

Nils Baier

Die Medienpolitik der EU

Die Medien im Spannungsfeld zwischen Liberalisierung und Rolle als Vierte Gewalt in einer Demokratie.

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Das Institut bietet ein einjähriges, praxisbezogenes und interdisziplinäres Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced Studies in European Integration* an, die Vertiefungsstudien *Major in Conflict and Development* und *Major in International Business* sowie neu auch ein massgeschneidertes Zertifikatsprogramm (*Certificate of Advanced Studies*). Daneben führt das Institut zusammen mit der Juristischen, der Wirtschaftswissenschaftlichen und der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel einen *Masterstudiengang European Studies* durch. Es finden ausserdem regelmässig spezielle Weiterbildungskurse, Seminare und Vorträge statt. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.
www.europa.unibas.ch

ISBN-13: 978-3-905751-26-0

ISBN-10: 3-905751-26-7

Nils Baier hat von 2004 bis 2010 in Basel und Bern Geschichte und Medienwissenschaften studiert. Im Oktober 2012 hat er sein Masterstudium European Studies am Europainstitut der Universität Basel abgeschlossen. Zurzeit arbeitet er für die Basler Kantonalbank.

Die vorliegende Arbeit ist eine leicht überarbeitete und verkürzte Version seiner Masterarbeit zur Erlangung des Titels „Master of European Studies“ und wurde von Prof. Dr. Laurent Goetschel und Prof. Dr. iur. Christa Tobler, LL.M. betreut.

Nils Baier

Die Medienpolitik der EU

Die Medien im Spannungsfeld zwischen Liberalisierung und Rolle als Vierte Gewalt in einer Demokratie.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	7
1. Forschungsfrage	9
2. Thematische Abgrenzung	10
3. Methodik und Aufbau der Arbeit	11
II. Hintergrundteil	12
1. Politikwissenschaftlicher Teil	12
1.1 Theoretische Grundlagen	12
1.1.1 Der Medienbegriff	12
1.1.2 Die Rolle der Medien als Vierte Gewalt	13
1.2 Die Medienpolitik der EU	18
1.2.1 Definition Medienpolitik	18
1.2.2 Entstehung der Medienpolitik der EU	20
1.2.3 Die Harmonisierungsansätze der gemeinschaftlichen Medienpolitik	25
1.2.4 Von Amsterdam zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendiensteleistungen	28
2. Rechtswissenschaftlicher Teil	32
2.1 Rechtsgeschichte der europäischen Medienpolitik	33
2.1.1 Das Primärrecht anno 1957	33
2.1.2 EuGH Rechtsprechung: Der Rundfunk als Dienstleistung	34
2.1.3 Entwicklung des Primärrechts	38
2.1.4 Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen	40
2.1.5 Der Altmark-Entscheid	43
2.2 Vorgehensweise der Kommission	45

III. Fallbeispiele	48
1. Nederlandse Omroep Stichting (NOS)	49
2. Kommission vs. Deutschland	53
IV. Diskussion	59
1. Erkenntnisgewinn	59
2. Erörterung der Kritik an der Medienpolitik der EU	63
3. Stand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	66
4. Erklärungsversuche	72
V. Fazit	77
VI. Bibliographie	82

I. Einleitung

Medien, wie Fernsehen, Radio, Internet, aber auch Zeitschriften und Bücher, prägen und gestalten unsere Alltagswelt. Auf unterschiedliche Art und Weise vermitteln sie Informationen und Meinungen, üben Kritik und sind gleichsam eine Plattform für Bürger, Politiker und andere Akteure. Aufgrund dieser weitreichenden Einflussnahme auf die Strukturen und Prozesse der modernen Gesellschaft werden die Medien gemeinhin auch als "Vierte Gewalt" ¹ oder als "watchdog" über die drei herrschenden Gewalten in einer Demokratie bezeichnet.²

Durch die technologische Entwicklung ist die Distribution medialer Inhalte mittlerweile nicht mehr alleine auf einen bestimmten Raum begrenzt, sondern erfolgt grenzüberschreitend. Die Möglichkeit der Verbreitung von Inhalten über Landesgrenzen hinaus führte gleichsam zu einer Ausweitung des Marktes für eine Vielzahl von Medien. Das Medium, welches von Beginn an diese Entwicklung prägte, war der Rundfunk. Als es dank Satelliten- und Kabeltechnologie in den frühen 1980er-Jahren möglich wurde, grenzüberschreitend Sendungen anzubieten, bot dies auch privaten Anbietern neue Anreize im Rundfunkmarkt zu partizipieren. Gleichzeitig mit dem technologischen Fortschritt wandelten sich auch die Bedingungen des Rundfunkmarkts. In immer mehr Ländern wurde das Rundfunkmonopol der öffentlich-rechtlichen Anstalten abgeschafft und durch ein duales Rundfunksystem ersetzt. Dies bedeutete, dass nebst öffentlich-rechtlichen Sendern auch private Unternehmen am Rundfunkmarkt Anteil haben durften.

Die beschriebenen Entwicklungen führten dazu, dass sich auch die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) dem

¹ Gerd Strohmeier (2004): Politik und Massenmedien. Eine Einführung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 69.

² So bezeichnete bspw. der Schweizer Presserat in seinem Bericht zur Beschwerde der Bank Sarasin gegen die Berichterstattung der Weltwoche im Fall Hildebrand, die Medien als „Wachhunde der Demokratie“. Siehe: Schweizer Presserat, Nr. 24/2012, Erwägung 3. URL: http://presserat.ch/_24_2012.htm (Aufruf: 28.06.2012).

beschriebenen Thema annahm und somit die Medienpolitik der Europäischen Union (EU) begründete. Denn durch das grenzüberschreitende Angebot von Mediendiensteleistungen und der dadurch entstehenden Wettbewerbssituation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern wurde der Rundfunk Teil des angestrebten Binnenmarkts, den es zu regulieren galt. Die Verbreitung des Rundfunks über die Landesgrenzen hinaus wurde aber nicht nur als Anlass zur Regulierung wahrgenommen, sondern ebenfalls als Chance um die europäische Integration in ihrer Umsetzung zu unterstützen. Der Integrationsgedanke war in der Folge aber nur beschränkt in den erlassenen Richtlinien und Verträgen der EWG und später der Europäischen Gemeinschaft (EG) und EU präsent. Vielmehr lag der Fokus auf der marktwirtschaftlichen Einbindung der Medien in den gemeinsamen Binnenmarkt. Diese vorwiegend marktwirtschaftlich geprägte Medienpolitik wurde von den Mitgliedstaaten skeptisch bewertet, da man eine Beschneidung der eigenen kulturellen Kompetenzen und eine Einflussnahme auf der inhaltlichen Ebene der Medien befürchtete. Es eröffnete sich folglich ein Spannungsfeld zwischen der seitens der Union angestrebten Liberalisierung und Integration der Medien in den Binnenmarkt und den bislang allein durch die Mitgliedstaaten formulierten Leistungsaufträge an die Medien. Die anfängliche Skepsis gegenüber der Medienpolitik der EU lässt sich aber nicht nur auf politischer Ebene vorfinden, sondern wird auch in der Forschung thematisiert. So vertritt beispielsweise HOLTZ-BACHA die Meinung, dass die inhaltlichen Aspekte in der marktwirtschaftlich geprägten Medienpolitik der EU in den Hintergrund gedrängt werden und somit Medien, wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, nicht der gebührende Freiraum als Kulturträger zugestanden wird.³ Die Debatte darüber, ob durch die Medienpolitik der EU auch inhaltliche Veränderungen der Medien in den Mitgliedstaaten herbeigeführt würden, erhielt ab 1999

3 Siehe Christina Holtz-Bacha (18.07.2006): „Europa und der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Ein Konflikt zwischen Kultur und Ökonomie.“ In: Medienheft, Dossier 25, S. 5. URL: http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d25_Holtz-BachaChristina.html (Aufruf: 17.05.2012).

vermehrt Aufmerksamkeit, als die Europäische Kommission aufgrund von Beschwerden privater Anbieter begann, die Finanzierung einzelner öffentlich-rechtlicher Sender zu untersuchen.

1. Forschungsfrage

Vor dem Hintergrund der erwähnten kritischen Stimmen gegenüber der marktwirtschaftlich geprägten Medienpolitik der EU muss die Frage gestellt werden, inwiefern sich diese Politik effektiv auf die inhaltliche Ebene der Medien ausgewirkt hat. Die vorliegende Arbeit wird deshalb unter diesem Gesichtspunkt die Medienpolitik der EU untersuchen. Wie die näheren Ausführungen zur Theorie zeigen, wird unter der inhaltlichen Ebene der Medien die Ausübung ihrer Rolle als Informations- und Kontrollgewalt verstanden. Im Kontext eines demokratischen Systems wird deshalb auch von der Vierten Gewalt gesprochen.⁴ Der Betrachtungsschwerpunkt dieser Arbeit liegt dementsprechend auf der Umsetzung der Medienpolitik der EU und deren Einfluss auf die Rolle der Medien als Vierte Gewalt im demokratischen System der Mitgliedstaaten. Ziel der Untersuchung ist es Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die von der EU ausgeübte Medienpolitik zu einer veränderten Rolle der Medien in den Mitgliedstaaten geführt hat und wie die dabei gewonnenen Erkenntnisse zu bewerten sind. Ausgehend von diesem Ansatz wird deshalb die folgende Forschungsfrage formuliert:

Inwiefern führt die Medienpolitik der EU zu einer Veränderung der Rolle der Medien als Vierte Gewalt im demokratischen System der Mitgliedstaaten?

⁴ Siehe Strohmeier (2004), S. 87.

2. Thematische Abgrenzung

Die Begriffe Medien und Medienpolitik umfassen ein weites Themenfeld und bedürfen deshalb im Rahmen dieser Arbeit sowohl einer thematischen Eingrenzung als auch einer klaren Begriffsdefinition. Wenn im Verlaufe dieser Arbeit von Medien gesprochen wird, dann sind - sofern nicht anders erwähnt - Massenmedien⁵ gemeint. Eine Definition des Medienpolitik-Begriffs erfolgt in Abschnitt II, 1.2.1.⁶ Die Analyse der Fragestellung wird am Beispiel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorgenommen. Dies geschieht aus zweierlei Gründen. Erstens nahm der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Medium von Beginn an eine zentrale Rolle in der Medienpolitik der EU ein. Zweitens ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seines Leistungsauftrags dazu verpflichtet eine Rolle als Informations- und Kontrollmedium einzunehmen. Wie die näheren Ausführungen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zeigen werden, verfügt dieser über die notwendigen Attribute, die der Vierten Gewalt gemäss der Theorie zugeschrieben werden.

Eine Behandlung sämtlicher Aspekte der Medienpolitik der EU würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Die Untersuchung der Medienpolitik der EU wird sich deshalb auf den Bereich beschränken, der in einem Kontext zur Fragestellung steht. Dies bedeutet, dass Themengebiete wie das MEDIA-Programm, Kinder- und Jugendschutz, Technologie- und Filmförderung als auch weitere Kulturförderungsprogramme und -initiativen der EU nicht behandelt werden.

5 Als Massenmedien gelten gemäss PUPPIS „[...] Zeitungen, Zeitschriften, Radio, Fernsehen, Buch, Film oder Internetanwendungen.“ Als Definition in einem allgemeineren Rahmen gilt nach PUPPIS: „Massenmedien können verstanden werden als in die Gesellschaft eingebettete Medienorganisationen und die von diesen verbreitete massenmediale öffentliche Kommunikation.“ Siehe: Manuel Puppis (2007): Einführung in die Medienpolitik, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz, S. 32.

6 Siehe S. 10.

3. Methodik und Aufbau der Arbeit

Die Komplexität der Thematik erfordert eine interdisziplinäre Sichtweise auf die Fragestellung. Einerseits muss die Entwicklung der Medienpolitik vor einem politikwissenschaftlichen Hintergrund analysiert werden, andererseits darf die rechtswissenschaftliche Perspektive nicht vernachlässigt werden. Dementsprechend wird für die Bearbeitung der Fragestellung Sekundärliteratur und diverse Quellen aus den Politik- und Rechtswissenschaften verwendet. Die Arbeit ist aufgrund ihres interdisziplinären Ansatzes in vier Abschnitte unterteilt. Die beiden ersten Abschnitte dienen der Einführung in politik- und rechtswissenschaftliche Theorien und Konzepte in Bezug auf die Medienpolitik der EU. Basierend auf den Erkenntnissen und Grundlagen der ersten beiden Teile wird im dritten Abschnitt anhand von zwei konkreten Fallbeispielen untersucht, inwiefern die Medienpolitik der EU inhaltliche Veränderungen für die Medien in den Mitgliedstaaten mit sich gebracht hat. Wie die Fallbeispiele aufzeigen werden, nimmt dabei besonders die Finanzierungsfrage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen zentralen Aspekt in der Bearbeitung der vorliegenden Fragestellung ein. Im vierten Abschnitt werden schliesslich die aus den Fallbeispielen gewonnenen Erkenntnisse in einer Diskussion erörtert und mit den Erkenntnissen aus dem Hintergrundteil der Arbeit zusammengeführt. Die Interaktion von politik- und rechtswissenschaftlichen Grundsätzen wird aufgezeigt und Konfliktpotenzial identifiziert.

Die Diskussion wird dabei nicht nur die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Hintergrund- und Analyseteil zusammenführen, sondern in einem abschliessenden Teil mögliche Erklärungsversuche erörtern. Mittels eines Rückgriffs auf die Integrationstheorien des historischen Institutionalismus, des Intergouvernementalismus und des Neofunktionalismus wird versucht, das Verhalten der Akteure und die Entwicklung der Medienpolitik der EU zu erklären. Dabei stellt besonders der

durch PIERSON⁷ vertretene Ansatz des historischen Institutionalismus die Grundlage des Erklärungsversuchs dar.

II. Hintergrundteil

1. Politikwissenschaftlicher Teil

Im folgenden politikwissenschaftlichen Teil wird einleitend der Begriff der Medien, der Medienpolitik sowie der Vierten Gewalt thematisiert. Auf diesem Theorieteil aufbauend wird in der Folge die Entstehung und Entwicklung der Medienpolitik der EU nachgezeichnet. Der Fokus ist dabei nicht alleine darauf gerichtet, einen umfassenden, historischen Abriss zu präsentieren, sondern ebenfalls aufzuzeigen, in welcher Weise die einzelnen politischen Akteure miteinander interagierten. Die Darstellung der Meinungen und Standpunkte der einzelnen EU-Organe sowie Stimmen von politischen Akteuren aus den Mitgliedstaaten sollen illustrieren, wie sich der politische Prozess hin zur heutigen Medienpolitik der EU gestaltete. Dabei wird bereits näher auf einzelne Rechtsakte der EU im Bereich der Medien eingegangen und deren Inhalte thematisiert.

1.1 Theoretische Grundlagen

1.1.1 Der Medienbegriff

Wie bereits in der Einleitung dargelegt wurde, sind bei der Verwendung des Begriffs der Medien im Kontext der vorliegenden Arbeit die Massenmedien gemeint. Die Einschränkung des Begriffs auf die Kategorie der Massenmedien lässt sich aufgrund des Untersuchungsge-

⁷ Paul Pierson (1996): „The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis.“ In: Comparative Political Studies, Vol. 29, Bd. 2, S. 123-163.

genstands in zwei Schritten begründen.

Erstens ist es nicht der Anspruch dieser Arbeit sämtliche Medien im Rahmen der europäischen Medienpolitik zu analysieren. Dieser Ansatz würde nebst des inhaltlichen Umfangs auch über die Fragestellung hinausgehen, da eine Vielzahl von Medien keinen massenmedialen Charakter besitzen und aufgrund dessen in der Theorie über die Rolle der Medien als Vierte Gewalt nicht berücksichtigt werden.⁸

Als zweiter Punkt ist zu nennen, dass besonders Massenmedien wie der Rundfunk, aufgrund ihrer grenzüberschreitenden und marktwirtschaftlichen Eigenschaften, als Auslöser für die Entstehung und Umsetzung der Medienpolitik der EU angesehen werden können.⁹ Diese zentrale Rolle des Rundfunks als Teil der Massenmedien begründet somit auch die Eingrenzung der Fragestellung und der damit verbundene Fokus der Fallbeispiele auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

1.1.2 Die Rolle der Medien als Vierte Gewalt

Um die in der Fragestellung genannte Veränderung der Rolle der Medien als Vierte Gewalt in den Mitgliedstaaten analysieren zu können, ist es erforderlich sowohl den Begriff der Rolle der Medien als auch denjenigen der Vierten Gewalt zu definieren.

Die Rolle der Medien wird in der Kommunikationswissenschaft unter dem Begriff der Medienfunktionen zusammengefasst.¹⁰ In der Literatur existieren unterschiedliche Unterteilungen der Medienfunktionen und ebenso werden teilweise unterschiedliche Begriffe für die einzel-

8 Dabei ist besonders auf die politische Komponente von Massenmedien zu verweisen. Siehe Strohmeier (2004), S. 26.

9 Siehe Christina Holtz-Bacha (2006): Medienpolitik für Europa. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 67f.

10 Der in der Arbeit verwendete Rollenbegriff stützt sich auf die inhaltliche Begriffsbedeutung gemäss der Kommunikationstheorie. Das Wort Rolle kann in diesem Kontext auch als Funktion verstanden werden. Siehe Strohmeier (2004), S. 69.

nen Funktionen verwendet.¹¹ Die im kommenden Abschnitt aufgeführten Begriffe und Unterteilungen der einzelnen Medienfunktionen stützen sich auf STROHMEIER.¹² Dieser verweist darauf, dass es sich in seiner Einteilung um vorwiegend politische Funktionen handelt und diese in Bezug auf demokratische Systeme und ihre normativen Ansprüche behandelt werden.¹³ Die politische Perspektive STROHMEIERS entspricht dem thematischen Fokus der vorliegenden Arbeit und wird im Folgenden näher erläutert.

Die Medienfunktionen lassen sich in drei aufeinanderfolgenden Kategorien einordnen: Primär-, Sekundär- und Tertiärfunktion. Die Primärfunktion der Massenmedien, aus der sich gemäss STROHMEIER alle weiteren Funktionen ableiten¹⁴, ist die Herstellung von Öffentlichkeit. Darunter wird die Fähigkeit der Medien verstanden, durch technische Mittel die teilweise grosse räumliche Distanz innerhalb von Staaten zu überwinden und dadurch einen öffentlichen Raum herzustellen.¹⁵ RONNEBERGER stellt betreffend der Schaffung eines öffentlichen Raums durch die Medien die These auf, dass ohne diese Eigenschaft „[...] der moderne demokratische Rechtsstaat mit seinen pluralistischen Machtrivalitäten nicht funktionsfähig wäre.“¹⁶

Die politische Sekundärfunktion der Medien umfasst die Funktionen der Information und der Kontrolle, während die Tertiärfunktion die von

11 Vgl. Wolfgang Bergsdorf (1980): Die vierte Gewalt. Einführung in die politische Massenkommunikation, Hase & Koehler Verlag GmbH, Mainz, S. 75-90.

12 Ebd., S. 69-100.

13 Strohmeier (2004), S. 71.

14 Ebd., S. 72.

15 Öffentlichkeit als Begriff wird meist in Bezug auf den jeweiligen Kontext definiert. STROHMEIER stützt sich in seiner Definition des Begriffs auf HABERMAS. Dieser definiert in seiner sozialgeschichtlichen Forschung über den strukturellen Wandel der Öffentlichkeit den Begriff der (bürgerlichen) Öffentlichkeit als „eine Art des gesellschaftlichen Verkehrs“. Dieser setzt sich in einer Diskussion mit Angelegenheiten von allgemeinem Interesse auseinander und lässt sich weiter durch seine „prinzipielle Unabgeschlossenheit des Publikums“ charakterisieren. Siehe: Jürgen Habermas (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Suhrkamp, Frankfurt am Main, S. 96ff.

16 Franz Ronneberger (1964): „Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel.“ In: Publizistik, Jg. 9, Heft 4, S. 295.

der Sekundärfunktion ausgehende Medienwirkung beinhaltet. Als Funktionen dieser dritten Ebene gelten die politische Sozialisation und Integration, die politische Bildung und Erziehung sowie die politische Meinungs- und Willensbildung.¹⁷

Basierend auf der Theorie der Medienfunktionen bezieht sich der Begriff der Vierten Gewalt auf die Sekundärfunktion, also die Informations- und Kontrollfunktion der Medien.¹⁸ Deshalb werden diese beiden Begriffe im Folgenden näher erläutert.

Gemäss STROHMEIER stellen die Massenmedien in einer repräsentativen Demokratie die wichtigste Informationsplattform dar.¹⁹ Die Informationsfunktion beinhaltet sowohl eine Input- als auch eine Output-Funktion. Die Input-Funktion bezeichnet die Aufgabe der Massenmedien, alle Akteure mit Informationen zu beliefern. Die Aufbereitung, Zustellung und Versorgung sowohl der Regierten als auch der Regierenden mit Informationen stellt einen elementaren Bestandteil in der Funktionsweise der repräsentativen Demokratie dar.²⁰ Die Output-Funktion hingegen bezieht sich auf die Nutzung der Massenmedien als Sprachrohre für die politischen Akteure. Dies beinhaltet sowohl die Nutzung als Kommunikationsmittel um Informationen in Umlauf zu bringen als auch eine Kommunikation zwischen politischen Akteuren (beispielsweise Regierung und Opposition) herzustellen.²¹

In der Theorie wird an die Informationsfunktion der normative Anspruch formuliert, alle relevanten Informationen objektiv, wahrheitsgetreu und unverfälscht wiederzugeben. Dieser Anspruch ist aber in der Praxis aus mehreren Gründen kaum erfüllbar. Ein praktischer Grund besteht in der Tatsache, dass die Medien in ihrer Berichterstattung eine Selektion der Themen und deren Gewichtung vornehmen müssen. Diese Reduktion der Komplexität der Informationsvermittlung stellt gemäss LUHMANN die durch die Medien hergestellte Öff-

17 Strohmeier (2004), S. 73f.

18 Ebd., S. 85-90.

19 Ebd., S. 85.

20 Strohmeier (2004), S. 86.

21 Ebd.

fentlichkeit dar.²²

In den Kommunikationswissenschaften wird in diesem Falle von einer Medienöffentlichkeit gesprochen. Da die Massenmedien die grösste aller Öffentlichkeitsebenen darstellt, kann sie laut STROHMEIER folglich die „grösste machtpolitische Wirkung entfalten.“²³ Eine derartig starke Einflussnahme der Massenmedien beinhaltet in Bezug auf ihre Informationsfunktion vorteilhafte und kritische Aspekte. GERHARDS/NEIDHARDT sehen als kritischen Aspekt der Medienöffentlichkeit die Tatsache, dass sie „von oben bzw. von zentraler Stelle besonders stark und von unten bzw. von der Bevölkerung besonders schwach beeinflussbar ist.“²⁴ Die vorhandenen medialen Strukturen stellen deshalb einen weiteren Grund dar, weshalb der normative Anspruch der Informationsfunktion in der Realität nur bedingt erfüllt werden kann.

