Vereinheitlichung der Regelungen zum Rundfunk herbeizuführen, soweit die Dienstleistungsfreiheit betroffen ist.

Weiterhin findet eine europäische Einflussnahme auch durch die unionsrechtlichen Regelungen zum Beihilfen- und Wettbewerbsrecht statt, welches zwar keine medien-spezifischen Regelungen enthält, jedoch durch den europäischen Gesetzgeber auch auf den Bereich der Medien angewandt wird:

Die Europäische Kommission hat sich seit Anfang 2000 wiederholt mit Beschwerden zur Finanzierungsregelung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschäftigt. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob die Rundfunkgebühr ein Beitrag oder eine unerlaubte staatliche Beihilfe im Sinne des EU-

⁶ EuGH, Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 155/73, *Sacchi*, Slg. 1974, 409.

⁷ EuGH, Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache 352/82, *Bond van Adverteeders*, Slg. 1988 I-2085, Rn 14.

Rechts sei, welche in gemeinschaftsrechtswidriger Weise den Wettbewerb verzerre. Entscheidend war, dass die öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten neben der damaligen Gebührenfinanzierung auch auf dem Werbemarkt mit den privaten Rundfunkanstalten konkurrierten. Die Auseinandersetzungen führten 2007 zu einem weitreichenden Beihilfekompromiss, der entscheidend die Ausgestaltung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags beeinflusste. Deutschland konnte einem Vertragsverletzungsverfahren nur durch weitreichende Zugeständnisse an die Europäische Kommission entgehen, wodurch eine erhebliche Einflussnahme des europäischen Gesetzgebers auf das nationale Rundfunkrecht stattfand. Dazu gehörten die Konkretisierung des Auftrags im Bereich der neuen Medien u.a. durch ein neues Prüfverfahren für digitale Angebote, die Stärkung der Gremienaufsicht und eine Optimierung der Finanzkontrolle bei den kommerziellen Tochtergesellschaften von ARD und ZDF. Insbesondere die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und auch nach dem gesetzgeberischen Willen einen Grundversorgungsauftrag wahrnimmt, wird daher inzwischen stark durch das europäische Recht beeinflusst.

Nach der Umstellung vom Gebührenmodell auf das geräteunabhängige Beitragsmodell im Jahre 2013 wird der Rundfunkbeitrag weiterhin als staatliche Beihilfe eingestuft, die aber von der Kommission geduldet wird. Eine Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV besteht nach allgemeiner Ansicht nicht, da es sich lediglich um eine unwesentliche Änderung der Ausgestaltung handle. Sicherster Weg einer weiteren Auseinandersetzung mit der Kommission dauerhaft zu entgehen, wäre jedoch ein generelles Werbeverbot für den öffentlich rechtlichen Rundfunk, um die wettbewerbliche Situation zu den privaten Veranstaltern zu beenden. Denn diese sehen sich durch die Beitragsfinanzierung der öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten in einem wettbewerblichen Nachteil, solange den öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten daneben auch eine Werbefinanzierung nicht gänzlich untersagt wird.

Einen ähnlich starken Einfluss übt die Union durch Richtlinien aus: Hierunter fallen diverse Richtlinien wie die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)⁸, die Transparenz-Richtlinie⁹, die Satellitenrundfunk- und Kabelweiterverbreitungs-Richtlinie¹⁰ sowie die Fernsehsignalübertragungs-Richtlinie.¹¹ Hinzu kommt das Richtlinienpaket aus dem Jahre 2002.¹²

Gemäß Art. 288 AEUV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, europäische Richtlinien in nationales Recht umzusetzen; tut ein Mitgliedstaat dies nicht, entfaltet eine Richtlinie unmittelbare Wirkung und findet damit auch ohne den staatlichen Transformationsakt Anwendung in dem jeweiligen Mitgliedstaat. Damit setzt auch das Sekundärrecht einen für die Mitglieder der Union verbindlichen Rechtsrahmen, der den Spielraum der nationalen Gesetzgeber teilweise erheblich einschränkt.

Eine wichtige Voraussetzung für den freien Verkehr von Fernsehangeboten auf dem europäischen Binnenmarkt, den die Fernsehrichtlinie als Vorgänger der AVMD-Richtlinie gewährleisten sollte, war das Sendestaatsprinzip: Die Kontrolle über die Einhaltung der Richtlinienvorschriften übernimmt jeweils das Land, in dem der Fernsehsender seinen Sitz hat. Nur in Ausnahmefällen kann ein anderes Land dann die Verbreitung grenzüberschreitender Fernsehsendungen untersagen.

⁸ Richtlinie 2007/65/EG v. 11.12.2007.

⁹ Richtlinie 2000/52 EG.

¹⁰ Richtlinie 93/83/EWG.

¹¹ Richtlinie 95/47/EG.

¹² Richtlinie 2002/21/EG, Richtlinie 2002/19/EG, Richtlinie 2002/20/EG, Richtlinie 2002/22/EG, Richtlinie 2002/58/EG, Entscheidung 676/2002/EG.

Ebenso wie früher nur für das Fernsehen, ist Ziel der aktuellen AVMD-Richtlinie, einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen, damit für alle Mediendienste das Herkunftslandprinzip gelten kann. Grenzüberschreitende Dienste werden dann nicht mehreren und je nach Land unterschiedlichen Kontrollen unterzogen.

Die Legitimation für ihr Eingreifen bezieht die EU daraus, dass sie audiovisuelle Mediendienste zu Dienstleistungen im Sinne des Binnenmarkts erklärt. Sie betont ebenfalls die Notwendigkeit einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene, um den Unternehmen Rechtssicherheit zu bieten und Verzerrungen aufgrund ungleicher Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden.

Die Transparenzrichtlinie regelt insbesondere Pflichten zur getrennten Buchführung bei öffentlichen Unternehmen, welche vorwiegend den beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffen.

Die Fernsehsignalübertragungs-Richtlinie trifft dagegen Regelungen zum diskriminierungsfreien Zugang zu den jeweiligen Netzen der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus dient das Richtlinienpaket insbesondere der Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für die effiziente Nutzung der zur Verfügung stehenden Frequenzen.

Alle diese Richtlinien erlegen den Mitgliedstaaten Mindeststandards auf, hinter denen sie in ihren nationalen Regelungen nicht zurückbleiben dürfen. Lediglich zum Erlass strengerer und damit noch weitreichenderer Regulierung sind sie befugt. Im Ergebnis harmonisieren diese Richtlinien den europäischen Binnenmarkt, erkennen jedoch ausdrücklich auch nationale Regelungen zur Pluralismussicherung an.

III. Grenzen der europäischen Einflussnahme

Die Kompetenzen der Union auf dem Rundfunksektor leiten sich aus den Grundfreiheiten und dem Binnenmarkt her. Sie sind also wirtschaftlich orientiert. Andererseits kann kein Zweifel bestehen, dass die Veranstaltung von Rundfunk insgesamt heute in erheblichem Umfang von europäischen Vorgaben geprägt ist.

Dennoch bleibt die nationalstaatliche Prägung des rundfunkrechtlichen Ordnungsrahmens dominant. Selbst in den von der Fernsehrichtlinie erfassten Bereichen ist keine vollständige Vereinheitlichung erfolgt, da inländische Veranstalter weiterhin strengeren Bestimmungen unterworfen werden dürfen, die Inländerdiskriminierung demnach weiterhin erlaubt bleibt. Das Gemeinschaftsrecht erkennt die Doppelnatur des Rundfunks als Wirtschafts- und Kulturgut und damit die nationalstaatliche Prärogative jedoch im Grundsatz an. Dennoch lassen sich auch den kulturellen Bereich des Rundfunks tangierende Regelungen im Rahmen einer effizienten Verwirklichung des Binnenmarktes nicht gänzlich vermeiden, wenn auch spezifische gemeinschaftliche Zuständigkeiten nicht bestehen.