Das zweite Element der Sekundärfunktion und der Vierten Gewalt ist die Kontrollfunktion der Medien. Unter der Kontrollfunktion wird die „gewaltenteilende Wirkung“ der Medien auf sämtliche politische Akteure verstanden.²⁵ Die Medien üben dabei sowohl eine direkte als auch eine indirekte Kontrolle aus. Als Beispiel für die direkte Kontrolle kann der investigative Journalismus genannt werden. Durch die Recherche, Verbreitung und Stellungnahme der Medien schaffen diese Transparenz und üben Kritik am vorherrschenden System. Die indirekte Kontrolle führt in ihrem Ergebnis zur selben Wirkung wie direkte Kontrolle, nur wird in diesem Falle die Kritik oder Darstellung von Missständen nicht durch die Medien selbst ausgeübt, sondern lediglich die Plattform dazu geboten. Bei der indirekten Kontrolle nutzen Opposition, Interessengruppen und Regierungsvertreter die Medien

22 Niklas Luhmann (1970): „Öffentliche Meinung.“ In: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 11, S. 27f. Strohmeier (2004), S. 82.

23 Strohmeier (2004), S. 82.

24 Jürgen Gerhards/Friedhelm Neidhardt (1993): Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Wolfgang R. Langenbacher (Hrsg.): Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse, WUV-Universitäts-Verlag, Wien, S. 55.

25 Strohmeier (2004), S. 87.

als Mittel zur Kritik und Aufdeckung vermeintlicher Fehler ihrer politischen Gegner.²⁶ Die durch die Medien ausgeübte Kontrolle wird meist als bedeutendste Funktion der Vierten Gewalt bezeichnet.²⁷ Allerdings muss kritisch hinterfragt werden, ob die Medien tatsächlich in objektiver Weise ihre Kontrolle ausüben und nicht durch ihr eigenes wirtschaftliches Denken gelenkt werden. Wie die weitere Bearbeitung der vorliegenden Fragestellung zeigen wird, ist diese kritische Betrachtung der medialen Kontrollfunktion durchaus berechtigt. Dieser Aspekt wird deshalb eingangs der Diskussion in ausführlicherer Weise erneut aufgegriffen.²⁸

Der Begriff der Vierten Gewalt wurde bereits sehr früh verwendet. So bezeichnete der französische Philosoph Jean Jacques Rousseau in Bezug auf die von Montesquieu und Hobbes formulierte Gewaltenteilung die Presse als vierte Säule²⁹ im Staat. Die Begriffsgeschichte zeigt, dass der Ausdruck der Vierten Gewalt als Umschreibung der Kontrollfunktion der Medien schon kurz nach Entstehung der ersten Nationalstaaten verwendet wird. In der Neuzeit und ebenfalls im deutschsprachigen Raum wurde der Begriff der Vierten Gewalt auch durch die Staatsrechtslehre, die Kommunikationswissenschaft sowie die Soziologie aufgegriffen. Als Beispiel dient hierbei der österreichische Staatsrechtslehrer und Rechtsphilosoph Rene Marcic, der in den 1960er Jahren mittels seiner akademischen und journalistischen Tätigkeit den Diskurs um den Begriff der Vierten Gewalt prägte.³⁰

Kritisiert wird der Begriff der Vierten Gewalt von PÜRER, da die Verwendung des Begriffs Gewalt impliziere, dass die Medien auf dieselbe staatliche Ebene wie die Exekutive, Legislative und Judikative

26 Ebd., S. 88f.

27 Siehe Bergsdorf (1980).

28 Siehe Abs. IV, 1., S. 44.

29 Martin Löffler (1984): Der Verfassungsauftrag der Presse. In: Jürgen Wilke(Hrsg.): Pressefreiheit, Darmstadt, S. 343-356.

30 Siehe bspw. Rene Marcic (1979): „Der Auftrag des Journalisten. Festrede zum 25-Jahr-Bestandsjubiläum der Salzburger Nachrichten“ (am 24. Oktober 1970). Salzburg, Landespressebüro, S. 35-46.

gehoben wird.³¹ Eine derartige - von PÜRER als Publikative bezeichnete - Gewalt entspreche nicht der Realität und beinhalte zudem rein konzeptionell mehrere Problemstellungen.³²

1.2 Die Medienpolitik der EU

Nach dem einführenden Teil in die Theorie und zentralen Begriffe der Fragestellung, wird sich der folgende Abschnitt mit der Medienpolitik der EU auseinandersetzen. Einführend wird der Begriff Medienpolitik basierend auf PUPPIS kurz erläutert, bevor in den folgenden Abschnitten die Medienpolitik der EU näher betrachtet wird. Es wird dabei aufgezeigt, inwiefern der Integrationsgedanke zur Entstehung einer EU-Medienpolitik geführt und wie sich darauf aufbauend das Politikfeld innerhalb der EU im Laufe der vergangenen Jahre entwickelt hat. Die zu Grunde liegende Methodik des politikwissenschaftlichen Teils kann als deskriptive Untersuchung des Gegenstands bezeichnet werden.

1.2.1 Definition Medienpolitik

Aufgrund der grossen gesellschaftlichen Bedeutung der Medien und deren weitreichendem Einfluss auf unterschiedliche Bereiche unserer

31 Heinz Pürer (2000): „Medien und Journalismus zwischen Macht und Verantwortung.“ In: Österreichische Medienakademie, Kuratorium für Journalistenausbildung, Festvortrag zur Eröffnung des 9. Österreichischen Journalisten-Kollegs am 24. 9. 2000, S. 1f, URL: http://www.mediamanual.at/mediamanual/workshop/lo/downloads/Im_01/medienverantwortung.pdf (Aufruf: 10.05.2012).

32 PÜRER (S. 2) nennt dabei den fehlenden Verfassungsauftrag an die Medien als auch die Notwendigkeit, dass die Medien aufgrund ihres Machtpotenzials einer Kontrolle zu unterziehen sind. Er argumentiert deshalb für eine differenziertere Begriffswahl wie bspw. Öffentliche Aufgabe. Vgl. auch: Martin Löffler (1984): Der Verfassungsauftrag der Presse. In: Wilke, Jürgen (Hrsg.), Pressefreiheit, Darmstadt, S. 343-356.

Alltagswelt umfasst die Medienpolitik eine Vielzahl von Politikfeldern wie beispielsweise die Kultur- und Technologiepolitik, aber auch Teile der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik.³³

Medienpolitik ist jedoch gemäss PUPPIS explizit auf die Massenmedien beschränkt.³⁴ Sie stellt in der Theorie der Kommunikationswissenschaften einen Teil der Kommunikationspolitik dar. Die Kommunikationspolitik umfasst nach KEPPLINGER „[...] jenes Handeln, das auf die Durchsetzung rechtsverbindlicher Regeln für die Individual- und Massenkommunikation zielt.“³⁵ Die Kommunikationspolitik befasst sich also nicht nur mit Massenkommunikation, sondern legt ihren Fokus ebenfalls auf die Individualkommunikation.³⁶ Wenn in der Folge also von Medienpolitik gesprochen wird, so gilt es die Definition der Kommunikationspolitik einzuschränken. In diesem Sinne bezieht sich der Begriff Medienpolitik laut PUPPIS auf „[...] jenes Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt.“³⁷

In den Politikwissenschaften wird der Politikbegriff in die drei Ebenen Polity, Poli-tics und Policy unterteilt. Diese Unterteilung lässt sich auch auf die Medienpolitik als Begriff anwenden.³⁸ Unter Polity wird im Bereich der Medienpolitik der strukturelle und institutionelle Rah-

33 Puppis (2007), S. 35f.

34 Ebd., S. 33.

35 Hans Mathias Kepplinger (1994): Kommunikationspolitik. In: Elisabeth Noelle-Neumann/Windfried Schulz/Jürgen Wilke (Hrsg.): Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, S. 116.

36 Individualkommunikation geht von einer 1:1 Kommunikation aus, wie bspw. Telefongespräche. Bei der Individualkommunikation sind folglich vorwiegend Akteure wie Telekommunikationsanbieter betroffen, die derartige mediale Dienstleistungen anbieten. Bei der Massenkommunikation wird hingegen von einem Sender und einem dispersen Publikum ausgegangen, sprich eine 1:n Kommunikation (mit n als Variable für eine beliebige Anzahl an Rezipienten).

37 Puppis (2004), S. 36.

38 Patrick Donges/Otfried Jarren (2005): Politische Kommunikation. Akteure und Prozesse. In: Heinz Bonfadelli/Otfried Jarren/Gabriele Siebert (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft, Bern/Stuttgart/Wien, S. 365.

men verstanden, der die betroffenen Akteure prägt und beeinflusst.³⁹ Auf Ebene der Politics sind im medienpolitischen Kontext unter anderem Unternehmen wie Verlage und Rundfunkorganisationen, aber auch Interessenverbände, politische Parteien, sowie staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure zu nennen.⁴⁰ Die Policy gilt als die inhaltliche Ebene und beinhaltet medienpolitische Entscheidungen und Regelungen. In der Theorie wird dabei zwischen distributiven, redistributiven und regulativen Policies unterschieden.⁴¹ Die regulative Policy gibt den Handlungsrahmen der medienpolitischen Akteure vor. Die redistributive Policy stellt die Umverteilung von Leistungen dar. Ein Beispiel einer solchen redistributiven Massnahme - und im Rahmen dieser Arbeit relevant - ist die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Anbieter. Wie die weiteren Ausführungen des politikwissenschaftlichen Teils zeigen werden, liegt der Fokus in der Bearbeitung der Fragestellung vorwiegend auf der Policy-Ebene.

1.2.2 Entstehung der Medienpolitik der EU

Die Medienpolitik der EU hat sich über mehrere Jahre hinweg entwickelt. Der Grundstein der Medienpolitik der EU mitsamt entsprechenden primär- und sekundärrechtlichen Bestimmungen ist auf drei wesentliche Entwicklungen während den 1970er- und 1980er-Jahre zurückzuführen. Es sind dies die diversen Urteile des EuGH bezüglich der Rolle der Medien, die technologische Entwicklung der Medien selbst und - aus politikwissenschaftlicher Sicht relevant - die politische Zielsetzung der damaligen EWG einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen und damit die europäische Integration voranzutreiben.

39 Puppis (2004), S. 38ff.

40 Für eine ausführlichere Auflistung der Akteure siehe Puppis (2004), S. 43.

41 Siehe Klaus von Beyme/Harmut Wesler (1998): Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation. In: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen, Wiesbaden, S. 318.

Die angesprochenen Urteile des EuGH werden hier nicht detailliert dargelegt, da auf diese in ausführlicher Weise im Abschnitt II, 2.⁴² eingegangen wird. Es gilt aber an dieser Stelle zu erwähnen, dass der Entscheid des EuGH im Fall Sacchi⁴³ sowie in darauf folgenden Rechtssachen⁴⁴, den Rundfunk als Dienstleistung einzuordnen, die grundlegende Legitimation für die Kommission und den Ministerrat bildete, eine gemeinschaftliche Rundfunkpolitik - und spätere Medienpolitik der EU - zu begründen. Um die Beweggründe des Rats und der Kommission verstehen zu können, scheint es sinnvoll, anhand des Grünbuchs⁴⁵ und der finalen Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 „Fernsehen ohne Grenzen“⁴⁶ die Entstehung der Medienpolitik der EU näher zu betrachten.

Das Grünbuch der Kommission wurde in Folge mehrerer Entschliessungen des Europäischen Parlaments verfasst. Die Entschliessung des Parlaments vom 12. März 1982 zum „Rundfunk und Fernsehen in der Gemeinschaft“⁴⁷ legte dabei den Grundstein für eine Medienpolitik der Gemeinschaft. Diese erste Entschliessung des Parlaments befasste sich allerdings vorwiegend mit dem Plan, eine europäische Sendeanstalt zu begründen, um damit das Bild der Gemeinschaft zu verbessern. Tatsächlich wurde in der Folge das Pilotprojekt Eurikon gestartet. Eurikon war ein Fernsehsender, der als Testlauf für eine spätere Umsetzung eines Gemeinschaftsprogramms dienen sollte. Allerdings scheiterte das Projekt bereits sehr früh an den komplexen technischen Hürden, wie der zeitgerechten Aufbereitung der Inhal-

42 Siehe S. 21.

43 Rs. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 409.

44 Siehe bspw. Rs. C-52/79 Debauxe, Slg. 1980, S. 833.

45 COM (84) 300 vom 14.07.1984, Television without frontiers. Green paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable.

46 Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 03. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehätigkeit, ABl. EG Nr. L 298 vom 17.10.1989, S. 23–30 [nachfolgend: RL 89/552/EWG].

47 ABl. EG Nr. C 87 vom 05.04.1982, S. 110ff.

te in mehreren Sprachen.⁴⁸ Angetrieben durch die Entschliessung Arfé⁴⁹ und Hutton⁵⁰ wurden 1984 weitere Schritte in Richtung eines europäischen Rundfunkangebots unter dem Namen Europa TV unternommen. Der Sender war ein Zusammenschluss von mehreren öffentlich-rechtlichen Anbietern, der aber bereits nach einem Jahr aus finanziellen Gründen wieder eingestellt wurde.⁵¹

Das Scheitern beider Integrationsprojekte verlagerte den Schwerpunkt der Debatte in den darauf folgenden Jahren verstärkt auf die marktwirtschaftlichen Aspekte der Medienpolitik. Bereits die einleitenden Zielsetzungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ sowie die statistischen Erhebungen über Arbeitsmarkt, Rundfunktechnologie und Werbedaten im Grünbuch der Kommission verdeutlichen den marktwirtschaftlichen Fokus. Aufgrund der technologischen Entwicklung, der zunehmenden gesellschaftlichen und ökonomischen Bedeutung des Rundfunks und gemäss den Zielen⁵² des Vertrags der EWG, sollte der Rundfunk in den Gemeinsamen Markt integriert werden.⁵³ Besonders die Möglichkeit mit damals neuen Übertragungsmöglichkeiten wie beispielsweise dem Satellitenrundfunk grenzüberschreitend mediale Inhalte übertragen zu können, stellte für die EWG einen wichtigen Beweggrund dar, die Öffnung der nationalen Märkte hin zu einem Gemeinsamen Markt zu fördern und gleichzeitig sicherzustellen, dass dieser Markt im Sinne des Gemeinschaftsrechts operierte. Die Feststellung des EuGH, dass der Rundfunk gemäss dem Vertrag als Dienstleistung gilt, wird aus legitimationstechnischen Gründen in der Richtlinie erwähnt, hingegen wird nicht näher auf die

48 Siehe Holtz-Bacha (2006), S. 72f.

49 ABl. EG Nr. C 117 vom 30.03.1984, S. 201ff.

50 ABl. EG Nr. C 127 vom 14.05.1984, S. 147ff.

51 Holtz-Bacha (2006), S. 77ff.

52 Als Ziele werden in der RL nebst allgemeinen Zielen wie die „engere Beziehungen zwischen den Staaten der Gemeinschaft“ [und] „die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Länder“ ebenfalls die Errichtung „[...]eines Gemeinsamen Marktes“ aufgeführt. Siehe: RL 89/552/EWG, S. 23.

53 Ebd.

entsprechenden Entscheide des Gerichtshofs eingegangen.⁵⁴

Die Richtlinie geht inhaltlich vorwiegend auf wettbewerbsrelevante und damit marktwirtschaftliche Themen ein. Während dies sehr detailliert geschieht, wurden kulturelle Aspekte nur knapp angesprochen. Interessanterweise wird in der Richtlinie selbst zu Beginn darauf verwiesen, dass hiermit nur das nötigste Mindestmass geregelt werden soll, um den beabsichtigten „freien Sendeverkehr“ umsetzen zu können.⁵⁵ Bemerkenswert im Hinblick auf die Fragestellung ist die nachfolgende Aussage in der Richtlinie:

„[Die Richtlinie] berührt daher nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten [...] und die Finanzierung der Sendungen sowie die Programminhalte. Eigenständige kulturelle Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und die Bewahrung der kulturellen Vielfalt in der Gemeinschaft bleiben deshalb wie bisher möglich.“⁵⁶

Die Aussage hält eindeutig fest, dass die Bestimmungen der Richtlinie der kulturellen Vielfalt nicht entgegenstehen und die Mitgliedstaaten weiterhin über weitreichende Kompetenzen in der Ausgestaltung des Rundfunkmarkts verfügen.

Für Kritiker stellte diese Äusserung der Richtlinie bereits in ihrem Entwurfsstatus und zuvor in der Diskussion des genannten Grünbuchs eine widersprüchliche Behauptung dar. Gerade die Artikel 4 bis 6 der Richtlinie legten detaillierte Quoten und Vorgaben für europäische Werke fest und stellten deshalb in den Augen der Gegner der Richtlinie eine inhaltliche Regelung des Rundfunks und damit eine Einmischung in die kulturellen Kompetenzen der Mitgliedstaaten dar.⁵⁷ Die Kommission bezeichnete die Quotenregelung aber nicht als kulturelle Einmischung, sondern vielmehr als eine Förderung europäischer

54 „Die Fernsehtätigkeit stellt unter normalen Umständen eine Dienstleistung im Sinne des Vertrages dar.“, RL 89/552/EWG, S. 23.

55 Ebd., Erw. 14, S. 24.

56 RL 89/552/EWG, Erw. 14, S. 24.

57 Holtz-Bacha (2006), S. 119.

Werke und damit verbundener ökonomischer Interessen.⁵⁸

Die Umsetzung der Richtlinie wurde aber nicht nur von den betroffenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern und den Mitgliedstaaten kritisiert, sondern auch innerhalb der EWG teilweise mit Skepsis betrachtet. Diese Skepsis lässt sich beispielsweise in der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) zum erwähnten Grünbuch der Kommission finden.⁵⁹ Bereits im Abschnitt der Allgemeinen Bemerkungen spricht der Ausschuss davon, dass es nicht „Aufgabe der Gemeinschaft sein kann, in die Medienstruktur der einzelnen Mitgliedstaaten einzugreifen.“⁶⁰ Weiter wird darauf hingewiesen, dass es folglich auch nicht in den Kompetenzbereich der EWG falle darüber zu bestimmen, welche Arten von Rundfunkanbietern erlaubt sein sollen.⁶¹

Die Vermutung, dass die Sicherstellung des Leistungsauftrags eine Herausforderung für die Gemeinschaft darstellen würde, ist aus der Stellungnahme des WSA deutlich herauszulesen. Dabei wurden vom Ausschuss in den letzten Abschnitten nicht nur die möglichen kulturellen Implikationen und die daraus entstehenden Auswirkungen auf die zentralen Funktionen der Medien angesprochen, sondern auch, dass die Kommission aufgefordert gewesen war, wettbewerbsrechtliche Bestimmungen zu schaffen, die für alle Marktteilnehmer und die Mitgliedstaaten einen angemessenen Rahmen für die Regulierung der Programminhalte darstellt.⁶²

Vergleicht man die Entschliessungen des Parlaments mit der finalen Fassung der Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen, so fällt auf, dass kulturelle Zielsetzungen nur in einer oberflächlichen Weise angesprochen wurden und keine konkreten Bestimmungen darin vorzufinden

58 Für eine detaillierte Ausführung über die Quotenregelung siehe Holtz-Bacha (2006), S. 121-127.

59 85/C 303/07 (13. Dezember 1984) Stellungnahme zu dem „Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel“, S. 13-18.

60 85/C 303/07, Erw. 1.3., S. 13.

61 Ebd.

62 Ebd., Abs. 5.1, 5.2. und 5.6., S. 17.

sind, welche die eingangs erwähnte kulturelle Integrationswirkung und die damit verbundene Schaffung eines gemeinsamen medialen Raumes ermöglichen würden. Vielmehr ist aus der Richtlinie herauszulesen, dass sie als Grundstein für eine marktwirtschaftliche Medienpolitik zu verstehen ist, die mittels technischer und ökonomischer Kriterien eine Einbindung des Rundfunks in den von der EWG angestrebten Binnenmarkt erlaubte.

1.2.3 Die Harmonisierungsansätze der gemeinschaftlichen Medienpolitik

Auf EU-Ebene übernahm zu Beginn der 1990er Jahre das Parlament die Initiative mit zwei Entschliessungen, die sich mit der Frage auseinandersetzten wie die Medien- und Meinungsvielfalt innerhalb der Gemeinschaft sichergestellt werden kann. Die „Entschliessung zur Konzentration im Medienbereich“⁶³ und die zwei Jahre später erschiene „Entschliessung zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt“⁶⁴ waren eine Bekräftigung der Position des Parlaments, die es in einer Entschliessung im Kontext des Grünbuchs der Fernsehrichtlinie bereits folgendermassen dargelegt hatte:

„[...] dass zu einem Europäischen Fernsehraum als wesentliches Merkmal einer zusammenwachsenden Europäischen Gemeinschaft folgende Kennzeichen gehören: [...] die Sicherung der Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks [und] die Sicherung der kulturellen Vielfalt und der Informationsfreiheit durch Verhinderung von Medien- und Meinungsmonopolen [...].“⁶⁵

Die beiden erneuten Entschliessungen betonten gemäss HELWIG⁶⁶

63 ABl. EG Nr. C 68 vom 19.03.1990, S. 137f.

64 ABl. EG Nr. C 284 vom 02.11.1992, S. 44ff.

65 ABl. EG Nr. C 288 vom 11.11.1985, S. 114.

66 Richard Helwig (2009): Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur

die Ansicht des Parlaments, dass die Sicherung der Medien- und Meinungsvielfalt in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft gehöre. Die Kommission ging in der Folge auf die Forderung des Parlaments ein, sich eingehender mit der Thematik des Medienpluralismus und -konzentration auseinanderzusetzen. Im Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt“ vom 23. Dezember 1992⁶⁷ vertrat die Kommission allerdings die Meinung, dass die Bewahrung medialer Vielfalt „[...] is neither a Community objective nor a matter of coming within Community jurisdiction as laid down in the Treaty of Rome or the Treaty on European Union.“⁶⁸ Obwohl die Kommission also diesbezüglich nicht gleicher Meinung war wie das Parlament, wurde seitens der Kommission betont, dass in Fällen in denen allgemeine Gemeinschaftsziele durch Fragen der Pluralität beeinträchtigt werden, Massnahmen in Betracht gezogen werden müssen.⁶⁹ Wenn also nationale Bestimmungen zur Wahrung der Pluralität das Funktionieren des Binnenmarkts erschweren oder sogar verunmöglichen, so müssten diese beseitigt werden. Eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit von Medienunternehmen, die Behinderung von Mediendienstleistungen oder Wettbewerbsverzerrungen stellten in diesem Zusammenhang nach Ansicht der Kommission mögliche Vergehen dar, die einen Eingriff seitens der Gemeinschaft erfordern würden.⁷⁰ Das Grünbuch beinhaltete deshalb unter anderem den Vorschlag, eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Vorschriften im Bereich der Medienkonzentration durch eine Richtlinie oder Verordnung um-

Schaffung eines europäischen Medienkonzentrationsrechts. Notwendigkeit, Voraussetzungen und Reichweite einer möglichen Regulierung zur Sicherung von Medien- und Meinungsvielfalt in Europa. In: Georgios Gounalakis (Hrsg.): Schriften zum Medien-, Urheber- und Wirtschaftsrechts, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Diss., Frankfurt a. M., S. 112.

67 KOM (92) 480.

68 Ebd., S. 59.

69 Ebd.

70 Helwig (2009), S. 113.

zusetzen.⁷¹ Das Europäische Parlament⁷² wie auch der WSA⁷³ sprachen sich daraufhin für einen Richtlinienvorschlag der Kommission aus, welcher der Gemeinschaft die notwendigen Möglichkeiten gab bei problematischen Konzentrationsvorgängen von Medienunternehmen einzugreifen, um die Medienvielfalt bewahren zu können.⁷⁴ Wie HELWIG⁷⁵ ausführt, sah der WSA in seiner Stellungnahme ein Eingreifen der Gemeinschaft aber nicht alleine als eine Massnahme zur Herstellung des Binnenmarkts, sondern als auch legitime Vorgehensweise zur Sicherung der Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt.⁷⁶ Die Aussage des WSA zeigt, dass dieser über die wettbewerbsrechtlichen Beweggründe der Kommission hinaus eine Kompetenzgrundlage für die Gemeinschaft sah, die ebenfalls der Sicherung der Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt dient. Interessant und im Hinblick auf die Diskussion der Fragestellung relevant ist die Tatsache, dass der WSA mit dieser Aussage explizit auf die Bedeutung der Informations- und Kontrollfunktion der Medien verweist und damit die möglichen Problemstellungen einer Medienpolitik der Kommission anspricht, die sich vorwiegend über wettbewerbs- und binnenmarktrelevante Zielsetzungen definiert. Die Position des WSA als auch des Parlaments war es demnach eine Medienpolitik zu etablieren, die auf Gemeinschaftsebene nicht nur einen funktionierenden Binnenmarkt herstellte, sondern ebenfalls die Sicherung der Medien- und Meinungsvielfalt garantierte. Wie HELWIG ausführt, ging die Kommission nicht auf diesen weitergehenden Harmonisierungsansatz der Medienpolitik ein und verblieb

71 KOM (92) 480, S. 116ff.

72 ABl. EG Nr. C 44 vom 14.02.1994, S. 177ff.

73 ABl. EG Nr. C 304 vom 10.11.1993, S. 17ff.

74 Es ist wichtig an dieser Stelle festzuhalten, dass im Rahmen der Debatte um die Medienvielfalt immer von Medienunternehmen generell gesprochen wird, der Fokus also nicht mehr wie zuvor beim Rundfunk alleine lag. Das Parlament begründete diesen Ansatz damit, dass dadurch auch crossownerships (Unternehmen mit Besitz an Printmedien und audiovisuellen Medien) erfasst werden können. Siehe ABl. EG Nr. C 44 vom 14.02.1994, S. 178.

75 Helwig (2009), S. 115.

76 ABl. EG Nr. C 304 vom 10.11.1993, S. 19.

bei ihrem Vorhaben eines binnenmarktorientierten Ansatzes.⁷⁷ Sowohl die Position des WSA und des Parlaments zur Sicherung der Meinungsvielfalt auf Gemeinschaftsebene als auch der Harmonisierungsansatz der Kommission stiessen in den Mitgliedstaaten teilweise auf wenig Verständnis. In der Bundesrepublik Deutschland sahen sich die Bundesländer in ihrer Kulturhoheit bedroht. Der deutsche Bundesrat argumentierte deswegen für eine Beibehaltung des Status quo, da die demokratische Willensbildung nur auf Ebene der Mitgliedstaaten stattfindet und somit nur sie selbst für die Sicherung der Meinungsvielfalt verantwortlich seien.⁷⁸ Die fehlende politische Unterstützung führte letztendlich dazu, dass der von der Kommission erarbeitete Richtlinienvorschlag⁷⁹ keine Mehrheit fand und bis zum Vertrag von Amsterdam keine Bestrebungen mehr unternommen wurden das Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Gemeinschaftsebene zu regeln.

1.2.4 Von Amsterdam zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendiensteleistungen

Im Rahmen des Vertrages von Amsterdam beschlossen die Mitgliedstaaten im „Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten“⁸⁰, die Kompetenz über die Festlegung des Leistungsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Mitgliedstaaten zuzuschreiben. Ziel der Erklärung war es, die immer wiederkehrende Frage der Kompetenz der Gemeinschaft in diesem Bereich

77 Helwig (2009), S. 118f.

78 BR-Drs. 77/93, S. 1. Bekräftigt durch Beschluss vom 17. Februar 1995, BR-Drs. 1049/94 [Zitiert nach Helwig (2009), S. 116].

79 Für eine ausführlichere Beschreibung der verschiedenen Finanzierungssysteme siehe Holtz-Bacha (2006), S. 234ff sowie weitere Ausführungen im Diskussionsteil auf S. 53.

80 Siehe Vertrag von Amsterdam, ABl. Nr. C 340 vom 10. November 1997, Protokoll Nr. 9.

festzulegen. Im Wortlaut des Protokolls hiess es:

„Die Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist.“⁸¹

Gemäss DÖRR/SCHWARTMANN⁸² handelt es sich bei der oben genannten Erklärung nicht bloss um eine Absichtserklärung, da die Protokolle einen rechtsverbindlichen Bestandteil der Verträge darstellen. DÖRR/SCHWARTMANN spricht in diesem Falle von einem „klarstellenden Charakter“ des vorhandenen Primärrechts und wie dieses nach dem Willen der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ ausgelegt werden soll.⁸³

Obwohl dem Protokoll eine klare Absicht über den Kompetenzanspruch zu entnehmen war, ging es nicht näher auf die immer wiederkehrende Frage nach einer mit Gemeinschaftsrecht konformen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein. Die Kommission legte deshalb im Herbst 2001 in ihrer „Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“⁸⁴ das weitere Vorgehen bei Untersuchungen von Beschwerden betreffend öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern

81 Ebd.

82 Dieter Dörr/Rolf Schwartmann (2010): Medienrecht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg et al, S. 185.

83 Dieter Dörr/Rolf Schwartmann (2010): Medienrecht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg et al, S. 185

84 ABl. EG Nr. C 320 vom 15.11.2001, Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 5-11.

fest. Sie begründete ihr Vorgehen einerseits mit den zunehmenden Beschwerden seitens privater Anbieter⁸⁵, andererseits mit der Notwendigkeit im Sinne des Gemeinschaftsrechts und des Protokolls von Amsterdam einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der ein transparentes Vorgehen der Kommission erlaubte.⁸⁶ Da die Mitteilung in detaillierter Weise auf die rechtlichen Aspekte einging, soll an dieser Stelle nur zusammengefasst der Kern der Mitteilung festgehalten werden. Eine ausführlichere Bearbeitung der rechtlichen Aspekte der Mitteilung wird in Abschnitt II, 2.2.⁸⁷ vorgenommen.

Die Mitteilung der Kommission hielt fest, dass bei einer staatlichen Finanzierung gemäss der Rechtsprechung des EuGH⁸⁸ und dem Art. 87 Abs. 1 EGV (heute Art. 107 AEUV) - ungeachtet des öffentlich-rechtlichen Auftrags - immer eine staatliche Beihilfe vorliegt. Inwiefern diese staatliche Beihilfe aber in ihrer Auswirkung und im Kontext des jeweiligen Mitgliedstaats zu beurteilen ist, soll von Fall zu Fall untersucht werden. Trotzdem sei es gemäss der Kommission erforderlich, dass die Mitgliedstaaten den öffentlich-rechtlichen Auftrag klar definieren und die Finanzierung entsprechend den Transparenzvorgaben⁸⁹ des Gemeinschaftsrechts harmonisieren. So gesehen kann die Mitteilung als Aufruf an die Mitgliedstaaten verstanden werden, ihren Leistungsauftrag in Einklang mit handels- und wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu bringen. Gleichzeitig hält die Mitteilung fest, dass die Kommission entsprechend dem Protokoll von Amsterdam und dem so genannten „Kulturartikel“ Nr. 151 EGV

85 Ebd., Abs. 3, S. 5.

86 ABl. EG Nr. C 320 vom 15.11.2001, Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abs. 4, S. 5.

87 Siehe S. 32.

88 Siehe für eine Auflistung der Rechtsprechung des EuGH: ABl. EG C Nr. 320, Erw. 9, S. 7.

89 Siehe ABl. EG Nr. L 193 vom 29.07.2000 Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen.

(Art. 167 AEUV) mit Rücksicht auf die kulturellen Kompetenzen der Mitgliedstaaten handeln werde. In diesem Zusammenhang wird in der Mitteilung ebenfalls auf den Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 106 Abs. 2 AEUV) verwiesen, nach dem eine Ausnahme vom Beihilfeverbot von Unternehmen möglich ist, sofern das betroffene Unternehmen eine Dienstleistung von allgemein wirtschaftlichem Interesse erbringt.

Im Jahre 2009 erliess die Kommission eine erneute „Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“⁹⁰, die nebst der Erwähnung neuer audiovisueller Dienstleistungen und Online-Angeboten der öffentlich-rechtlichen Anbietern bestimmte Änderungen⁹¹ in der Vorgehensweise der Kommission bei der Bearbeitung von Beschwerden hervorbrachte.

Bereits zwei Jahre zuvor wurde die frühere „Fernsehrichtlinie“ vollständig überarbeitet. Unter dem neuen Namen „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“⁹² (nachfolgend AVMD) wurde auf die bedeutenden technologischen Entwicklungen im Zuge des Internets und des digitalen Zeitalters reagiert, indem audiovisuelle Dienstleistungen ebenfalls in die Richtlinie integriert wurden. Die Erweiterung der Richtlinie bedeutete für die Medienpolitik der EU eine Ausweitung des medienpolitischen Handlungs- und Kompetenzrahmens in Bezug auf Mediendienstleistungen und stellt die bislang letzte Überarbeitung der Richtlinie dar.

Wie die Entwicklung der Medienpolitik der EU aufzeigt, hat sich der Policy-Rahmen stetig ausgeweitet. Haben zu Beginn besonders re-

90 ABI. EU Nr. C 257 vom 27.10.2009, S. 1-14.

91 Besonders hervorzuheben sind hierbei der Altmark-Entscheid aus dem Jahre 2003 sowie die AVMD-Richtlinie, die die frühere Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ ersetzte.

92 Erste Fassung in: ABI. EG Nr L 332 vom 18.12.2007, S. 27-45 zu finden. Aktuelle überarbeitete Version unter: Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste). In: ABI. EU Nr. L 95 vom 15.04.2010, S. 1-24.

gulative Policies den Politikbereich geprägt, so gewannen die redistributiven Policies aufgrund der Finanzierungsfrage des öffentlichen Rundfunks zunehmend an Bedeutung. Inwiefern der Medienpolitik der EU eine Veränderung der Rolle der Medien als Vierte Gewalt zu zuschreiben ist, wird in der abschliessenden Diskussion der Fragestellung mit Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse nochmals aufgegriffen.

2. Rechtswissenschaftlicher Teil

Der Abschnitt über die Entwicklung der Medienpolitik der EU zeigte auf, dass nebst politischen Fragen auch rechtliche Bestimmungen eine entscheidende Rolle für das Verständnis der Medienpolitik der EU und für die Bearbeitung der vorliegenden Fragestellung spielen. Dabei stellen Fragen zur Kompetenzregelung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union sowie das Wettbewerbsrecht der EU und die Binnenmarktgesetzgebung den Kern der rechtlichen Debatte dar. Da sich die Entwicklung des EU-Medienrechts über einen grossen Zeitraum erstreckt, wird mittels eines rechtsgeschichtlichen Abschnitts in die Thematik eingeführt. Hierbei stellt der damalige Stand des Primärrechts, die Auslegung durch den EuGH sowie die darauf folgenden Rechtsgrundlagen den Kern der rechtsgeschichtlichen Aufarbeitung dar. Anschliessend wird die weitere Entwicklung des Primärrechts dargelegt, bevor in einem nächsten Abschnitt relevante Bestimmungen des Wettbewerbsrechts und der dazu gehörende Altmark-Entscheid näher besprochen werden. Die aufgeführten Abschnitte dienen dazu, in einem abschliessenden Teil das Vorgehen der Kommission bei Beschwerden über die Finanzierung des öffentlichen Rundfunksystems mit dem notwendigen Hintergrundwissen bearbeiten zu können. Von der rechtsgeschichtlichen Erzählung ausgeklammert wird die AVMD-Richtlinie, da deren Entstehung sowie die relevanten inhaltlichen Aspekte bereits in ausführlicher Form in

den Abs. II, 1.2.2. und 1.2.4. behandelt wurde. Auf sekundärrechtlicher Ebene wird deshalb der Fokus auf die so genannte Transparenzrichtlinie gelegt, welche für die Kommission bei der Bearbeitung der Beschwerden eine zentrale Rechtsgrundlage darstellt.⁹³

Ziel des rechtswissenschaftlichen Teils ist es, mittels der dargelegten Aufarbeitung eine Grundlage für die Diskussion der Fallbeispiele in Abschnitt III der Arbeit zu bilden.

2.1 Rechtsgeschichte der europäischen Medienpolitik

2.1.1 Das Primärrecht anno 1957

Im Gegensatz zur heutigen Fassung des Lissabonner Vertrags, enthielt der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) keine ausdrückliche Erwähnung der (audiovisuellen) Medien.⁹⁴ Die Medien stellten zum damaligen Zeitpunkt keinen Politikbereich dar, in dem die EWG aufgrund des Vertrags explizit Kompetenzen geltend machte. Dennoch ist festzuhalten, dass der Vertrag materielle Bestimmungen enthielt, die in der Folge als Grundlage für eine gemeinschaftliche Medienpolitik dienten.

Ausschlaggebend für die Entwicklung des Medienrechts innerhalb der Gemeinschaft waren diesbezüglich der Art. 59 des EWG-Vertrags (Art. 56 AEUV) über die Dienstleistungsfreiheit sowie der Art. 3 des EWG-Vertrags (Art. 119 AEUV) über die Herstellung eines Binnenmarkts, basierend auf dem Prinzip einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Beide Artikel haben bis heute Bestand und kön-

⁹³ Die vorliegenden Entscheide behandeln beinahe ausschliesslich die Ausstrahlung der Inhalte. Es soll an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass auch die Empfangsseite Gegenstand von Entscheidungen des EuGH war. Ein jüngerer Fall wäre bspw. Rs. C-403/08 Football Association Premier League Ltd und andere gegen QC Leisure und andere und Rs. C-429/08 Karen Murphy gegen Media Protection Services Ltd, Slg. 2011.

⁹⁴ Siehe Art. 167 AEUV.

nen deshalb als feste Grössen des EU-Rechts bezeichnet werden. Im Gegensatz zur Rechtsprechung des EuGH und der sekundären Gesetzgebung erfuhr das Primärrecht bis zum Vertrag von Amsterdam keine nennenswerte Entwicklung in Bezug auf das Medienrecht. Es wird deshalb im folgenden Abschnitt die Rechtsprechung des EuGH bis Mitte der 1990er Jahre betrachtet.

2.1.2 EuGH Rechtsprechung: Der Rundfunk als Dienstleistung

Die Rechtsprechung des EuGH stellte den eigentlichen Ausgangspunkt sowie gleichsam die Kompetenzgrundlage der gemeinschaftlichen Medienpolitik dar. Im Folgenden werden die für die vorliegende Arbeit relevanten Rechtsprechungen dargelegt und ihr Einfluss auf die Medienpolitik erläutert.

Im Entscheid Sacchi⁹⁵ legte der EuGH 1974 mit seiner Einordnung des Rundfunks in den Bereich der Dienstleistungen die Kompetenzgrundlage für die Gemeinschaft um entsprechende weitere Schritte im Bereich des Rundfunks auf gemeinschaftlicher Ebene zu unternehmen.

Der Fall Sacchi gelangte als Vorabentscheidungsverfahren des italienischen Gerichts aus Biella an den EuGH. Gegen Giuseppe Sacchi, Besitzer des Fernsehsenders Telebiella, wurde ein Strafverfahren eröffnet, da er durch Ausstrahlung eigener Fernsehsendungen und Werbeinhalte erstens gegen das staatliche Rundfunkmonopol der Radio Audizione Italia (RAI) verstossen hatte und sich zweitens weigerte, die Gebühr für die Fernsehempfänger zu entrichten. Herr Sacchi bestreitet die Vereinbarkeit der nationalen Regelungen mit dem EWG-Vertrag, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz des freien Warenverkehrs und des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts.⁹⁶

95 Rs. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 411-433.

96 RS. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 421ff.

Der EuGH ging in seinem Urteil mit den Schlussanträgen⁹⁷ des Generalanwalts Reischl einig, dass es sich im vorliegenden Fall nicht um eine „[...] Behinderung in der Einfuhr von Fernsehbotschaften noch der Träger derartiger Sendungen [...]“⁹⁸ handelte, sondern dass das staatliche Monopol in der Weiterverbreitung von Fernsehinhalten liege und der Rundfunk deshalb in den Bereich der Dienstleistungen einzuordnen ist.⁹⁹ Der EuGH ging mit Italien einig, dass ein staatliches Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Art. 90 des EWG-Vertrags (Art. 106 AEUV) vereinbar ist, solange dies nicht zu einer Diskriminierung von Bürgern anderer Mitgliedstaaten führte.¹⁰⁰ Nach Auslegung des EuGH war es also den Mitgliedstaaten gestattet Unternehmen, die eine kulturelle und informatorische Aufgabe erfüllten, dem Wettbewerb zu entziehen. In Bezug auf die Fragestellung ist es allerdings wichtig festzuhalten, dass der EuGH öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter aufgrund ihrer kaufmännischen Betätigung auf dem Werbemarkt sehr wohl als Unternehmen definierte¹⁰¹ und deshalb in Bezug auf ihr Marktverhalten den Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft unterstellte.¹⁰² Der Fall Sacchi wird deshalb in der heutigen Fachliteratur für die Entwicklung und den Zustand der heutigen Medienpolitik der EU aus zwei Gründen als relevant bezeichnet. Erstens wurde durch die Kategorisierung des Rundfunks als Dienstleistung die Basis für weitere gemeinschaftliche Regelungen gelegt. Zweitens bedeutete die Definition der öffentlich-rechtlichen Anstalten als Unternehmen, dass diese gemäss dem gemeinschaftlichen Wett-

97 Schlussanträge des Generalanwalts Gerhard Reischl vom 20. März 1974 in der Rs. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 433-447.

98 Schlussanträge des Generalanwalts Gerhard Reischl vom 20. März 1974 in der Rs. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 440f.

99 Rs. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 428.

100 Ebd., S. 431f.

101 Die beiden Mitgliedstaaten Italien und Deutschland argumentierten in ihren Stellungnahmen, dass die öffentlich-rechtlichen Sender aufgrund ihrer Ausübung eines allgemein wirtschaftlichen Interesses keine Unternehmen im Sinne des EWG-Vertrags darstellten. Siehe Rs. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 430.

102 Ebd., S. 431.

bewerbsrecht zu operieren haben.¹⁰³

Der EuGH bestätigte die Sacchi-Rechtsprechung in den späteren Entscheiden Debaue¹⁰⁴ und Bond van Adverteerders¹⁰⁵ und führte diesbezüglich aus, dass die Distribution via Kabelfernsehen gleichermaßen auszulegen ist¹⁰⁶.

Wie DÖRR/SCHWARTMANN vermerkt¹⁰⁷, geht der EuGH im Bond van Adverteerders-Entscheid erstmals näher auf den grenzüberschreitenden Charakter des Rundfunks als Dienstleistung ein. Ohne Vorliegen einer grenzüberschreitenden Eigenschaft wäre die Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht möglich.¹⁰⁸ Der EuGH legte im genannten Entscheid dar, dass bei der Verbreitung von Fernsehprogrammen mit Werbeeinhalten zwei gesonderte Dienstleistungen vorliegen. Zum einen speisen in einem Mitgliedstaat ansässige Kabelnetzbetreiber die Programme von Sendeanstalten aus anderen Mitgliedstaaten in ihr Netz ein. Zum anderen bieten diese Sendeanstalten auch Werbekunden im Empfangsstaat die Dienstleistung an, Werbung zu schalten. Sowohl die Nutzung der Infrastruktur als auch die Werbung werden gegen Entgelt geleistet und entsprechen deshalb der Definition von Dienstleistungen, wie im EWG-Vertrag in Art. 60 (heute Art. 57 AEUV) aufgeführt wird.

103 Siehe Holtz-Bacha (2006), S. 87.

104 Rs. C-52/79 Debaue, Slg. 1980, S. 834-860.

105 Rs. C-352/85 Bond van Adverteerders u.a. gegen Niederländischer Staat, Slg. 1988, S. 2124-2137.

106 Die Lehrmeinungen zur Auslegung des EuGH, dass es sich beim Rundfunk um eine Dienstleistung handelt, fallen teilweise sehr kritisch aus. So argumentiert MARCH HUNNINGS, dass die fehlende Begründung in den Entscheiden Sacchi und Debaue zu kritisieren ist, da seitens des EuGH nicht auf den grenzüberschreitenden Charakter der Dienstleistung eingegangen wird. Zudem wird die Frage aufgeworfen, ob der Rundfunk nicht vielmehr ein Gut (Übertragung von Inhalten) als eine Dienstleistung darstellt. Siehe: Neville March Hunnings (1980): Case 52/79, Procureur du Roi v. Debaue and Others. In: Common Market Law Review, Nr. 17, S. 564 f u. 568f.