Das in Art. 167 AEUV verankerte Harmonisierungsverbot untersagt der Gemeinschaft rechtsangleichende Maßnahmen mit kulturellichem Schwerpunkt. Deswegen liegen auch Bestimmungen, die – wie im aktuellen Entwurf für eine revidierte Fernsehrichtlinie enthalten – den

Mitgliedstaaten aufgeben, die Medienaufsicht staatsfrei zu gestalten, außerhalb des Kompetenzrahmens der Gemeinschaft. Dies leitet sich darüber hinaus auch daraus ab, dass die nationalen Rundfunkordnungen als wesentlicher Teil der nationalen Identität nach Art. 6 Abs. 3 EUV von der Union zu achten ist.

Dieses Achtensgebot gilt zwar nicht absolut in dem Sinne, dass ein Tätigwerden der Gemeinschaft in den betreffenden Bereichen von vornherein gänzlich ausgeschlossen wäre. Sind die Voraussetzungen einer anderen Ermächtigungsgrundlage jedoch erfüllt, ist die Gemeinschaft zum Handeln befugt, auch wenn sich diese Maßnahmen im kulturellen Bereich auswirken.

Eine Überlagerung der nationalen Rundfunkordnungen steht damit bislang nicht zu befürchten, da hierfür die nationalen Kompetenzen noch zu ausgeprägt sind und die Union sich nicht ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten selber Kompetenzen übertragen kann. Solange der Rundfunk als ureigenes Kulturgut eines jeden Landes angesehen wird, steht eine solche Verschiebung der Kompetenzen wohl auch nicht zu befürchten. Allein das Berühren nationaler Belange im Rundfunkbereich durch auf europäischer Ebene erforderliche Regulierung, welche die Einordnung des Rundfunks als Wirtschaftsgut nach sich zieht, vermag einen Verlust nationaler Kulturhoheit noch nicht zu begründen, auch wenn europäische Belange stets zu berücksichtigen sind.

IV. Ergebnis

Allein die Rechtsordnung und der Binnenmarkt können dem europäischen Integrationsprozess nicht den Antrieb verleihen, der für seine nachhaltige Entwicklung unerlässlich ist. Erforderlich wäre vielmehr eine die Gemeinsamkeiten herausstellende Betrachtungsweise, die die noch dominierende nationale Sicht ergänzt und erweitert. Europäische und nationale Kulturpolitik sind entgegen weitläufiger Ansicht nicht gegenläufig angelegt, sondern vielmehr aufeinander bezogen und miteinander verzahnt. Die Pflege eines gemeinsamen kulturellen europäischen Erbes steht der Wahrung der eigenen kulturellen Vielfalt nicht entgegen, weshalb die Verteidigung „gegen Europa“ nicht der richtige Weg ist. Den Medien und darunter insbesondere dem Rundfunk, der für die Meinungsbildung in einem demokratischen Staat von konstituierender Bedeutung ist, kommt hier eine zentrale Rolle zu. Die nationalen Rundfunkveranstalter, insbesondere auch der öffentlich rechtliche Rundfunk, haben bei der Aufgabe der nachhaltigen Entwicklung einer einheitlichen europäischen Programmdimension eine entscheidende Bedeutung. Der deutsche Rundfunkgesetzgeber hat dies erkannt und sich um eine entsprechende Präzisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bemüht, die allerdings durchaus noch verstärkt werden könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, welche bis heute ihre Geltung nicht verloren hat, mit der besonderen Bedeutung des Rundfunks als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung in der Demokratie begründet. Diese Feststellung hat weiter ihre Richtigkeit; sie muss allerdings um die europäische Dimension erweitert werden, damit der europäische Integrationsprozess nicht nur ein Projekt der Eliten und der Wirtschaft bleibt, sondern ein Projekt der europäischen Bürger wird.