107 Dörr/Schwartzmann (2010), S. 183.

108 In diesem Falle wurde geprüft, ob Dienstleistungen im Sinne der Art. 59 u. 60 des EWG-Vertrags (Art. 56 u. 57 AEUV) vorliegen. Siehe Rs. C-352/85 Bond van Adverteerders u.a. gegen Niederländischer Staat, Slg. 1988, S. 2130f.

So wie der EuGH in den ersten beiden Entscheiden nicht näher auf den Dienstleistungscharakter des Rundfunks einging, so ist auch erst in den Lehrmeinungen zum Bond van Adverteerders-Entscheid eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Dienstleistungsaspekt des Rundfunks vorzufinden.¹⁰⁹ DE BLOIS begrüßte in seinem Aufsatz die Klarstellung des Gerichtshofs bezüglich den Dienstleistungsaspekten des Rundfunks, verwies aber auf den Umstand, dass gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner speziellen Rechtsnatur ein Sachgebiet darstellt, welches wohl kaum in den Köpfen der Verfasser des EWG-Vertrags war.¹¹⁰ Es sei deshalb abzuwarten inwiefern die Gemeinschaft in ihrem Vorhaben reüssieren würde, das mitgliedstaatliche Rundfunksystem in Einklang mit dem Prinzip der Dienstleistungsfreiheit zu bringen.¹¹¹

Die Rechtsprechung des EuGH zum Rundfunk als Dienstleistung zeigt, dass der Gerichtshof die grenzüberschreitenden Dienstleistungseigenschaften des Rundfunks stetig präziserte und auf verschiedene Distributionsmethoden und sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Anbieter anwendete. Dabei hielt er fest, dass es zwar in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, den Leistungsauftrag der Rundfunkanbieter im Rahmen ihrer Kulturpolitik zu definieren, und diese sich auf die Ausnahmeregelungen in Art. 106 AEUV berufen können. Diesen Ausnahmeregelungen sind aber wettbewerbsrechtliche Grenzen gesetzt. Gleichsam ist es aber auch den Rundfunkanbietern nicht vollumfänglich gestattet auf die Dienstleistungsfreiheit abzustellen, um gesetzliche Bestimmungen in den Mitgliedstaaten zu umgehen.¹¹²

109 Die Vermutung liegt nahe, dass die damals anhaltende Überarbeitung der geplanten Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in der Rechtslehre an Aufmerksamkeit gewann und deshalb auch dienstleistungspezifische Fragen im vorliegenden Entscheid das Interesse weckten.

110 Matthijs De Blois (1990): Case 352/85, Bond van Adverteerders v. The Netherlands State, Judgment of 26 April 1988, In: Common Market Law Review, Nr. 27, S. 371.

111 De Blois (1990), S. 381.

112 Siehe Rs. C-23/93 TV 10 SA gegen Commissariaat voor de Media, Slg. 1994,

2.1.3 Entwicklung des Primärrechts

Wie die Rechtsprechung des EuGH über den Rundfunk als Dienstleistung deutlich machte, sind sowohl kompetenzrechtliche als auch wettbewerbsrechtliche Bestimmungen für das Verständnis der Materie relevant. Beide Aspekte werden in den folgenden zwei Abschnitten näher betrachtet.

Da die EU selbst über keine Kompetenz-Kompetenz verfügt, kann sie nur über Kompetenzen verfügen, die ihr im Rahmen der Verträge von den Mitgliedstaaten zugewiesen wurden. Wie in den Artikeln 4 und 5 EUV festgehalten wird, kann die EU gemäss dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung tätig werden. Dabei gelten die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit. Seit dem Lissabonner Vertrag wird zwischen ausschliesslichen (Art. 2 Abs. 1 AEUV), geteilten (Art. 2 Abs. 2 AEUV) und unterstützenden Kompetenzen (Art. 2 Abs. 5 AEUV) unterschieden. Da der Rundfunk in den Verträgen nicht explizit genannt wird, kann bei der Auslegung des EuGH in diesem Falle von einer nicht ausdrücklichen Auslegung des Primärrechts gesprochen werden. Allerdings hat der EuGH keine Auslegung kultureller Kompetenzen der Union vorgenommen, sondern diese aufgrund von wettbewerbsrechtlichen Aspekten der Rundfunkanstalten als Unternehmen und infolge ihres Dienstleistungscharakters begründet. Da das Wettbewerbsrecht gemäss Art. 3 AEUV eine ausschliessliche Kompetenz der Union darstellt und die Herstellung des Binnenmarkts in Art. 4 AEUV als geteilte Kompetenz aufgeführt wird, kann man aus der Rechtsprechung des EuGH folgern, dass der Rundfunk eben nicht alleine in den unterstützenden Kompetenzbereich der Kultur nach Art. 6 AEUV fällt. Auf welche Weise und auf Grundlage welcher rechtlicher Bestimmungen wird im Falle des Rundfunks die Kompetenz zwischen der Union und den

I-4824 sowie Peter Wattel (1995): „Case C-23/93, T V 10 SA v. Commissariaat voor de Media, Judgment of 5 October 1994.“ In: Common Market Law Review, Nr. 32, S. 1263.

Mitgliedstaaten geregelt, wenn dieser nicht alleine in einen bestimmten Kompetenzbereich fällt?

Als Antwort auf diese Frage ist sowohl auf die bereits genannte Rechtsprechung als auch auf die Entwicklung des Primärrechts aufgrund des Amsterdamer Vertrags zu verweisen. In seiner Rechtsprechung hat der EuGH in mehreren Entscheiden auf kompetenzrechtliche Fragen Stellung bezogen und das Unionsrecht diesbezüglich interpretiert. Bereits bei den genannten Entscheiden *Sacchi*¹¹³ und *TV 10 SA*¹¹⁴ stellte der EuGH klar, dass die Definition des Leistungsauftrags und allgemein kultureller Zielsetzungen in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen. Allerdings sind dieser Kompetenz durch Art. 106 Abs. 2 AEUV Grenzen gesetzt. Denn Unternehmen, welche Dienstleistungen von allgemein wirtschaftlichem Interesse ausüben, sind dennoch an die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen und die Ziele der Union gebunden. Der EuGH unterscheidet also in der Kompetenzfrage zwischen inhaltlichen und marktwirtschaftlichen Schwerpunkten. In der Rechtstheorie wird hierbei von der Frage des Regelungsschwerpunkts gesprochen.¹¹⁵ In welcher Weise der EuGH bei der Setzung des Regelungsschwerpunkts verfährt, wurde im Jahre 2006 in den *Tabakentscheiden C-376/98*¹¹⁶ und *C-380/03*¹¹⁷ festgehalten. Der EuGH erklärte, dass bei der Frage nach dem Regelungsschwerpunkt geprüft werden muss, ob der vom „[...] Gemeinschaftsgesetzgeber angeführte Zweck tatsächlich verfolgt wird [...]“¹¹⁸. In Bezug auf den Rundfunk bedeutet dies, dass durch die Union erlassene Rechtsakte tatsächlich die Herstellung des Binnenmarkts und die Einhaltung der Wettbewerbsbestimmungen beabsichtigen und

113 Siehe Rs. C-155/73 *Sacchi*, Slg. 1974, S. 431f.

114 Rs. C-23/93 *TV 10 SA*, Slg. 1994, Rn 18f, I-4832.

115 Dörr/Schwartzmann (2010), S. 185.

116 Rs. C-376/98 *Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Slg. 2000, I-8498.

117 Rs. C-380/03 *Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Slg. 2006, I-11631.

118 Rs. C-376/98 *Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Slg. 2000, Rn 85, I-8524.

nicht eine eigentliche Harmonisierung der kulturellen und inhaltlichen Aspekte des Rundfunks verfolgen.

Mit dem Amsterdamer Vertrag erhielt das Primärrecht weitere Bestimmungen, die in Bezug auf die Medien und insbesondere in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Kompetenzfrage präzisieren. Der damals eingeführte Art. 167 AEUV („Kulturartikel“) schreibt der Union vor, dass diese zur Förderung der Kulturen in den Mitgliedstaaten beitragen soll und ihre Handlungen in kooperierender - und falls notwendig unterstützender und ergänzender - Weise zu den mitgliedstaatlichen Handlungen in bestimmten Bereichen erfolgen sollen. Im genannten Artikel wird unter Abs. 2 auch der audiovisuelle Sektor aufgeführt.¹¹⁹

2.1.4 Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen

Das Wettbewerbsrecht stellt aufgrund der dualen Struktur des Rundfunks ein äusserst wichtiges Feld zur Bearbeitung der Fragestellung dar. Ausgehend von Art. 3 EUV basiert die Wirtschaftspolitik der Union auf der Herstellung eines Binnenmarkts, der nach den Grundsätzen einer offenen Marktwirtschaft und freiem Wettbewerb funktioniert.¹²⁰ Da öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter durch die Rechtsprechung des EuGH als Unternehmen definiert wurden, sind die Bestimmungen des Wettbewerbsrechts auf sie ebenso anwendbar. In Bezug auf Unternehmen gelten das Kartellverbot (Art. 101 AEUV), das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV) und die Fusionskontrollverordnung¹²¹ als Kernstück des EU-Wettbewerbsrechts. Das Wettbewerbsrecht richtet sich jedoch nicht

119 Für eine ausführliche rechtliche Betrachtung in Bezug auf die Medien siehe Helwig (2009), S. 239f u. 290f.

120 Art. 119 AEUV Abs. 1.

121 Verordnung Nr. 139/2004/EG des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen («EG-Fusionskontrollverordnung»), ABI. Nr. L 24 vom 29.01.2004, S. 1–22.

ausschliesslich an Unternehmen, sondern adressiert durch die Artikel 106 und 107 AEUV ebenfalls die Mitgliedstaaten. Beide Ebenen des Wettbewerbsrechts sind im Kontext der Rundfunkdebatte und der Medienpolitik wichtige Elemente, da die EU mittels dieser Bestimmungen in die operative Tätigkeit der Unternehmen und ebenso in die medienökonomischen Strukturen der Mitgliedstaaten eingreifen kann.

Da die Mitgliedstaaten über den Leistungsauftrag Aufgabe und Definition des Rundfunks bestimmen, spielt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine zentrale Rolle in der wettbewerbsrechtlichen Betrachtung der vorliegenden Thematik. Artikel 106 AEUV verbietet es den Mitgliedstaaten bei öffentlichen Unternehmen und solchen mit besonderen oder ausschliesslichen Rechten, Massnahmen aufrechtzuerhalten, die dem Art. 18 AEUV (Diskriminierungsverbot) und den in den Verträgen festgehaltenen wettbewerbsrechtlichen Artikeln¹²² entgegenstehen. In Abs. 2 des Artikels 106 AEUV wird weiter ausgeführt, dass Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemein wirtschaftlichem Interesse (nachfolgend DAWI) beauftragt werden, ihre Aufgabe ausführen können, solange diese den Vorschriften der Verträge, insbesondere denjenigen über den Wettbewerb, entspricht.¹²³ Jedoch darf die Anwendung dieser Vorschriften die Erfüllung ihrer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht verhindern.¹²⁴ Die Einstufung eines Unternehmens als DAWI gemäss Art. 106 Abs. 2 AEUV ist Voraussetzung dafür, dass diesem im Rahmen des europäischen Wettbewerbsrechts grössere Freiheiten bei der Finanzierung seiner Tätigkeiten eingeräumt werden.¹²⁵ Der öffent-

122 Art. 101 - 109 AEUV.

123 Es muss zwischen Dienstleistungen von allgemein wirtschaftlichem und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterschieden werden. Letztere umfassen Dienstleistungen, die keine wirtschaftliche Tätigkeit umfassen und somit nicht unter AEUV fallen. Siehe Weissbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: KOM (2004) 374 endg. vom 12.05.2004.

124 Art. 106 Abs. 2 AEUV.

125 Dieser Aspekt wird in Abs. II, 2.1.5. über den Altmark-Entscheid des EuGH näher behandelt.

lich-rechtliche Rundfunk wurde von der Kommission bereits in seiner Mitteilung von 1996 über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa¹²⁶ als eine DAWI bezeichnet. Mit der Amsterdamer Vertragsrevision wurde der DAWI-Begriff in Art. 14 AEUV explizit genannt, erfuhr jedoch keine nähere Definition im selben oder anderen Artikeln der Verträge. Der Begriff wird deshalb einzig über die Mitteilungen, sowie die Grün- und Weissbücher der Kommissionen näher definiert. Dort heisst es, dass der „Begriff marktbezogene Tätigkeiten bezeichnet, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden.“¹²⁷ Aufgrund der Einführung des neuen Artikels 14 AEUV aktualisierte die Kommission ihre Mitteilung im Jahre 2001.¹²⁸ Relevant für die Bearbeitung der Rundfunkfrage ist an dieser Stelle die klar ausformulierte Feststellung der Kommission, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwar eine DAWI im Sinne des Vertrags darstellt, dieser aber aufgrund seiner Mischfinanzierung die Grundsätze der Gestaltungsfreiheit und Verhältnismässigkeit nicht erfüllt und dessen Finanzierung durch die Mitgliedstaaten somit als eine staatliche Beihilfe festgelegt wird.¹²⁹

Während der Art. 106 AEUV im Rahmen der Vertragsvorschriften den Mitgliedstaaten erlaubt, Unternehmen einen speziellen Status oder eine Aufgabe zuzuweisen, so umschreibt der Art. 107 AEUV, inwiefern ein staatliches Beihilfeverbot gilt und unter welchen Gesichtspunkten eine staatliche Beihilfe möglich ist. Der Artikel legt fest, dass jegliche Beihilfe des Mitgliedstaats an Unternehmen oder Produktionszweige, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt, mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist. In den Abs. 2 und 3 werden bestimmte sowie mögliche Ausnahmen aufgeführt. In Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stellt sich hierbei die Frage, ob dessen Finanzierung als staatliche Beihilfe gilt oder die unter Art.

126 ABl. EG Nr. C 281 vom 26.09.1996, S. 3-12.

127 ABl. EG Nr. C 281 vom 26.09.1996, S. 3.

128 ABl. EG Nr. C 17 vom 19.1.2001, S. 4-23.

129 Ebd., S. 22f.

107 Abs. 3d AEUV aufgeführte Förderung der Kultur als Ausnahme zur Anwendung kommt. Die Kommission nimmt diesbezüglich in ihrer Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk¹³⁰ klar Stellung und bezeichnet „die Finanzierung im Normalfall als staatliche Beihilfe“.¹³¹

2.1.5 Der Altmark-Entscheid

Nebst den in Art. 107 AEUV ausgeführten Ausnahmen kann eine staatliche Beihilfe ebenfalls gemäss Art. 106 Abs. 2 in Bezug auf DAWI erlaubt sein. Welche Bedingungen für eine derartige Ausnahme erfüllt sein müssen, legte der EuGH in seinem Altmark-Entscheid¹³² im Jahre 2003 fest.

Im Altmark-Entscheid ging es um das Unternehmen Altmark Trans, welches von den deutschen Behörden Genehmigungen und Zuschüsse für den Betrieb von Linienbussen im Landkreis Stendal erhielt. Die konkurrenzierende Nahverkehrsgesellschaft Altmark erhielt keine staatlichen Leistungen, worauf diese gegen den Entscheid der Behörden Klage erhob. Nach Ansicht der Nahverkehrsgesellschaft Altmark waren die Genehmigungen an die Altmark Trans rechtswidrig. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht legte den Fall zur Klärung von Fragen in Bezug auf das Verbot staatlicher Beihilfe zur Vorabentscheidung dem EuGH vor. Der EuGH definierte daraufhin in seinem Entscheid, dass nach ständiger Rechtsprechung und dem EG-Vertrag nur dann eine staatliche Massnahme als Beihilfe verstanden werden kann, wenn diese als Vorteil für das begünstigte Unternehmen betrachtet werden kann.¹³³ Als Beihilfe gelten gemäss dem EuGH ei-

130 ABI. EG Nr. C 320 vom 15. November 2001, S. 5-11.

131 Ebd., Rn 17, S. 7.

132 Rs. C-280/00 Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, I-7810.

133 Rs. C-280/00 Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, Rn 83f, I-7838.

nerseits direkte oder indirekte Massnahmen, die das Unternehmen begünstigen, oder andererseits die Schaffung eines wirtschaftlichen Vorteils, der das betroffene Unternehmen „[...] unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.“¹³⁴ Ein solcher Vorteil ist nach Auslegung des Gerichtshofs allerdings nicht gegeben, wenn die staatliche Massnahme als Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen anzusehen ist.¹³⁵ Damit eine staatliche Massnahme als ein derartiger Ausgleich verstanden werden kann, sind indes vier Voraussetzungen zu erfüllen.

Erstens muss dem begünstigten Unternehmen tatsächlich die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zugewiesen worden und dieser Leistungsauftrag muss klar definiert sein.¹³⁶ Zweitens müssen die Parameter für die Berechnung des Ausgleichs objektiv und transparent sein.¹³⁷ Drittens darf der Ausgleich die Kosten zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht übersteigen. Diese Vorgabe verhindert, dass dem begünstigten Unternehmen ein Vorteil erwachsen würde, der den Wettbewerb verfälschen könnte.¹³⁸ Viertens muss die Höhe des Ausgleichs den Kosten eines durchschnittlichen und gut geführten Unternehmens vergleichbarer Tätigkeit entsprechen.¹³⁹ Diese letzte Voraussetzung entstammt dem Kostendeckungsprinzip und gilt nur, wenn die Wahl des Unternehmens nicht in einem Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgte.¹⁴⁰ Die vier aufgeführten Voraussetzungen gelten seither als rechtliche

134 Ebd., Rn 84, I-7838.

135 Ebd., Rn 87, I-7839.

136 Ebd., Rn 89, I-7839.

137 Ebd., Rn 90, I-7840.

138 Rs. C-280/00 Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, Rn 92, I-7840.

139 KOENIG bezweifelt die Durchführbarkeit eines objektiven Kostenvergleichs im Falle des öffentlichrechtlichen Rundfunks. Siehe: Christian Koenig (2004): „Die Rundfunkgebühren auf dem Prüfstand des Altmark Trans Urteils des Europäischen Gerichtshofs“. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Jg. 48, S. 810f.

140 Rs. C-280/00 Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, Rn 93, I-7840.

Grundlage bei der Bearbeitung der Frage, ob eine staatliche Massnahme gemäss Art. 106 Abs. 2 AEUV als staatliche Beihilfe bei DAWI eingeordnet werden kann oder nicht. Die Rechtsprechung des EuGH im Fall Altmark dient deshalb auch der Kommission als Grundlage bei der Bearbeitung von Beschwerden über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.¹⁴¹

2.2 Vorgehensweise der Kommission

Wie in Abs. II, 1.2.4. ausgeführt, hat die Kommission bereits im Jahre 2001 in ihrer „Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“¹⁴² dargelegt, wie sie in Beschwerdefällen über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorzugehen gedenkt. Aufgrund des Altmark-Entscheids¹⁴³ und der Erweiterung des medienpolitischen Regulierungsrahmens durch die AVMD-Richtlinie, veröffentlichte die Kommission im Jahre 2009 eine aktualisierte Version¹⁴⁴ ihrer Mitteilung. Darin hält die Kommission fest, dass aufgrund der Auslegung des Art. 107 Abs. 1 AEUV sowie ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als staatliche Beihilfe einzuordnen ist.¹⁴⁵

Die Prüfung der Kommission liegt folglich darin festzustellen, ob im jeweiligen Fall eine Ausnahmeregelung gemäss Art. 107 Abs. 3d) AEUV oder Art. 106 Abs. 2 AEUV Anwendung findet. Um zu ermitteln,

141 Gemäss LEIBENATH sind die vier kumulativ zu erfüllenden Bedingungen kritisch zu betrachten. Siehe: Christoph Leibenath (2006): „Gemeinschaftliches Beihilfenrecht und mitgliedstaatliche Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge“. In: Europarecht, Jg. 38, S. 1061-1065.

142 ABI. EG Nr. C 320 vom 15.11.2001, S. 5-11.

143 Siehe auch: Andreas Bartosch (2004): „Die Kommissionspraxis nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark. Worin liegt das Neue?“ In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Jg. 15, S. 295-301.

144 ABI. EU Nr. C 257 vom 27.10.2009, S. 1-14.

145 ABI. EU Nr. C 257 vom 27.10.2009, Rn 21f, S. 4.

ob die staatliche Massnahme als Vorteil für das begünstigte Unternehmen zu werten ist, hält sich die Kommission in ihrer Prüfung an die vier Voraussetzungen, die im Altmark-Entscheid festgehalten wurden. Erfüllt das öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen nicht alle diese Voraussetzungen, so ist von einer Verfälschung des Wettbewerbs auszugehen.¹⁴⁶ Die Altmark-Rechtsprechung stellt aber nicht die einzige mögliche Freistellungsregelung dar, die zur Anwendung kommen kann. Gemäss Art. 107 Abs. 3d) AEUV können Beihilfen zur Förderung der Kultur eine mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Massnahme darstellen. Die Kommission hält jedoch fest, dass eine Freistellung vom Verbot staatlicher Beihilfe strikt auszulegen ist. In Bezug auf den oben genannten Artikel bedeutet dies, dass ausschliesslich Massnahmen zur Förderung der Kultur gemeint sind. Der Kulturbegriff ist deshalb von „bildungsbezogenen und demokratischen Bedürfnissen“ klar abzugrenzen.¹⁴⁷ Nach Auffassung der Kommission liegen staatlichen Finanzierungsmassnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks normalerweise nicht alleine kulturelle Überlegungen zu Grunde, so dass eine Freistellung gemäss Art. 107 Abs. 3d) AEUV in der Regel nicht in Betracht gezogen werden kann. Da staatliche Leistungen für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten normalerweise als Ausgleich für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrags gesprochen werden, müssen diese gemäss Mitteilung der Kommission nach Art. 106 Abs. 2 AEUV geprüft werden.¹⁴⁸ Die Kommission hält sich bei ihrer Prüfung an die restriktive Auslegung des EuGH, gemäss deren drei Kriterien gegeben sein müssen, damit eine Massnahme unter die Ausnahmeregelung fällt. Erstens muss eine DAWI vom Mitgliedstaat klar als solche definiert werden.¹⁴⁹ Zweitens muss das Unternehmen vom Mitgliedstaat explizit mit dieser Aufgabe betraut werden¹⁵⁰ und drittens darf die Erfüllung dieses Auftrags nicht

146 Ebd., Rn 24, S. 5.

147 Ebd., Rn 34, S. 6.

148 Ebd., Rn 35, S. 6.

149 Ebd., Rn 44f, S. 7.

150 ABI. EU Nr. C 257 vom 27.10.2009, Rn 50-53, S. 8.

zur Beeinträchtigung des Handels führen und muss deshalb verhältnismässig gestaltet sein.¹⁵¹

Häufigster Streitpunkt bei Beschwerden von privaten Rundfunkanbietern stellt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. Gemäss dem Protokoll von Amsterdam fällt die Finanzierung in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Die Kommission erachtet die Mischfinanzierung (öffentliche Mittel und Werbeeinnahmen) deshalb wie die Einzelfinanzierung (Finanzierung lediglich aus öffentlichen Mitteln) als zulässige Einnahmep Praxis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.¹⁵² Allerdings sind die öffentlich-rechtlichen Anbieter bei einer Mischfinanzierung gemäss der Transparenzrichtlinie angehalten, Kostentransparenz auf Einnahme- und Ausgabenseite zu schaffen. Wie der Name der Richtlinie andeutet, besteht ihr Ziel darin, sowohl in den finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und öffentlichen Unternehmen als auch innerhalb bestimmter Unternehmen Transparenz herzustellen. Die Richtlinie bezieht sich auf Abs. 1 und 2 des Art. 106 AEUV, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, einzelnen Unternehmen besondere oder ausschliessliche Rechte zu gewähren oder eine Form des Ausgleichs an Unternehmen zu leisten, die mit der Ausübung von DAWI betraut sind. Da die Beziehung zwischen der öffentlichen Hand und den begünstigten Unternehmen teilweise äusserst komplex sein kann, fordert die Richtlinie die Offenlegung der Gründe für die Bereitstellung der Mittel sowie deren effektive Verwendung.¹⁵³ Unternehmen, die nicht ausschliesslich mit DAWI betraut sind, werden verpflichtet eine getrennte Buchhaltung zu führen, um die notwendige Kostentransparenz zu schaffen.¹⁵⁴ Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner Mischfinanzierung und der damit verbundenen Werbetätigkeit nicht ausschliesslich DAWI anbietet, ist er gemäss der Transparenzrichtlinie angehalten, eine getrennte Buchhaltung zu führen.

151 Ebd., Rn 70ff, S. 10 u. Rn 92f, S. 13.

152 ABl. EU Nr. C 257 vom 27.10.2009, Rn 57f, S. 9.

153 Ebd., Rn 13, S. 17.

154 Ebd., Rn 2 d) u. e), S. 19.

Interessanterweise gesteht die Kommission aber ein, dass eine getrennte Buchführung, besonders auf Ausgabeseite, schwierig zu realisieren ist.¹⁵⁵

Es lässt sich bei der Betrachtung des Kommissionsvorgehens abschliessend festhalten, dass bei Beschwerden über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorwiegend eine Ausnahmeregelung gemäss Art. 106 Abs. 2 AEUV geprüft wird. Dabei muss das begünstigte Rundfunkunternehmen die drei Voraussetzungen der Definition, Betrauung und Verhältnismässigkeit allesamt erfüllen. Gemäss dem Amsterdamer Protokoll kann bei der Definition und der Betrauung insofern von den betreffenden Bestimmungen des Unionsrechts abgewichen werden¹⁵⁶, wie die Finanzierung des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks zu keinen Handelshemmnissen innerhalb der EU führen.¹⁵⁷

III. Fallbeispiele

Aufbauend auf dem dargelegten Hintergrundwissen aus den Politik- und Rechtswissenschaften werden nun im Analyseteil der vorliegenden Arbeit beide Sichtweisen zusammengeführt. Dies ermöglicht eine interdisziplinäre Bearbeitung der Fragestellung.

Bei den Fallbeispielen handelt es sich einerseits um einen Entscheid im Falle der Niederlandse Omroep Stichting und andererseits um ein Verfahren über das öffentliche-rechtliche Rundfunksystem Deutsch-

155 Ebd., Rn 60f u. 65, S. 9.

156 An dieser Stelle ist allerdings auf die Einschätzung BAUERS zu verweisen, welcher wegen des Altmark-Entscheids und der überarbeiteten Transparenzrichtlinie eine anhaltende Sonderbehandlung des Rundfunks aufgrund des Protokolls von Amsterdam als problematisch erachtet. Siehe: Stefan Bauer (2006): „Rechtssicherheit bei der Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen? Zum Verhältnis zwischen Art. 87 I EG und Art. 86 II EG nach der Altmark-Entscheidung des EuGH“ In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Jg. 17, S. 11.

157 ABl. EU Nr. C 257 vom 27.10.2009, Rn 38, S. 6.

lands (Kommission vs. Deutschland). Die Auswahl der Fallbeispiele gründet auf der Tatsache, dass die Entscheide der Kommission in zwei Kategorien eingeteilt werden können: Entscheidungen auf der Ebene von Unternehmen und Entscheidungen auf der Ebene von Mitgliedstaaten. In der Vergangenheit behandelte eine Vielzahl der Entscheide die Finanzierung sowie Auftrag und Definition der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und deren Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen. Diese Entscheidungen auf Unternehmensebene sind der ersten Kategorie zuzuordnen. Sie wurden in den vergangenen Jahren durch Verfahren der Kommission ergänzt, die die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems des jeweiligen Mitgliedstaats generell untersuchen und demnach in die zweite Kategorie fallen.¹⁵⁸ Beiden Kategorien ist gemein, dass ihnen Beschwerden privater Anbieter zu Grunde liegen. Für die Analyse der Fragestellung scheint es deshalb sinnvoll, ein Fallbeispiel aus der jeweiligen Kategorie auszuwählen und im Hinblick auf die Fragestellung zu untersuchen.

1. Nederlandse Omroep Stichting (NOS)

Die Entscheidung¹⁵⁹ über die Finanzierung der Nederlandse Omroep Stichting (= niederländische Rundfunkstiftung; nachfolgend NOS) ist auf Beschwerden mehrerer privater Anbieter aus den Niederlanden zurückzuführen. Grund für die Einleitung eines Verfahrens war gemäss der Kommission die Vermutung, dass die NOS zu ihrer Finanzierung nebst den jährlichen Einnahmen aus der staatlichen Rundfunkgebühr zusätzlich mittels so genannter Ad-hoc-Zahlun-

¹⁵⁸ Für eine Auflistung aller Kommissionsentscheide über staatliche Beihilfe bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwischen 1990 bis 2010, siehe URL: http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/decisions_psb.pdf (Aufruf: 15.06.2012).

¹⁵⁹ Entscheidung der Kommission vom 22. Juni 2006 über die Ad-hoc-Finanzierung öffentlichrechtlicher Rundfunkanstalten in den Niederlanden C 2/2004 (ex NN 170/2003), ABI. EU Nr. L 49 vom 22.02.2008, S. 1-24.

gen unerlaubt hohe Rücklagen bildete.¹⁶⁰ Diese Ad-hoc-Zahlungen stammten aus verschiedenen Fonds, die entweder vom Staat oder von den öffentlich-rechtlichen Anstalten verwaltet wurden. Sie dienten der NOS als Finanzhilfe für den Erwerb von Programmrechten oder für die Produktion von neuen Inhalten.¹⁶¹ Weil diese zusätzliche Finanzierungsquelle der NOS seit 1994 bestand, prüfte die Kommission die beschriebenen Beihilfemassnahmen gemäss Art. 108 Abs. 3 AEUV als neue Beihilfen.

In ihrem Entscheid befand die Kommission, dass aus mehreren Gründen eine staatliche Beihilfe vorlag und deshalb Art. 107 Abs. 1 AEUV zur Anwendung komme.¹⁶² Weiter führte die Kommission aus, dass die Beihilfe an die NOS eine Begünstigung darstellte, die keinem vergleichbaren Unternehmen gewährt worden wäre und folglich eine Wettbewerbsverzerrung vorlag. Da das Angebot der NOS ferner nicht auf den niederländischen Raum beschränkt war, lag zudem eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten vor.

Wie im vorangegangenen Abschnitt über das Vorgehen der Kommission beschrieben, wurde in einem nächsten Schritt die Vereinbarkeit der vorliegenden Beihilfe mit Art. 106 Abs. 2 AEUV geprüft. Nach Ansicht der Kommission wurde die NOS hinreichend und klar von den Niederlanden als DAWI definiert und beauftragt.¹⁶³ Allerdings folgerte sie, dass bestimmte Zuschüsse¹⁶⁴ aus den Ad-hoc-Zahlungen in keinem Verhältnis zu den erforderlichen Kosten der NOS standen und

160 Ebd., Rn 33f, S. 4.

161 Ebd., Rn 37-45, S. 5.

162 Es lag erstens ein Transfer staatlicher Mittel vor (Ebd., Rn 86f u. 90, S. 10.) sowie zweitens ein unzulässiger Vorteil, der im Sinne des Altmark-Entscheids nicht als Ausgleich betrachtet werden kann (Ebd., Rn 93-99, S. 11.).

163 ABl. EU Nr. L 49 vom 22.02.2008, Rn 122f, S. 14.

164 Genauer ging es hierbei um Zahlungen an die Verwaltung der NOS (die so genannte Publieke Omroep, auch PO genannt), die als Koordinator des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wirkt. Bei den Zahlungen handelte es sich um überschüssige Rücklagen der einzelnen öffentlich-rechtlichen Sender. Da die Sender als DAWI gemäss der Transparenzrichtlinie nur beschränkt Rücklagen bilden können, wurde der überschüssige Betrag an die PO überwiesen.

diese deshalb nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar waren.¹⁶⁵ Die Kommission entschied darauf, dass Ad-hoc-Zahlungen von 76,327 Mio. Euro von den niederländischen Behörden zurückgefordert werden müssen.

Die Entscheidung der Kommission wurde sowohl von der NOS als auch den niederländischen Behörden beim Gericht angefochten.¹⁶⁶ Beide Parteien waren der Meinung, dass die Kommission die beanstandeten Rücklagen zu Unrecht und in mangelhafter Weise als Gewährung neuer Beihilfe auslegte. Da das Gericht die Klage abwies und die Entscheidung der Kommission bestätigte, legten die NOS und das Königreich der Niederlande daraufhin Rechtsmittel ein und gelangten an den EuGH.¹⁶⁷ Die beiden eingelegten Rechtsmittel betreffend derselben Sache wurden kurz vor Einreichen der vorliegenden Arbeit durch den Präsident des Gerichtshofs gestrichen.¹⁶⁸ Nähere Angaben über die Beweggründe der Streichung wurden bislang weder durch das Königreich der Niederlande und die NOS noch durch den Gerichtshof selbst vorgelegt.

Inwiefern hat die vorliegende Entscheidung der Kommission die Rolle der NOS als Vierte Gewalt verändert?

Die Vierte Gewalt wurde im Theorieteil der Arbeit als Informations- und Kontrollfunktion der Medien definiert. Da sich die Entscheidung der Kommission auf wettbewerbs- und binnenmarktrelevante Bereiche begrenzte, hatte die Rückzahlung der Gelder zwar keine direkten Auswirkungen auf die inhaltliche Tätigkeit der NOS. Der indirekte Einfluss ist jedoch nicht zu unterschätzen. Wie im Entscheid der Kommission festgehalten wurde, dienten die Rücklagen als Finanzspritze oder als zusätzliche Finanzierungsquelle bei grösseren Produktionen.¹⁶⁹ Durch die Entscheidung der Kommission ist es der

165 ABl. EU Nr. L 49 vom 22.02.2008, Rn 178, S. 22.

166 Siehe verbundene Rechtssachen T-231/06 u. T-237/06.

167 Rs. C-104/11 P und Rs. C-105/11 P.

168 Siehe ABl. EU Nr. C 235 vom 04.08.2012, S. 12.

169 ABl. EU Nr. C 235 vom 04.08.2012, Rn 38 u. 41, S. 5.

NOS inskünftig nicht mehr erlaubt über die PO¹⁷⁰ als Verwaltung der NOS weitere Rücklagen zu bilden. Um den finanziellen Ausfall zu kompensieren, stehen einem öffentlich-rechtlichen Sender zwei Wege offen. Entweder er reduziert die Kosten oder er versucht die Einnahmen zu erhöhen. Eine Reduktion der Kosten könnte Abstriche bei der inhaltlichen Qualität zur Folge haben, da weniger Mittel für die Recherche und Bearbeitung der Programme bereit stehen. Eine Erhöhung der Einnahmen hingegen würde bedeuten, dass Inhalte vermehrt über Werbung und Sponsoring finanziert werden müssen. Die öffentlich-rechtlichen Sender unterliegen jedoch aufgrund ihres speziellen Status in den meisten Mitgliedstaaten strengeren Werbe- und Sponsoringbestimmungen als private Anbieter. Ausserdem besteht die Gefahr, dass Inhalte anhand ihrer Attraktivität für Werbepartner ausgewählt werden und somit die Funktion der Medien als Vierte Gewalt leidet. Beide Wege können deshalb Umfang und Qualität der Programminhalte und somit die Informations- und Kontrollfunktion des Senders tangieren.

Im vorliegenden Fall muss allerdings erwähnt werden, dass die geforderten Rückzahlungen lediglich die finanziellen Rücklagen an den Verwaltungsapparat der NOS betrafen. Ob dieser Wegfall an finanziellen Mitteln ebenfalls zu Veränderungen auf Programmebene führt, lässt sich angesichts des ausbleibenden Entscheids des EuGH leider nicht beurteilen.

Das Fallbeispiel zeigt auf, dass trotz des Protokolls von Amsterdam zwischen den Mitgliedstaaten und der EU keine Einigkeit darüber herrscht, wie die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genau zu regeln ist. Zwar schuf die Transparenzrichtlinie exaktere Vorgaben, die bestimmen, wie die Mitgliedstaaten die Finanzierung und Buchhaltung der öffentlichen-rechtlichen Rundfunkanstalten EU-konform umsetzen müssen. Die unterschiedlichen Finanzierungssysteme und die teilweise komplexen Organisationsstrukturen der öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme führen aber dennoch zu ei-

170 Siehe Anmerkung Nr. 164 für eine Erläuterung des Kürzels.

ner fallabhängigen Prüfung durch die Kommission, beziehungsweise durch die Gerichte. Dieser Umstand erscheint für beide Parteien unbefriedigend. Für die Kommission erfordert die Bearbeitung solcher Beschwerden ein hoher Rechercheaufwand und erschwert ihr Vorhaben, ein einheitliches Vorgehen, wie in Abs. II, 2.2. beschrieben, zu etablieren. Für die Mitgliedstaaten und die betroffenen öffentlich-rechtlichen sowie privaten Rundfunkanstalten führt die Situation zu einer anhaltenden Rechtsunsicherheit über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems.

In Bezug auf die Rolle der Medien als Vierte Gewalt ist festzuhalten, dass die möglichen finanziellen Einschränkungen, die eine Bestätigung des Entscheids durch den EuGH mit sich bringen würde, durchaus das Potenzial haben die Informations- und Kontrollfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks indirekt zu beeinflussen. Die Konsequenzen einer indirekten Einflussmöglichkeit sind aus gegenwärtiger Sicht aber nicht abzuschätzen, da bislang keine vergleichbaren Fälle¹⁷¹ entschieden worden sind und deshalb keine Aussagen über die langfristigen Auswirkungen gemacht werden können. Die Beeinflussung der inhaltlichen Ebene des Rundfunks über den indirekten Kanal muss deshalb als These betrachtet werden.

2. Kommission vs. Deutschland

Während sich das vorangegangene Fallbeispiel spezifisch auf ein einzelnes Rundfunkunternehmen beschränkte, so wird in der folgenden Sache der Blick auf das gesamte öffentlich-rechtliche Rundfunksystem eines Mitgliedstaats gerichtet.

Der NOS-Fall illustrierte die Problematik der Kommission, dass sie auf Beschwerden privater Anbieter hin aufgrund der unterschiedlichen Regelungen und Organisationsstrukturen des öffentlich-recht-

171 Siehe bspw. Rs. T-674/11 TV2/Danmark gegen Europäische Kommission, Klage eingereicht am 30. Dezember 2011.

lichen Rundfunks im jeweiligen Mitgliedstaat meist fallspezifisch vorgehen muss. Es überrascht deshalb nicht, dass die Kommission in den vergangenen Jahren dazu übergegangen ist, ihren Fokus bei derartigen Beschwerden auszuweiten und das gesamte öffentlich-rechtliche Rundfunksystem einer Prüfung zu unterziehen.¹⁷² Wie der Entscheidungsliste der Kommission über staatliche Beihilfe bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern zu entnehmen ist¹⁷³, hat die Kommission ausgehend vom Jahr 2005 im Falle Deutschlands, Österreichs und Spaniens begonnen, solche Verfahren einzuleiten und teilweise bereits abgeschlossen. Im Unterschied zur NOS-Entscheidung sind bei diesen Verfahren sämtliche öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter Gegenstand der Untersuchung. Im folgenden Abschnitt wird das Verfahren über das öffentliche-rechtliche Rundfunksystem Deutschlands¹⁷⁴ genauer bearbeitet und im Hinblick auf die Fragestellung diskutiert.

Das Verfahren über das öffentliche-rechtliche Rundfunksystem Deutschlands wurde auf Beschwerden mehrerer privater Anbieter hin eröffnet.¹⁷⁵ Die Beschwerden betrafen verschiedene Finanzierungsaspekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in Deutschland, wie beispielsweise den Aufbau neuer Online-Dienste, Beihilfen an Produktionsgesellschaften, Nichteinhaltung der Transparenzrichtlinie sowie Erwerb und Verwertung von Sportrechten durch öffentlich-rechtliche Anbieter.¹⁷⁶ Bei der Prüfung der Beschwerden stellte die Kommission fest, dass gewisse Finanzierungsregelungen nicht mit dem EG-Vertrag kompatibel waren und forderte Deutschland zu einer

172 Dörr/Schwartzmann (2010), S. 174.

173 Siehe: http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/decisions_psb.pdf (Aufruf: 15.06.2012).

174 K(2007) 1761 endg. vom 24.04.2007: Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland.

175 Bei den Beschwerdeführer handelte es sich um den Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT), Kabel Baden-Württemberg und den Pay-TV Anbieter Premiere.

176 K(2007) 1761 endg. vom 24.04.2007, Rn 67ff, 70 u. 72, S. 18f.

Stellungnahme auf. Die Kommission verlangte eine Präzisierung des öffentlichen Auftrags, eine klare Beauftragung und Kontrolle der Anstalten sowie die Einführung einer getrennten Buchhaltung, um kommerzielle Dienstleistungen und solche von allgemein wirtschaftlichem Interesse unterscheiden zu können.¹⁷⁷

Deutschland begründete in seiner Stellungnahme die Ablehnung der genannten Forderungen damit, dass eine Prüfung durch staatliche Stellen die gebotene Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährde. Die von den öffentlich-rechtlichen Sendern eigens auferlegte Selbstverpflichtung zur Einhaltung des Leistungsauftrags sowie der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) genüge den Ansprüchen einer klaren Beauftragung und Definition.¹⁷⁸

Die beiden Parteien einigten gelangten nach längeren Verhandlungen zur Einigung im Mai 2007. Die Einigung enthielt zwei bedeutende Kompromisse.

Im ersten Kompromiss versprach Deutschland bei der Beauftragung und Definition des öffentlichen Auftrags eine Präzisierung des Leistungsauftrags in den neuen RStV aufzunehmen. Interessanterweise kam die Kommission in diesem Punkt von ihrer Position ab, dass der gesamte öffentliche Auftrag einer steten staatlichen Prüfung unterzogen werden sollte. Hingegen wurden neue Angebote, wie beispielsweise Online-Inhalte, einer Prüfung durch die Bundesländer unterstellt.¹⁷⁹

Der zweite relevante Kompromiss bezieht sich auf die Finanzierung und die getrennte Buchhaltung. Hierbei kam Deutschland der Forderung der Kommission weitestgehend nach, dass kommerzielle Tätigkeiten von den restlichen Tätigkeiten getrennt werden und über eine eigene Buchhaltung verfügen müssen.¹⁸⁰ Dabei entsprach die Umsetzung Deutschlands dem Vorschlag der Kommission eine angemessene strukturelle Trennung zwischen den beiden Tätigkeitsbe-

177 Ebd., Rn 76f, S. 20f.

178 K(2007) 1761 endg. vom 24.04.2007, Rn 87ff u. 92f.

179 Ebd., Rn 327f, S. 73.

180 Ebd., Rn 342, S. 76.

reichen zu erzielen. Für die Struktur der öffentlich-rechtlichen Sender in Deutschland bedeutete dies, dass die kommerziellen Tätigkeiten fortan von rechtlich selbstständigen Tochtergesellschaften erbracht wurden.¹⁸¹

Die Bundesregierung betonte jedoch, dass sie bei der Umsetzung der geforderten Massnahmen sowohl die Programmautonomie als auch den redaktionellen Inhalt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter respektieren werde.¹⁸²

Ist die Aussage Deutschlands dahingehend zu verstehen, dass aufgrund der gebotenen Rücksichtnahme auf die inhaltliche Ebene die Massnahmen zu keiner Veränderung der Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkmedien in Deutschland geführt haben und auch nicht führen werden? Dafür spricht, dass die von der Kommission durchgesetzten Massnahmen - entsprechend der Theorie des Regelungsschwerpunkts - nicht auf inhaltliche Änderungen abzielen, sondern lediglich die Finanzierung sowie Definition und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks näher bestimmen. Betrachtet man die Forderungen der Kommission, so lassen sich diese gemäss BECK/MÜNGER nicht als inhaltliche Massnahmen bezeichnen.¹⁸³ Die Bekräftigung Deutschlands bei der Umsetzung der Massnahmen sicher zu stellen, dass diese keine Auswirkungen auf die inhaltliche Ebene haben, zeigt, dass die Wahrung der Informations- und Kontrollfunktion ein zentrales Anliegen darstellte.

Im Folgenden soll eingehender untersucht werden auf welche Weise Deutschland bei der Umsetzung sicherstellte, dass trotz den erforderlichen Massnahmen die Programmautonomie und die redaktionel-

181 Ebd., Rn 343, S. 76.

182 Ebd., Rn 325, S. 73.

183 BECK/MÜNGER teilen in ihrer Studie die Ansicht DÖRRS, dass die Kommission durch die Transparenzrichtlinie keine Einflussnahme auf das Programm des Rundfunks ausübe, sondern lediglich auf wettbewerbsrechtlicher Ebene wirkt. Siehe: Daniel Beck/Tamara Münger (2003): Die neue Transparenzrichtlinie der EU und ihre Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Patrick Donges/Manuel Puppis (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Herbert von Halem Verlag, Köln, S. 250.

le Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Sender gewahrt werden konnte.

Bei näherer Betrachtung des Kompromisses zwischen Deutschland und der Kommission sind zwei Massnahmenbereiche hervorzuheben, die es Deutschland ermöglichten eine solche Abgrenzung vorzunehmen.

Der erste Bereich umfasst die Präzisierung des Auftrags und dessen Definition durch die deutschen Bundesländer selbst. Wie im rechtswissenschaftlichen Hintergrundteil aufgezeigt wurde, haben die Mitgliedstaaten bei dieser Frage einen grossen Ermessensspielraum. Die Kommission kann in diesem Bereich nur aufgrund offensichtlicher Fehler tätig werden. Im vorliegenden Fall bemängelte die Kommission die fehlende Präzisierung des öffentlichen Auftrags in Deutschland, insbesondere in Bezug auf neue Mediendienste. Deutschland versprach¹⁸⁴ seine gesetzlichen Vorschriften zu präzisieren und inskünftig neue oder veränderte digitale Angebote zu überprüfen. Mit dieser Massnahme stellte Deutschland sicher, dass die öffentlich-rechtlichen Anbieter über genügend Spielraum verfügen, um sich über neue und bestehende Medienkanäle inhaltlich entfalten zu können. Dies ermöglicht es ihnen ihre Informations- und Kontrollfunktion nicht nur über die klassische Rundfunktechnologie wahrzunehmen, sondern auch auf neue Medien zurückzugreifen. Trotzdem könnte man die vorgenommene Überprüfung als potenzielle Einschränkung der Rolle der Medien als Vierte Gewalt sehen, da diese bezüglich neuer Medien ihre Unabhängigkeit vom Staat teilweise verlieren.

Der zweite für die vorliegende Fragestellung bedeutende Aspekt des überarbeiteten Leistungsauftrags ist jedoch, dass die deutschen Bundesländer zusammen mit der Kommission einen Weg gefunden haben, um die durch die Transparenzrichtlinie erforderliche Trennung von kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Tätigkeiten umzusetzen, ohne dadurch ebenfalls auf inhaltlicher Ebene zwischen den beiden Programmaspekten zu differenzieren. Im vorliegenden Fall legten die

184 K(2007) 1761 endg. vom 24.04.2007, Rn 327f, S. 73.

beiden Parteien fest, dass mit kommerziellen Tätigkeiten „Werbung und Sponsoring, Verwertungsaktivitäten, Merchandising, Produktionsstöcher sowie die Vermietung von Sendestandorten“¹⁸⁵ gemeint sind. Diese Tätigkeiten sind klar benannt und können deutlich von inhaltlichen Aspekten getrennt werden. Denn eine inhaltliche Trennung von kommerziellen und öffentlich-rechtlich Programminhalten ist gemäss der im rechtswissenschaftlichen Teil erwähnten Rundfunkmitteilung der Kommission aus dem Jahr 2001, nicht notwendig.¹⁸⁶

Wie BECK/MÜNGER ausführen, wäre eine inhaltliche Trennung von DAWI und kommerziellen Interesse auch kaum realisierbar.¹⁸⁷ Die Ausführungen der Autoren decken sich mit der Begründung der Kommission, dass nicht nur Informations- und Aufklärungsformate, sondern auch rein unterhaltende Angebote dazu dienen können den öffentlichen Auftrag zu erfüllen.

Das vorliegende Fallbeispiel erbringt den Erkenntnisgewinn, dass die Kommission keineswegs als Programmkontrolleur auftritt. Vielmehr beschränkt sie sich gemäss ihren gegebenen Kompetenzen auf Fragen, die den Handel und Wettbewerb in der Union beeinträchtigen können. Das Fallbeispiel macht deutlich, dass die inhaltliche Ebene durch die medienpolitischen Massnahmen nicht direkt tangiert wird. Andererseits liegt es an den Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Massnahmen tatsächlich keine unbeabsichtigten Auswirkungen auf die Informations- und Kontrollfunktion der Medien haben. Das Verhalten Deutschlands zeigt, dass den Mitgliedstaaten hierbei ein genügend grosser Spielraum eingeräumt wird, um entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Durch die Ausgliederung der kommerziellen Tätigkeiten in rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften wird zudem nicht nur für die staatsinternen Kontrollstellen, sondern auch gegenüber den Gebührenzahlern vermehrt Transparenz über den öffentlichen Auftrag geschaffen.

185 K(2007) 1761 endg. vom 24.04.2007, Rn 342, S. 76.

186 ABl. EG Nr. C 320 vom 15.11.2001, Rn 33, S. 8.

187 Beck/Münger (2003), S. 251.

Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass die Medienpolitik der EU sehr wohl zu inhaltlichen Veränderungen bei den betroffenen Medien führen kann. Das Fallbeispiel macht jedoch deutlich, dass sich die Einflussnahme der EU dabei auf die finanzielle Struktur der betroffenen Unternehmen beschränkt und das Ausmass der inhaltlichen Auswirkungen von der individuellen Umsetzung der Massnahmen durch die Mitgliedstaaten abhängt.

IV. Diskussion

Im vorliegenden Diskussionsteil wird auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse aus dem Hintergrundteil versucht, die Fragestellung der vorliegenden Arbeit zu beantworten. Darauf aufbauend wird in einem weiteren Schritt die vorherrschende Kritik an der Medienpolitik der EU seitens verschiedener Akteure erneut aufgegriffen und im Kontext der Fragestellung erörtert. Die daraus erarbeiteten Feststellungen bilden die Grundlage, um in einer erweiterten Perspektive den allgemeinen Stand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Europäischen Union zu analysieren.

Im abschliessenden Abschnitt der Diskussion wird schliesslich mit Hilfe dreier Integrationstheorien versucht, die Entwicklung der Medienpolitik und das Verhalten der beteiligten Akteure zu erklären.

1. Erkenntnisgewinn

In der vorliegenden Arbeit wurde die Vierte Gewalt als eine durch die Medien ausgeübte Informations- und Kontrollfunktion definiert. Durch die Versorgung aller Akteure mit Informationen und durch die kritische Auseinandersetzung, sowie die neutrale Ausübung der beiden Funktionen wird den Medien diese normative Funktion zugewiesen.

Gemäss STROHMEIER sollen die Medien als „[...] intersubjektive und unabhängige Wachinstanzen fungieren.“¹⁸⁸ Als neutrale Wächter sollen sie aufgrund ihrer Unabhängigkeit und ihrer Objektivität Kontrolle ausüben. Es muss in diesem Zusammenhang aber kritisch hinterfragt werden, ob die Medien diesem „Neutralitätsanspruch“¹⁸⁹ gerecht werden können. Eine absolut neutrale Position scheint durch die redaktionelle Ausrichtung und das eigene wirtschaftliche Denken bereits verunmöglicht.¹⁹⁰ Diese fehlende Objektivität und unvoreingenommene Kontrolle wird in der Theorie auch als Grund dafür aufgeführt, dass der Begriff der Vierten Gewalt im Kontext der Kontrollfunktion der Medien problematisch ist. Diese Kritik ist für die vorliegende Arbeit insofern relevant, als dass sie aufzeigt, dass eine Veränderung der finanziellen Anreizstruktur indirekt die Informations- und Kontrollfunktion der Medien beeinflussen kann, indem sie das wirtschaftliche Denken der Akteure verändert.

Deshalb ist es bei der Analyse der Fragestellung wichtig, zwischen direkten und indirekten Einflüssen der Medienpolitik der EU zu unterscheiden.

Den stärksten direkten Einfluss auf die Rolle der Medien als Vierte Gewalt hatten die frühere Fernsehrichtlinie und die daraus folgende AVMD-Richtlinie. So stellen die darin enthaltenen Werbungsbestimmungen, der Kinder- und Jugendschutz sowie auch das Recht auf Gegendarstellung Punkte dar, welche die Programminhalte der Sender zu gewissen Standards verpflichten. Diese Bestimmungen tangieren die Informations- und Kontrollfunktion der Medien allerdings nur in oberflächlicher Weise. Wie die Definition der beiden Funktionen im einleitenden Theorieteil festhält, schränken derartige Rahmenbedingungen für die Berichterstattung und für die Wiedergabe von Inhalten die beiden Funktionen nicht in einem Masse ein, das die Rolle der

188 Strohmeier (2004), S. 90.

189 Bergsdorf (1980), S. 89.

190 Siehe für weitere Ausführungen: Gerhart von Graevenitz et al. (Hrsg.) (1999): Vierte Gewalt? Medien und Medienkontrolle, 16. Baden-Württemberg-Kolloquium, UVK-Medien, Konstanz.

Medien als Vierte Gewalt in Frage stellen würde.

Während auf inhaltlicher Ebene nur eine schwache direkte Veränderung der Rolle der Medien als Informations- und Kontrollgewalt festgestellt werden kann, so wurde im Hintergrundteil der vorliegenden Arbeit aufgezeigt, dass die Medienpolitik der EU auf einer marktwirtschaftlichen Ebene durchaus zu einem Wandel der Medien geführt hat. Diese Veränderungen, beispielsweise bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, können einen Eingriff in die wirtschaftlichen Anreizstrukturen darstellen und so die Rolle der Medien als Vierte Gewalt grundlegend beeinflussen. Die Analyse dieses indirekten Kanals ist deshalb für die Beantwortung der Fragestellung von grosser Bedeutung.

Durch die Fernsehrichtlinie und ihre Überarbeitungen wurden anfänglich der Rundfunk und später auch weitere audiovisuelle Medien als Dienstleistungen in den Binnenmarkt der Union integriert. Die Rechtsprechung des EuGH - besonders im Altmark-Entscheid - wie auch die Transparenzrichtlinie ermöglichten ab den 2000er-Jahren eine weitere Präzisierung der medienpolitischen Kompetenzen der Union. Zusammen bildeten sie die Grundlage für ein konkretes Vorgehen der Kommission bei Beschwerden über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und beinhalteten gleichsam Vorgaben über die Gestaltung einer vertragskonformen Finanzierung des öffentlichen Auftrags. Dabei stellt besonders die Transparenzrichtlinie eine wichtige Rechtsgrundlage dar, aufgrund derer sich die Marktsituation des Rundfunks änderte. Durch die Aufteilung der Buchhaltung in kommerzielle Tätigkeiten und in solche des öffentlichen Auftrags sowie die dadurch bedingte Gründung von Tochtergesellschaften in einigen Mitgliedstaaten, haben sich die Struktur und die Wettbewerbsbedingungen des Rundfunkmarktes nachhaltig verändert. So bestehen klare Regeln im Wettbewerb zwischen den öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern. Zudem führte die Rundfunkpolitik der Kommission dazu, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die Finanzierung an sich, sondern auch den Leistungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstal-

ten genügend präzise formulieren mussten, so dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme mit dem Unionsrecht vereinbar waren. Das Fallbeispiel Deutschland hat gezeigt, dass die erwähnten Rechtsgrundlagen sowie die Rechtsprechung des EuGH von der Kommission als Präzisionsinstrumente eingesetzt werden können, um den ihr zustehenden Kompetenzbereich des Wettbewerbs zu regeln. Dass sich die Kommission vor allem auf die Präzisierung des Leistungsauftrags und die Finanzierung beschränkt und die inhaltliche Ebene weitestgehend den Mitgliedstaaten überlässt, wurde bereits in der erwähnten Rundfunkmitteilung aus dem Jahr 2001 deutlich.¹⁹¹ Wie das Fallbeispiel illustriert, liegt es bei der Umsetzung der erforderlichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass diese zu keiner Veränderung der Informations- und Kontrollfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führt. Den Mitgliedstaaten ist es also weiterhin möglich den Leistungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter selbst festzulegen. Die Verträge sowie die ständige Rechtsprechung des EuGH geben den Mitgliedstaaten dabei weiterhin die notwendigen Freiheiten, um den Leistungsauftrag so zu gestalten, dass er die Rolle der Medien als Vierte Gewalt nur minim tangiert. Es ist anhand dieser Erkenntnis der These DÖRRS¹⁹² Recht zu geben, dass die Kommission und damit die EU, bezogen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in einem begrenzten Masse wirken.

Deshalb kann als Erkenntnis festgehalten werden, dass die EU in ihrer Medienpolitik auf marktwirtschaftlicher Ebene durchaus Veränderungen bewirkte, die das Potenzial besitzen indirekt einen inhaltlichen Einfluss auszuüben.

191 ABI. EG Nr. C 320 vom 15.11.2001, Rn 33, S. 8.

192 Dörr (1998), S. 36.

2. Erörterung der Kritik an der Medienpolitik der EU

Wie eingangs der Arbeit erwähnt, sind nicht alleine die Erkenntnisse darüber interessant, ob durch die Medienpolitik der EU eine Veränderung der Rolle der Medien als Vierte Gewalt beobachtet werden kann. Ebenso ist es wichtig, die erarbeiteten Erkenntnisse kritisch zu diskutieren, um darauf aufbauend die Medienpolitik der EU analysieren und erklären zu können. Im Hintergrundteil wurde mehrmals angesprochen, dass die Medienpolitik der EU seitens verschiedener Akteure kritisiert wurde. Der folgende Abschnitt wird deshalb die beiden zentralen Kritikpunkte unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse erörtern und diskutieren.

Bei der Bearbeitung des politikwissenschaftlichen Teils wurde deutlich, dass die Medienpolitik der EU wiederholt durch die Mitgliedstaaten kritisiert wurde. Dabei wurde der EU die Kompetenz zur Regulierung abgesprochen und mehrmals die Befürchtung geäußert, dass sich die EU über eine zu weitreichende Medienpolitik zum Programmkontrollleur aufschwingen könnte. Die Fallbeispiele zeigen aber auf, dass sich diese Befürchtungen bislang nicht bewahrheitet haben. Vielmehr ist eine Entwicklung der EU-Medienpolitik weg vom anfänglichen Integrationsgedanken, hin zu einem ausschliesslich marktwirtschaftlich begründeten Vorgehen zu beobachten. Diese Entwicklung wurde im Abschnitt über die Entstehung der Medienpolitik der EU deutlich.¹⁹³

Projekte wie Eurikon oder Europa TV wurden bereits wieder nach kurzer Zeit eingestellt. Die Medienpolitik der EU richtete ihren Fokus in der Folge weg von europäischen Integrationsprojekten und verstärkte stattdessen ihre Bemühungen, den grenzüberschreitenden Rundfunk als Dienstleistung in den Binnenmarkt zu integrieren. BECK/MÜNGER schliessen sich in ihrer Studie der These DÖRRS¹⁹⁴ an, dass der schrittweisen Eingrenzung der Medienpolitik der EU aber nicht prag-

¹⁹³ Holtz-Bacha (2006), S. 72f.

¹⁹⁴ Dieter Dörr (1998): „Die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung und die Vorgaben des EG-Vertrages.“ In: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 94, Köln, S. 36.

matische Überlegungen zu Grunde lagen, sondern diese vielmehr als Ergebnis der Erweiterung des Primärrechts durch den Amsterdamer Vertrag verstanden werden muss.¹⁹⁵ Mit dem Amsterdamer Protokoll verblieb der EU gemäss DÖRR „[...] lediglich die Befugnis, nationale Bestimmungen, die den Funktionsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffen, auf erhebliche Beeinträchtigung der Handels- und Wettbewerbsbedingungen zu überprüfen.“¹⁹⁶ Die These DÖRRS erscheint einleuchtend, da sie die Motivation hinter den Rundfunkmitteilungen der Kommission aus den Jahren 2001 und 2009 sowie die dazu gehörenden Beihilfverfahren über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einen gemeinsamen Kontext zu setzen vermag. Sowohl die Mitteilungen als auch die Beihilfverfahren hatten zum Ziel die verbleibenden Kompetenzen im medienpolitischen Bereich zu regulieren. Als Grundlage für die Regulierung dienten dabei einerseits die Transparenzrichtlinie und andererseits die AVMD-Richtlinie. So präzisiert die Transparenzrichtlinie die Frage der Finanzierung von DAWI, während durch die AVMD-Richtlinie neue audiovisuelle Medien als Dienstleistungen in den Binnenmarkt integriert wurden. Wie die Bearbeitung der Fallbeispiele zeigte, ist aus der Anwendung der Transparenzrichtlinie keine direkte Verbindung zu inhaltlichen Veränderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abzuleiten. Allerdings gilt es festzuhalten, dass die Finanzierungsfrage trotz der vorhandenen Rechtsgrundlagen nicht vollends geklärt ist. Der NOS-Fall veranschaulicht, dass bei der Frage der Finanzierung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU nach wie vor eine Differenz besteht.

Die Erkenntnisse zeigen auf, dass sich die Befürchtungen der Mitgliedstaaten nicht bewahrheitet haben und sich die EU bislang auf ihre verbleibenden Kompetenzen beschränkte und keine eigentliche programmgestaltende Rolle einnahm. Der Kritik, dass die Medienpolitik der EU als Kompetenzüberschreitung aufzufassen ist, kann

195 Beck/Münger (2003), S. 243.

196 Dörr (1998), S. 36.

deshalb angesichts der gewonnenen Erkenntnisse nicht zugestimmt werden.

Der zweite zentrale Kritikpunkt lässt sich beispielhaft an der These HOLTZ-BACHAS illustrieren, die in der Entwicklung der EU-Medienpolitik einen Konflikt beobachtet, bei dem ökonomische Interessen kulturelle Fragen zunehmend in den Hintergrund drängen.¹⁹⁷ Betrachtet man die verschiedenen Akteure der EU, so fällt auf, dass besonders der WSA und das Europäische Parlament wiederholt und beinahe von Beginn an auf die Bedeutung der kulturellen Aspekte der Medien hingewiesen haben. Der Dialog zwischen den EU-Organen verdeutlicht die Tatsache, dass die Medienpolitik von Anfang an ein umstrittenes Politikfeld der EU war und dabei besonders die kulturellen Interessen der Mitgliedstaaten mit den binnenmarktbezogenen Bestrebungen der Union kollidierten. Dabei hat sich die Medienpolitik der EU - wie bereits im vorangegangenen Kritikpunkt erwähnt - im Verlaufe der Zeit immer mehr in eine marktwirtschaftliche Richtung entwickelt. Wie jedoch die Diskussion der Fallbeispiele sowie der Hintergrundteil der Arbeit aufzeigte, war diese Entwicklung nicht alleine auf das Scheitern früherer Integrationsprojekte zurückzuführen, sondern stellte auch angesichts der Entwicklung des EU-Rechts der verbleibende Handlungs- und Kompetenzrahmen der EU dar. In diesem Sinne kann nicht von einer bewussten Vernachlässigung kultureller Aspekte gesprochen werden, da die Kultur als Kompetenz stets bei den Mitgliedstaaten verblieb.

Dennoch darf die kulturelle Frage nicht derart einfach zurückgewiesen werden. Denn wie die Erkenntnisse aus den Fallbeispielen zeigen, können marktwirtschaftliche Massnahmen durchaus auf indirekte Weise die Anreize und Dynamik der Medienunternehmen in einer Weise verändern, die auf ihre kulturelle und gesellschaftlich Rolle einen Einfluss ausüben könnten.

197 Siehe Holtz-Bacha (18.07.2006): „Europa und der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Ein Konflikt zwischen Kultur und Ökonomie.“ In: Medienheft, Dossier 25, S. 5. URL: http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d25_Holtz-BachaChristina.html (Aufruf: 17.05.2012).

Der Kritik der Autorin an der Medienpolitik der EU ist deshalb nur beschränkt zu zustimmen. Der Verweis auf kulturelle Aspekte ist durchaus legitim und die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit verweisen auf die Möglichkeit, dass marktwirtschaftliche Massnahmen indirekte Auswirkungen auf die Rolle der Medien als Vierte Gewalt haben können. Es wäre aber anhand der vorliegenden Erkenntnisse vermessen - wie die Autorin - von einem eigentlichen Konflikt zwischen Kultur und Ökonomie zu sprechen. Denn die Bearbeitung der Fragestellung zeigte klar auf, dass die EU eine Medienpolitik anstrebt, die spezifische Aspekte der Finanzierung und der Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelt, aber gleichzeitig den Mitgliedstaaten ausreichend Handlungsspielraum überlässt, um auf inhaltliche und kulturell relevante Aspekte Rücksicht nehmen zu können.

3. Stand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der EU

Wie das Fallbeispiel NOS verdeutlicht, sind längst nicht alle Fragen betreffend des öffentlich-rechtlichen Rundfunks innerhalb der EU geklärt. Zwar beinhaltet der Kompromiss zwischen Deutschland und der Kommission nicht nur für den deutschen Rundfunk, sondern auch für die Rundfunksysteme weiterer Mitgliedstaaten der EU eine Klärung lang debattierter Streitpunkte, er stellt aber dennoch keine Generallösung dar. Aufgrund der unterschiedlichen und teilweise komplexen Finanzierungs- und Unternehmensstrukturen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten besteht EU-weit weiterhin Handlungsbedarf, um die Finanzierung aller öffentlich-rechtlicher Sender EU-konform zu gestalten. Eine mögliche Lösung wäre ein einheitliches und klar vorgeschriebenes Unternehmens- und Finanzierungsmodell der öffentlich-rechtlichen Sender, welches durch alle Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Ein derartiges EU-Modell würde die notwendige Rechtssicherheit schaffen und zudem die Wettbewerbssituation für alle Marktteilnehmer im Unionsraum gleich gestalten. Wird die Umsetzung der

Transparenzrichtlinie im Fallbeispiel Deutschland betrachtet, so wird ersichtlich, dass die Aufteilung kommerzieller Tätigkeiten in separate Tochtergesellschaften den Streitpunkt der Finanzierung nicht vollends lösen kann, da die Mischfinanzierung bestehen bleibt. Zwar wird im Kompromiss die Werbung und das Sponsoring explizit als eine kommerzielle Tätigkeit genannt¹⁹⁸, die inskünftig durch eine eigenständige Tochtergesellschaft durchgeführt wird. Rein kommerzielle Inhalte und Werbung stellen aber weiterhin einen Teil des Sendeinhalts dar.

Diesem Punkt könnte entgegen gehalten werden, dass eine solche Durchmischung von Inhalten seitens der EU explizit gestattet ist.¹⁹⁹ Zudem wird auch in der Fachliteratur auf den Umstand verwiesen, dass ohne Unterhaltungsangebote keine ausreichende Publikumsbindung stattfinden würde und somit auch Beiträge im Rahmen des öffentlichen Auftrags weniger Beachtung finden würden. Folglich sei eine Aufteilung von kommerziellen und allgemeinen Inhalten nicht sinnvoll und in ihrer Umsetzung auch kaum realisierbar.²⁰⁰ Dieser Einwand ist allerdings nur bedingt nachzuvollziehen, da die British Broadcasting Corporation (BBC) gerade diese Aufteilung in deutlicherem Masse als andere öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten erfolgreich praktiziert. Die BBC besitzt sowohl öffentlich-rechtliche als auch kommerzielle Programme. Der Unterschied besteht darin, dass die öffentlich-rechtlichen Programme gebührenfinanziert sind und nur zum Teil aus kommerziellen Tätigkeiten, wie beispielsweise Merchandising, mitgetragen werden.²⁰¹ Ferner wird bei den öffentlich-rechtlichen Programmen keine Werbung geschaltet.

Wird die eingangs der Diskussion erwähnte Kritik STROHMEIERS²⁰² berücksichtigt, dass die Medien aufgrund ihres eigenen wirtschafts-

198 K(2007) 1761 endg. vom 24.04.2007, Rn 342, S. 76.

199 ABl. EG Nr. C 320 vom 15.11.2001, Rn 33, S. 8.

200 Hierbei wird argumentiert, dass zahlreiche Sendungen sowohl eine Informations- als auch eine Unterhaltungsfunktion besitzen und somit nicht klar einer Kategorie zugeordnet werden können. Siehe Beck/Münster (2003), S. 250f.

201 Siehe URL: <http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/whatwedo/commercialbusiness/> (Aufruf: 27.07.2012).

202 Strohmeier (2004), S. 90.

lichen Denkens ihre notwendige Unabhängigkeit und Objektivität verlieren könnten, so scheint eine klarere Abgrenzung der kommerziellen Inhalte bei öffentlich-rechtlichen Sendern erstrebenswert. Eine derartige Trennung der Sendeinhalte würde die redaktionelle Unabhängigkeit des Senders und folglich seine Rolle als Vierte Gewalt stärken. Der Sender stünde in keinen möglicherweise kompromittierenden Beziehungen zu Werbekunden und wäre aufgrund seiner rein über Gebühren finanzierten Inhalte lediglich den Gebührendzahlern verpflichtet. Folgt man den Definitionen von PUPPIS und STROHMEIER über die Vierte Gewalt und die damit verbundenen Aufgaben der Medien, so erscheint diese durch die BBC bereits angewendete Aufteilung der Inhalte durchaus sinnvoll. Diese von der Theorie abgeleitete Forderung eines reinen Gebührenmodells ist allerdings nicht neu, sondern wurde bereits zu Zeiten der EG als mögliche Alternative zur bis heute bestehenden Mischfinanzierung propagiert. Eine Betrachtung der Gründe für das Scheitern des damaligen Vorhabens erklärt möglicherweise, weshalb auch in Zukunft kein EU-weites Gebührenmodell eingeführt werden wird. Wie bereits in Abschnitt I, 1.2.3. über die Harmonisierungsbestrebungen der Kommission festgehalten, wurde 1998 durch die Generaldirektion IV ein Diskussionspapier über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lanciert. Das Papier enthielt drei Vorschläge zur Finanzierung: rein über Gebühren finanziert, mischfinanziert oder mittels einer öffentlichen Ausschreibung des Leistungsauftrags. Die Einführung eines EU-weiten Regulierungsmodells des öffentlich-rechtlichen Rundfunks scheiterte jedoch nicht alleine aufgrund der mangelnden Unterstützung des Vorhabens durch die Kommission. Für die Mitgliedstaaten beinhaltete das Diskussionspapier der Generaldirektion IV aufgrund seiner inhaltlichen Programmvorschriften Punkte, die diese als Einschränkung ihrer Kompetenzen betrachtete.²⁰³ So sollten mischfinanzierte Anstalten Sport- und Unterhaltungsangebote nur rein über Werbung finanzieren werden, damit diese den

203 Siehe Holtz-Bacha (2006), S. 235f.

privaten Anbietern gleichgestellt waren. Nach Auffassung der Kommission stellten diese Sendeeinhalte keinen Bestandteil des öffentlichen Auftrags dar. Diese inhaltlichen Vorgaben des öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrags wurden durch die Mitgliedstaaten wegen des weitreichenden Eingriffs in ihren Kompetenzbereich abgelehnt. Die Kommission verzichtete in der Folge auf eine Weiterführung der Diskussion.

Wie die Bearbeitung der Thematik zeigte, wird der Umfang des öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrags mittlerweile weniger restriktiv betrachtet.²⁰⁴ Allerdings ist unter Berücksichtigung der anhaltend unterschiedlichen Auffassungen der EU und der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten einer Einschränkung ihrer durch das Protokoll von Amsterdam gegebenen Kompetenz einwilligen würden. Zudem betonte die Kommission in ihrer „Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“²⁰⁵, dass die Definition des Leistungsauftrags bei den Mitgliedstaaten liegt. Aufgrund dieser Tatsachen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Einführung eines BBC-ähnlichen Modells nur seitens der Mitgliedstaaten erfolgen kann.

Interessanterweise hat in den letzten Jahren in verschiedenen Mitgliedstaaten eine Entwicklung weg von einer Mischfinanzierung, hin zu einem steuerlichen Einnahmesystem stattgefunden. Als erster Mitgliedstaat führte Spanien im September 2009 ein neues Steuer- und Abgabesystem ein, das die Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) finanziert.²⁰⁶ Dabei müssen kommerzielle Sender 3 Prozent, Pay-TV Sender 1,5 Prozent und Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste 0,9 Prozent ihrer Einnahmen zur Finan-

204 Siehe Anmerkung Nr. 187.

205 ABl. EU Nr. C 257 vom 27.10.2009, Rn 44f, S. 7.

206 Christian M. Bron (2010): „Finanzierung und Überwachung öffentlich-rechtlicher Angebote. Europa rechtliche Maßgaben und aktuelle nationale Entwicklungen in Bezug auf die wirtschaftliche und inhaltliche Leistungskontrolle.“ In: IRISplus, Ausgabe 2010-4, S. 18, URL: http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus4LA_2010.pdf.de (Aufruf: 28.07.2012).

zierung der RTVE beisteuern. Weiter wurde durch das Gesetz die Rundfunkgebühr in Spanien abgeschafft und die RTVE darf seither keine Werbung mehr ausstrahlen.²⁰⁷ Wie der Mitteilung der Kommission zu entnehmen ist, hat diese aufgrund der fehlenden Notifizierung seitens Spaniens eine Untersuchung aufgrund von neu gewährten, staatlichen Beihilfen eingeleitet.²⁰⁸ In ihrer Pressemitteilung zur eingeleiteten Untersuchung teilte die Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes mit, dass:

„Spain’s choice to place greater emphasis on RTVE’s public service mission as part of the reform of public service broadcasters is in line with the policy of media plurality which the European Union supports and has the advantage of significantly reducing the risk of anticompetitive spill-overs between public and commercial activities. The Commission has therefore no problem with abolishing commercials in public TV, but we have to look into the way this reform is financed.“²⁰⁹

Es wird interessant sein zu sehen, ob die Kommission die Finanzierung der RTVE über Steuern mit EU-Recht für vereinbar hält und welche Signalwirkung der Entscheid für Reformen in anderen Mitgliedstaaten haben könnte.

In Frankreich wurde im Jahre 2010 ein ähnliches Finanzierungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeführt. Nebst einer jährlichen Gebühr (contribution à l’audiovisuel public), die durch die Haushalte geleistet wird, müssen die privaten Anbieter neu eine Werbesteuer von 1,5 bis 3 Prozent entrichten. Zusätzlich dient eine Steuer für die Betreiber elektronischer Kommunikation von 0,9 Prozent als weitere Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

207 Ebd.

208 C38/2009 (ex NN 58/2009) Spain - New tax based funding system for public broadcasting in Spain vom 02.12.2009, URL: http://ec.europa.eu/competition/el-ojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_29148 (Aufruf: 28.07.2012).

209 Pressemitteilung der Kommission IP/09/1861 vom 02.12.2009.

in Frankreich.²¹⁰ Analog zu Spanien hat die Kommission auch im Falle Frankreichs eine offizielle Untersuchung des neuen Finanzierungsmodells eingeleitet. In ihrer Pressemitteilung hielt die Kommission fest, dass im Falle Frankreich ebenfalls eine Prüfung stattfinden muss, da durch die neuen Abgaben die Gefahr einer Überkompensation bestehe.²¹¹

Im Kontext der vorliegenden Fragestellung stellen diese neuen Finanzierungsmodelle Frankreichs und Spaniens eine interessante Entwicklung dar. Einerseits verunmöglichen die neuen Modelle eine gewichtige Einflussnahme durch Werbekunden und sonstige wirtschaftliche Anreize, da Werbung und sämtliche kommerziellen Inhalte wegfallen. In diesem Sinne kann der Aussage Kroes zugestimmt werden, dass die Massnahme den Medienpluralismus stärkt und öffentlich-rechtliche Anbieter nicht länger von Werbegeldern abhängig sind. Es stellt sich aber andererseits die Frage, ob eine solche Massnahme tatsächlich zu einer Stärkung der Informations- und Kontrollfunktion führt. Wie BRON in seinem Beitrag zur Thematik ausführt, entstehen dadurch möglicherweise problematische Interdependenzen.²¹² Weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch Steuern finanziert wird, ist er staatlichen Beschlüssen stärker ausgeliefert. Die gebotene Staatsferne, die in der Theorie über die Vierte Gewalt ein elementarer Bestandteil darstellt, kann dadurch verloren gehen. Dieser Umstand offenbart den Vorteil des BBC-Modells, welches dank der Gebührenfinanzierung keinen Verlust der Staatsferne kennt. Ein weiterer Vorteil des Gebührensystems nach BRON ist, dass die Finanzierung durch unabhängige Stellen nach dem tatsächlichen Bedarf berechnet wird.²¹³ Dies verunmöglicht die Situation, dass dem öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund der Lage des Staatshaushalts Zuwendungen gestrichen werden. Ein solches Szenario könnte zu finanziellen Einbußen führen, die einen erheblichen Einfluss auf die Qualität der

210 Bron (2010), S. 14f.

211 Pressemitteilung der Kommission IP/09/1264 vom 01.09.2009.

212 Bron (2010), S. 26.

213 Bron (2010), S. 26.

Information- und Kontrollfunktion haben könnten.²¹⁴

Angesichts dieser Kritikpunkte an den neuen Finanzierungsmodellen wird deutlich, dass nicht nur die ausstehenden Entscheide der Kommission, sondern auch die damit verbundenen Auswirkungen auf die öffentlich-rechtlichen Medien in den betroffenen Mitgliedstaaten einen erheblichen Einfluss auf die zukünftige Rolle der Medien als Vierte Gewalt innerhalb der EU haben können.

4. Erklärungsversuche

Im abschliessenden Teil der vorliegenden Diskussion wird mittels eines Rückgriffs auf die Theorie des historischen Institutionalismus versucht, die Entwicklung der Medienpolitik der EU sowie die damit verbundene Kritik seitens der Mitgliedstaaten zu erklären. Mit seinem Aufsatz *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*²¹⁵ übernahm PIERSON 1996 eine Theorie der Internationalen Beziehungen und wendete diese auf die Europäische Integration an. Es soll in der Folge nicht nur dargelegt werden, weshalb sich der historische Institutionalismus als Ansatz für die vorliegende Thematik anbietet, sondern ebenfalls aufgezeigt werden, inwiefern die Theorie das Verhalten der Akteure im medienpolitischen Prozess zu erklären vermag.

Wie die gewonnenen Erkenntnisse darlegen, hatte die Medienpolitik der EU sowohl direkt als auch über den indirekten Kanal bislang in beschränktem Masse Einfluss auf die Rolle der Medien als Vierte Gewalt. Betrachtet man jedoch die gesamthaften Auswirkungen der Medienpolitik der EU, so ist festzustellen, dass die EU mittels ihrer marktwirtschaftlichen Kompetenzen teilweise bedeutende Veränderungen der medienökonomischen und -politischen Strukturen in den

214 Es ist bei diesem Punkt BRONS allerdings einzuwenden, dass diese Problematik mittels zweckgebundener Abgaben gelöst werden könnte.

215 Paul Pierson (1996): „The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis. In: *Comparative Political Studies*“, Vol. 29, Bd. 2, S. 123- 163.

Mitgliedstaaten bewirkte. Ein Aspekt, der sich bei der geschichtlichen Aufarbeitung wie ein roter Faden durch die Thematik zog, war die vorherrschende Skepsis und Kritik der Mitgliedstaaten an den medienpolitischen Vorstößen der EU. Blickt man genauer auf das Handeln der Mitgliedstaaten, so ist der stete Versuch zu erkennen, über den politischen Prozess Kontrolle und Kompetenzen in einem neuen Politikbereich der EU zurückzugewinnen. Interessanterweise offenbarte sich dieser Verlust an Kontrolle den Mitgliedstaaten nicht unmittelbar, sondern erst im Verlaufe des politischen Prozesses. Beide Erkenntnisse decken sich mit den grundlegenden Annahmen des historischen Institutionalismus nach PIERSON.²¹⁶

Wendet man die Theorie des historischen Institutionalismus auf die Medienpolitik der EU an, so lässt sich eine Reihe von Ereignissen identifizieren, die mit Hilfe der Thesen von PIERSON möglicherweise erklärt werden können.

Der Sacchi-Entscheid des EuGH stellte die Grundlage für weitere medienpolitische Vorstöße der Gemeinschaft dar. Welche Auswirkungen die Integration des Rundfunks in den Bereich der Dienstleistungen auf die mitgliedstaatliche Medienpolitik haben würde, konnte zum diesem Zeitpunkt kaum vorhergesehen werden. So verfügte der Rundfunkmarkt Mitte der 1970er Jahre noch nicht über eine duale Struktur, welche in der Folge einen bedeutenden Einfluss auf den medienpolitischen Prozess der mitgliedstaatlichen und europäischen Ebene hatte. Das Fehlen privater Mitbewerber zum Zeitpunkt des Sacchi-Entscheids erschwerte es den Mitgliedstaaten abzuschätzen, welche Auswirkungen die Auslegung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Unternehmen im Sinne des Gemeinschaftsrechts haben würde.

Am Anfang der Medienpolitik der EU stand demnach ein spill-over-Effekt, ausgelöst durch die Auslegung des EuGH. Wie DE BLOIS²¹⁷ in seiner Lehrmeinung zum Bond van Adverteerders-Entscheid

216 Siehe Pierson (1996), S. 124 u. 127.

217 Siehe Anmerkung Nr. 110.

festhielt, stellte diese Auslegung des EuGH kaum ein beabsichtigtes politisches Ziel der Verfasser des EWG-Vertrags dar. Die Aufarbeitung der Thematik zeigte, dass sich die Medienpolitik ausgehend vom Rundfunk zu einem umfassenden Sachgebiet der heutigen EU entwickelte. In der Entstehung der Medienpolitik der EU sind dabei durchaus Parallelen zu anderen Politikbereichen zu finden, die - wie die Medienpolitik - aus den Verträgen heraus gewachsen sind. So stellen die Umwelt- und Sozialpolitik beispielsweise Gebiete dar, die nicht von Beginn an Bestandteil des Vertragswerks waren, sich aber daraus entwickelt haben und heutzutage bedeutende Aufgabengebiete der Union darstellen.

Wie GOETSCHEL zur sozialen Dimension des europäischen Integrationsprozess festhält, „[...] schwebte den Gründervätern in Bezug auf die Sozialpolitik wenig bis nichts vor.“²¹⁸ Durch die zunehmende Vertiefung der Integration wurden im Verlaufe der Zeit aber auch sozialpolitische Fragen zum Gegenstand der Union.²¹⁹ Das Beispiel der Sozialpolitik zeigt, dass Massnahmen im Sinne des Gemeinsamen Markts nicht alleine ökonomische Auswirkungen haben müssen, sondern auf indirekte Weise auch weitere Politikfelder beeinflussen können.²²⁰

Obwohl bereits im Vorfeld der Fernsehrichtlinie kritische Stimmen laut wurden, ergriffen die Mitgliedstaaten erst mit dem Protokoll von Amsterdam Gegensteuer, um den Handlungs- und Kompetenzrahmen der EU-Institutionen in der Frage der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu begrenzen.²²¹ Auf den ersten Blick könnte gemäss der Theorie des Intergouvernementalismus die Schlussfolgerung

218 Laurent Goetschel (2012): Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union. Zwischen Markt und Solidarität. In: Ueli Mäder (Hrsg.): Soziale Ungleichheit - vom Konflikt zur Kooperation, Gesowip Verlag, Basel, S. 2.

219 Für eine ausführliche Darstellung des spillover-Effekts in der Sozialpolitik siehe Pierson (1996), S. 148-156.

220 Goetschel (2011), S. 8f.

221 Nebst dem Protokoll hatte die Einführung des so genannten „Kulturartikels“ (Art. 167 AEUV) sowie des Artikels über DAWI (Art. 14 AEUV) Bedeutung für den Handlungsrahmen der EG.

nahe liegen, dass die Mitgliedstaaten trotz der zunehmenden Vertiefung der Integration weiterhin die Zügel in der Hand hielten. Denn durch ihre Kompetenz die Verträge der Union zu verfassen, können sie auch die Kompetenzen der einzelnen EU-Organe erweitern oder einschränken. Betrachtet man allerdings die vorhergehende als auch die darauf folgende Entwicklung der Medienpolitik der EU, so kann der intergouvernementalen Perspektive nur beschränkt Recht gegeben werden. So realisierten die Mitgliedstaaten erst im Verlaufe der 1990er Jahre durch die ersten Beschwerden privater Rundfunkanbieter über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dass die Entscheidungskompetenz in derartigen Sachfragen aufgrund fehlender Kompetenzschränken bei den verantwortlichen EU-Institutionen lag. Weiter muss darauf verwiesen werden, dass das genannte Protokoll nicht den Mitgliedstaaten die alleinige Entscheidungskompetenz zuwies, sondern es sich hierbei um eine begrenzte Kompetenz handelte. Es bestand demnach sowohl zu Beginn der Medienpolitik der EU als auch im weiteren Verlauf keine Situation, in der die Mitgliedstaaten alleine den Kurs des politischen Prozess bestimmen konnten. Vielmehr kann anhand der gewonnenen Erkenntnisse von einer wechselseitigen Einflussnahme und Kontrolle beider Akteursgruppen gesprochen werden. Diese Feststellung deckt sich mit der Aussage PIERSONS, dass „[...] the power of the member states in this polity is not merely pooled but increasingly constrained.“²²² Diese Erkenntnis lässt sich auch im Fallbeispiel Kommission vs. Deutschland wiederfinden. Zwar überlässt das Protokoll von Amsterdam die Finanzierungsfrage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Mitgliedstaaten. Wie das Vorgehen der Kommission bei den genannten Beschwerden privater Anbieter aber zeigte, sind den mitgliedstaatlichen Kompetenzen sowohl durch das EU-Recht als auch durch die Rechtsprechung des EuGH Grenzen gesetzt.

Wie im vorangegangenen Abschnitt der Diskussion erwähnt, scheint diese wechselseitige Kontrolle und Eingrenzung der Kompetenzen

222 Pierson (1996), S. 158.

auch bei zukünftigen Fragen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuzutreffen. Die Mitgliedstaaten Spanien und Frankreich können aufgrund des Protokolls von Amsterdam die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu regeln. Es obliegt aber in der Folge der Kommission diese neue Finanzierungsmodelle auf Vereinbarkeit mit EU-Recht zu überprüfen und falls nötig ausstehende Streitpunkte durch den EuGH auslegen zu lassen.

Der historische Institutionalismus bietet ein theoretisches Gebilde, welches die Beweggründe und Entwicklungen der Medienpolitik der EU zu erklären vermag. Allerdings gilt es aufgrund des zeitlichen Elements der Theorie auch bestimmte Vorbehalte zu äussern. Die Medienpolitik der EU kann im Vergleich zu anderen Politikbereichen der EU als jüngerer Aufgabengebiet bezeichnet werden. Aufgrund dieser Tatsache umfasst die Medienpolitik der EU einen Zeitraum, der noch nicht derart viele politische Prozesse umfasst, so dass mit Sicherheit auf langfristige Trends geschlossen werden könnte. Die Theorie des historischen Institutionalismus kann vor allem über grössere Zeiträume die Entwicklung der europäischen Integration erklären. Ob die Geschichte der Medienpolitik der EU selbst über einen genügenden grossen Zeitraum verfügt, ist diskutabel. Die Diskussion möglicher Erklärungsversuche verdeutlicht allerdings, dass die Theorie des Intergouvernementalismus²²³ keine zufriedenstellende Alternative zum historischen Institutionalismus darstellt.

In Anbetracht der Erkenntnis, dass die EU-Institutionen eine prägende Rolle in der Entwicklung der Medienpolitik der EU spielten, könnte die Theorie des Neofunktionalismus als Erklärungsmodell herbeigezogen werden.

Der Neofunktionalismus greift ebenfalls auf den Begriff des *spill-overs* zurück und ist in dieser Beziehung in der Nähe des historischen Institutionalismus anzusiedeln. Er weist den Institutionen jedoch eine bedeutendere Rolle im Prozess der europäischen Integration zu.
223 Diese Aussage bezieht sich ebenfalls auf den durch MORAVCSIK begründeten liberalen Intergouvernementalismus, da die Erweiterung des Theoriebegriffs die Rolle der Nationalstaaten als souveräne Lenker der europäischen Integration beibehält.

zu. Betrachtet man vor allem die Anfänge der Medienpolitik der EU, so kann durchaus von einem durch die Institutionen angetriebenen Prozess gesprochen werden. Der EuGH und später die Kommission und das Europäische Parlament waren entscheidende Akteure für die Entwicklung des Politikfelds. Aus neofunktionalistischer Sicht könnte demnach die Einordnung des Rundfunks als Dienstleistung durch den EuGH und die danach folgende Herausbildung einer europäischen Rundfunkpolitik und späteren Medienpolitik, als funktionaler spill-over bezeichnet werden.

Wie jedoch die Bearbeitung der Fragestellung zeigte, nahmen die Mitgliedstaaten in prägender Weise Einfluss auf die Entwicklung der Medienpolitik der EU. So ist dem Protokoll von Amsterdam nicht einzig ein „klarstellender Charakter“²²⁴ zuzuordnen, sondern kann in Anlehnung an die Feststellung DÖRRS²²⁵ auch als Korsett aufgefasst werden, welches den Kompetenzrahmen der EU nach den Vorstellungen der Mitgliedstaaten schnürte.

So wie der Intergouvernementalismus also nicht vollends das Verhalten der Mitgliedstaaten zu erklären vermag, lassen sich auch beim Neofunktionalismus Schwachstellen im Erklärungsvermögen feststellen. Angesichts dieser theoretischen Auseinandersetzung erscheint der verwendete Erklärungsversuch mit Hilfe des historischen Institutionalismus in präziserer und kohärenterer Weise die erarbeiteten Erkenntnisse einordnen zu können.

V. Fazit

Die Medienpolitik der EU hat sich in den vergangenen Jahren stetig weiterentwickelt und technologischen Neuerungen angepasst. Während zu Beginn vor allem der europäische Integrationsgedanke im

224 Siehe Anmerkung Nr. 83.

225 Siehe Anmerkung Nr. 192.

Vordergrund stand, hat sich der Fokus in der Folge vermehrt auf die marktwirtschaftliche Integration des grenzüberschreitenden Rundfunks in den Binnenmarkt gerichtet. Sowohl in der Einführung als auch im Hintergrundteil der vorliegenden Arbeit wurden Stimmen zitiert, die den Integrationsbestrebungen der EU skeptisch gegenüber standen. Die Mitgliedstaaten sahen die teilweise weitgehenden Pläne in der Medienpolitik der EU als möglichen Eingriff in ihre kulturellen Kompetenzen. In Bezug auf diese vorherrschende Kritik, dass insbesondere die öffentlich-rechtlichen Medien durch die Liberalisierungspläne der EU in ihrem Wirken als Kulturträger und in ihrer Funktion als Informations- und Kontrollmedium eingeschränkt werden, wurde in der vorliegenden Arbeit die Fragestellung untersucht:

Inwiefern führt die Medienpolitik der EU zu einer Veränderung der Rolle der Medien als Vierte Gewalt im demokratischen System der Mitgliedstaaten?

Zur Beantwortung dieser Frage wurde ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt, bei dem sowohl politikwissenschaftlichen als auch rechtswissenschaftlichen Aspekten der Thematik Rechnung getragen wurde. Im politikwissenschaftlichen Hintergrundteil wurde die Vierte Gewalt als die Informations- und Kontrollfunktion der Medien definiert und die Entwicklung der Medienpolitik der EU im historischen Kontext erläutert. Hierbei wurde vor allem die erwähnte Verschiebung des Fokus der Medienpolitik von kultureller Integration zu rein marktwirtschaftlichen Integrationszielen hervorgehoben.

Analog zum politikwissenschaftlichen Teil wurden im rechtswissenschaftlichen Abschnitt in chronologischer Reihenfolge die primär- und sekundärrechtlichen Grundlagen sowie die dazu gehörende Rechtsprechung des EuGH behandelt. Die rechtliche Bearbeitung der Thematik zeigte auf, dass sich im Zuge der medienpolitischen Vorstöße der EU auch die rechtliche Ebene stetig weiterentwickelte. Dabei legte der EuGH nicht nur den Grundstein für die Medienpolitik der EU, sondern war aufgrund des Altmark-Entscheids auch prägend für die zukünftige Vorgehensweise der Kommission in der Bearbeitung von

Beschwerden über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die auf dem Hintergrundteil aufbauende Untersuchung zweier Fallbeispiele und die anschließende Diskussion der Fragestellung zeigten auf, dass die Medienpolitik der EU nur in beschränktem Masse direkt auf die Rolle der Medien als Vierte Gewalt einwirkte. Die frühere Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ und heutige AVMD-Richtlinie hält zwar fest, dass die Sender einen Mindestanteil an europäischen Werken ausstrahlen müssen, in welchem Umfang Werbung betrieben werden darf, wie Minderjährige geschützt werden sollen und dass natürliche und juristische Personen ein Recht auf Gegendarstellung ausüben können. Diese Bestimmungen können aber nicht als eigentlichen Eingriff in die Informations- und Kontrollfunktion der Medien betrachtet werden, da sie auf oberflächliche Weise den durch die einzelnen Mitgliedstaaten formulierten Leistungsauftrag tangieren oder teilweise lediglich bereits existierende nationale Bestimmungen auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene festhalten. Aufgrund dieser äusserst marginalen Wirkung der Medienpolitik der EU auf die mitgliedstaatlichen Medien muss deshalb festgestellt werden, dass in direkter Weise nicht von einer eigentlichen Veränderung ihrer Rolle als Vierte Gewalt gesprochen werden kann.

Während auf direkter Weise beinahe keine Veränderung festgestellt werden kann, so hat die Untersuchung der Fallbeispiele aufgezeigt, dass auf indirektem Wege durchaus Möglichkeiten für die EU bestehen, in bedeutenderer Weise auf die inhaltliche Ebene der Medien zu wirken. Es darf hierbei aber nicht von einer intendierten Wirkung seitens der EU gesprochen werden. Vielmehr veranschaulichen die Erkenntnisse der Fallbeispiele, dass Eingriffe in die unternehmerische Struktur sowie die dadurch verbundenen Auswirkungen auf die mitgliedstaatliche Medienpolitik ebenfalls die ökonomischen Anreizstrukturen verändern können. Die eingangs der Diskussion erwähnte Kritik²²⁶ am Begriff der Vierten Gewalt durch STROHMEIER und BERG-

226 Siehe Anmerkungen Nr. 188 u. 189.

SDORF erinnert daran, dass es sich bei Medien nicht um selbstlose Akteure handelt, die ihrer für die Demokratie bedeutenden Funktion nachkommen, sondern dass ihr Wirken von wirtschaftlichem Denken geprägt ist. Veränderungen, wie diese beispielsweise durch die Transparenzrichtlinie hervorgerufen werden, können insbesondere die ökonomischen Anreizstrukturen der Medienunternehmen verändern. Dabei darf nicht nur an die privaten Anbieter gedacht werden, die sich ausschliesslich über kommerzielle Mittel finanzieren. Aufgrund ihrer Mischfinanzierung verfügen die meisten öffentlich-rechtlichen Anbieter über dieselben Anreizstrukturen - auch wenn diese wegen den Gebühreneinnahmen weniger stark wiegen als bei privaten Unternehmen.

Die durch die Diskussion der Fragestellung erarbeiteten Erkenntnisse demonstrieren, dass die Finanzierung der Medien sehr eng mit der Fragestellung der Arbeit verbunden ist. Bislang hat die Medienpolitik der EU aber auch über den indirekten Kanal nicht in einer Weise gewirkt, dass von einer bedeutenden Veränderung der Rolle der Medien als Vierte Gewalt gesprochen werden kann. Dies kann auf zwei Gründe zurückgeführt werden. Erstens hat beispielsweise das Fallbeispiel Kommission vs. Deutschland aufgezeigt, dass den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Kompetenz den Leistungsauftrag festzulegen genügend Handlungsspielraum verbleibt, um eine indirekte Wirkung auf die Informations- und Kontrollfunktion der Medien zu vermeiden. Zweitens gilt es festzuhalten, dass eine Vielzahl von Beschwerden über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch nicht abgeschlossen sind, da eine Entscheidung durch den EuGH noch ausstehend ist.²²⁷ Die Einführung neuer Finanzierungsmodelle in Spanien und Frankreich verdeutlicht zudem die Schwierigkeit, in abschliessender Weise den indirekten Kanal beurteilen zu können, da nicht nur Entscheidungen seitens der Kommission und des EuGH ausstehen, sondern auch die dadurch bewirkten längerfristigen Ent-

227 Siehe Rs. T-674/11 TV2/Danmark gegen Europäische Kommission, Klage eingereicht am 30. Dezember 2011.

wicklungen nicht absehbar sind.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich abschliessend aus der Bearbeitung der Fragestellung ziehen?

Die Entwicklung der Medienpolitik der EU illustriert wie ausgehend von der Dienstleistungsfreiheit mittels eines funktionalen spill-overs ein neuer Politikbereich durch die Union erschlossen wurde. Die Integration des Rundfunks als Dienstleistung in den Binnenmarkt der EU kann aber nicht als Ende des spill-over-Effekts bezeichnet werden. Stand am Anfang auf rechtlicher Seite der Dienstleistungsaspekt und auf politischer Seite das kulturelle Integrationspotenzial des Rundfunks im Vordergrund, so verlagerten sich die Schwerpunkte im Verlaufe der 1990er Jahre zunehmend. Das EU-Wettbewerbsrecht, Beschwerden über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die durch den Vertrag von Amsterdam erfolgten primärrechtlichen Entwicklungen zeigen auf, dass sich die Medienpolitik der EU auf weitere Rechts- und Politikgebiete ausgeweitet hat.

Aufgrund dieser engen Verflechtung zwischen der rechtlichen und politischen Ebene wird deutlich, dass das Feld der Medienpolitik weitreichend und umfassend ist und die Fokussierung auf einzelne Aspekte der Thematik nicht ausreicht, um Medienpolitik zu betreiben. Die Forderung nach einer ganzheitlichen Betrachtung des Politikfeldes lässt sich nicht nur durch die beobachtbare Interaktion der rechtlichen und politischen Ebene begründen, sondern stellt im Zuge des digitalen Zeitalters und der damit verbundenen technologischen Entwicklung eine Erfordernis an die EU und die Mitgliedstaaten dar. Diese Schlussfolgerung unterstreicht die Erkenntnis der Fragestellung, dass die Union trotz ihres zugewiesenen Kompetenzbereichs die Fortbildung ihrer Medienpolitik mit der gebotenen Rücksichtnahme auf die Rolle der Medien als Vierte Gewalt ausüben sollte.

VI. Bibliographie

Literaturverzeichnis

Beck, Daniel/Münger, Tamara (2003): Die neue Transparenzrichtlinie der EU und ihre Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Patrick Donges/Manuel Puppis (Hrsg.), Herbert von Halem Verlag, Köln, S. 239-254.

Bergsdorf, Wolfgang (1980): Die vierte Gewalt. Einführung in die politische Massenkommunikation, Hase & Koehler Verlag GmbH, Mainz.

Bron, Christian M. (2010): „Finanzierung und Überwachung öffentlich-rechtlicher Angebote. Europarechtliche Maßgaben und aktuelle nationale Entwicklungen in Bezug auf die wirtschaftliche und inhaltliche Leistungskontrolle.“ In: IRISplus, Ausgabe 2010-4, S. 1-27, URL: http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus4LA_2010.pdf.de (Aufruf: 28.07.2012).

Donges, Patrick/Jarren, Otfried (2005): Politische Kommunikation. Akteure und Prozesse. In: Bonfadelli, Heinz/Jarren, Otfried/Siegert, Gabriele (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft, Bern/Stuttgart/Wien, S. 359-385.

Dörr, Dieter (1998): „Die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung und die Vorgaben des EG-Vertrages.“ In: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 94, Köln, S. 36.

Dörr, Dieter/Schwartzmann, Rolf (2010): Medienrecht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg et al.

Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm (1993): Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Langenbucher, Wolfgang R. (Hrsg.): Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse, WUV-Universitäts-Verlag, Wien.

Goetschel, Laurent (2012): Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union. Zwischen Markt und Solidarität. In: Mäder, Ueli (Hrsg.): Soziale Ungleichheit - vom Konflikt zur Kooperation, Gesowip Verlag, Basel, S. 1-16.

Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Helwig, Richard (2009): Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Schaffung eines europäischen Medienkonzentrationsrechts. Notwendigkeit, Voraussetzungen und Reichweite einer möglichen Regulierung zur Sicherung von Medien- und Meinungsvielfalt in Europa. In: Gounalakis, Georgios (Hrsg.): Schriften zum Medien-, Urheber- und Wirtschaftsrechts, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Diss., Frankfurt a. Main.

Holtz-Bacha, Christina (2006): Medienpolitik für Europa. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Holtz-Bacha, Christina (18.07.2006): „Europa und der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Ein Konflikt zwischen Kultur und Ökonomie.“ In: Medienheft, Dossier 25, S. 5. URL: http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d25_Holtz-BachaChristina.html (Aufruf: 17.05.2012).

Kafsack, Hendrik/Mussler, Werner (19.12.2006): „Rundfunkstreit. Bloss eine Etappe“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. URL: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/rundfunkstreit-bloss-eine-etappe-1384899.html> (Aufruf: 22.06.12).

Kepplinger, Hans Mathias (1994): Kommunikationspolitik. In: Elisabeth Noelle-Neumann/Windfried Schulz/Jürgen Wilke (Hrsg.): Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, S. 116-139.

Löffler, Martin (1984): Der Verfassungsauftrag der Presse. In: Wilke, Jürgen (Hrsg.): Pressefreiheit, Darmstadt, S. 343-356.
Luhmann, Niklas (1970): „Öffentliche Meinung.“ In: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 11, S. 2-28.

Marcic, Rene (1979): „Der Auftrag des Journalisten. Festrede zum 25-Jahr-Bestandsjubiläum der Salzburger Nachrichten“ (am 24. Oktober 1970). Salzburg, Landespressebüro, S. 35-46.

Pierson, Paul (1996): „The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis.“ In: Comparative Political Studies, Vol. 29, Bd. 2, S. 123- 163.

Puppis, Manuel (2007): Einführung in die Medienpolitik, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz.

Pürer, Heinz (2000): „Medien und Journalismus zwischen Macht und Verantwortung.“ In: Österreichische Medienakademie, Kuratorium für Journalistenausbildung, Festvortrag zur Eröffnung des 9. Österreichischen Journalisten-Kollegs am 24.9.2000, S. 1f, URL: http://www.mediamanual.at/mediamanual/workshop/lo/downloads/lm_01/medienverantwortung.pdf (Aufruf: 10.05.2012).

Ronneberger, Franz (1964): „Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel.“ In: Publizistik, Jg. 9, Heft 4, S. 291-304.

Strohmeier, Gerd (2004): Politik und Massenmedien. Eine Einführung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

von Beyme, Klaus/Wesler, Harmut (1998): Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation. In: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen, Wiesbaden, S. 312-323.

von Graevenitz, Gerhart/Rüthers, Bernd (Hrsg.) (1999): Vierte Gewalt? Medien und Medienkontrolle, 16. Baden-Württemberg-Kolloquium, UVK-Medien, Konstanz.

Weiterführendes Literaturverzeichnis

Beierwaltes, Andreas (2000): Demokratie und Medien. Der Begriff der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie in Europa, Diss. In: Kühnhardt, Ludger (Hrsg.): Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bd. 16, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Christians, Clifford G./Glasser, Theodore L./McQuail, Denis/Nordenstreng, Kaarle/White, Robert A. (2009): Normative Theories of the Media. Journalism in Democratic Societies, University of Illinois Press, Urbana and Chicago.

Curran, James (2011): Media and Democracy, Routledge, London and New York.

Donges, Patrick (Hrsg.) (2007): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Herbert von Harlem Verlag, Köln.

Dörr, Dieter (1996): „Europäische Medienordnung und -politik.“ In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 96/97, 23. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden/Hamburg, S. 65-87.

Feintuck, Mike (1999): Media Regulation, Public Interest and the Law, Edinburgh University Press, Edinburgh.

Foster, Nigel (2010): Blackstone's EU Treaties & Legislation 2010-2011, 21st edition. Oxford University Press, New York.

Hachmeister, Lutz (Hrsg.) (2008): Grundlagen der Medienpolitik. Ein Handbuch, Deutsche Verlags-Anstalt, München.

Hall, Peter C. (Hrsg.) (2007): Öffentlichkeit im Wandel. Fernsehen im digitalen Wettbewerb. In: Mainzer Tage der Fernsehkritik, veranstaltet am 26. und 27. März 2007, Bd. 40, Karben.

Lange, André (1996): „Die Entwicklung des digitalen Fernsehens in der Europäischen Union.“ In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 96/97, 23. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden/Hamburg, S. 89-110.

Nugent, Neill (2010): The Government and Politics of the European Union, 7th edition. Palgrave Macmillan, Houndmills.

Street, John (2011): Mass Media, Politics and Democracy, Palgrave MacMillan, Houndmills.

Tobler, Christa/Beglinger, Jacques (2010): Essential EU Law in Charts. 2nd, "Lisbon" edition, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.

Tobler, Christa/Beglinger, Jacques/Geursen, Wessel (2011): Essential EU Competition Law in Charts. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.

Trenz, Hans-Jörg (2005): Europa in den Medien. Die europäische Integration im Spiegel nationaler Öffentlichkeit, Campus Verlag, Frankfurt/New York.

Dokumentenverzeichnis

Europäisches Parlament

Entschliessung des Europäischen Parlaments zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EG Nr. C 87 vom 12.03.1982, S. 110ff.

Entschliessung des Europäischen Parlaments zu einer Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen, ABl. EG Nr. C 117 vom 30.03.1984, S. 201ff.

Entschliessung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft (Gefährdung der Meinungsvielfalt durch Kommerzialisierung neuer Medien), ABl. EG Nr. C 127 vom 14.05.1984, S. 147ff.

Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Konzentration im Medienbereich, ABl. EG Nr. C 68 vom 19.03.1990, S. 137f.

Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, ABl. EG Nr. C 284 vom 02.11.1992, S. 44ff.

Entschliessung des Europäischen Parlaments zu einer Rahmenord-

nung für eine europäische Medienpolitik auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel, ABl. EG Nr. C 288 vom 11.11.1985, S. 113-118.

Entschiessung des Europäischen Parlaments zum Grünbuch der Kommission „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt“, ABl. EG Nr. C 44 vom 14.02.1994, S. 177ff.

Europäische Kommission

COM (84) 300 vom 14.07.1984, Television without frontiers. Green paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable.

KOM (92) 480 vom Dezember 1992, Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion“.

Mitteilung der Kommission zu Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, ABl. EG Nr. C 281 vom 26.09.1996, S. 3-12.

Entscheidung der Kommission vom 24.02.1999, Staatlichen Beihilfe für die öffentlichen Fernsehprogramme „Kinderkanal“ und „Phoenix“, ABl. C 238 vom 21.08.1999, S. 3.

Entscheidung der Kommission vom 29.09.1999 zur Finanzierung eines 24-stündigen werbungsfreien Nachrichtenkanals unter Lizenz der BBC, ABl. EG Nr. C 78 vom 18.03.2000, S. 6.

Mitteilung der Kommission zu Leistungen der Daseinsvorsorge in Eu-

ropa, ABl. EG Nr. C 17 vom 19.01.2001, S. 4-23.

Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. EG Nr. C 320 vom 15.11.2001, S. 5-11.

KOM (2004) 374 endg. vom 12.05.2004, Weissbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Entscheidung der Kommission vom 22.06.2006 über die Ad-hoc-Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in den Niederlanden 2/2004 (ex NN 170/2003), ABl. EU Nr. L 49 vom 22.02.2008, S. 1-24.

K(2007) 1761 endg. vom 24.04.2007, Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland.

Pressemitteilung der Kommission IP/09/1264 vom 01.09.2009.

Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ABl. EU Nr. C 257 vom 27.10.2009, S. 1-14.

C38/2009 (ex NN 58/2009) Spain - New tax based funding system for public broadcasting in Spain vom 02.12.2009, URL: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_29148 Aufruf: 28.07.2012).

Pressemitteilung der Kommission IP/09/1861 vom 02.12.2009.

Wirtschafts- und Sozialausschuss

Stellungnahme (85/C 303/07) des Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 13.12.1984 zu dem „Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel“, ABl. EG Nr. C 303 vom 25.11.1985, S. 13-18.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Grünbuch der Kommission: Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion, ABl. EG Nr. C 304 vom 10.11.1993, S. 17ff.

Rechtsquellenverzeichnis

Rechtsgrundlagen der Europäischen Union

Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 03. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. EG L 298 vom 17.10.1989, S. 23–30.

Richtlinie 98/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, ABl. Nr. L 213 vom 30.07.1998, S. 9-12.

Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, ABl. EG Nr. L 193 vom 29.07.2000, S. 75-78.

Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, ABl. Nr. L 152 vom 20.06.2003, S. 16-19.

Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. EG Nr L 332 vom 18.12.2007, S. 27-45.

Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste). In: ABl. EU Nr. L 95 vom 15.04.2010, S. 1-24.

Verordnung Nr. 139/2004/EG des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen («EG-Fusionskontrollverordnung»), ABl. Nr. L 24 vom 29.01.2004, S. 1–22.

Vertrag von Amsterdam, ABl. Nr. C 340 vom 10. November 1997.

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl. EU Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007.

Entscheide des EuGH & EuG

Rs. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 411-433.

Rs. C-52/79 Debaue, Slg. 1980, S. 834-860.

Rs. C-352/85 Bond van Adverteerders u.a. gegen Niederländischer Staat, Slg. 1988, S. 2124-2137.

Rs. C-353/89 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich der Niederlande, Slg. 1991, I-4069.

Rs. C-23/93 TV 10 SA gegen Commissariaat voor de Media, Slg. 1994, I-4824.

Rs. C-376/98 Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Slg. 2000, I-8498.

Rs. C-280/00 Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, I-7810.

Rs. C-380/03 Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Slg. 2006, I-11631.

Verbunden Rechtssachen Königreich der Niederlande (T-231/06) und Nederlandse Omroep Stichting (NOS) (T-237/06) gegen Europäische Kommission, Slg. 2010, S. 0000.

Rs. C-403/08 Football Association Premier League Ltd und andere gegen QC Leisure und andere und Rs. C-429/08 Karen Murphy gegen Media Protection Services Ltd, Slg. 2011, S. 0000.

Rs. C-104/11 P: Rechtsmittel, eingelegt am 1. März 2011 von der Stichting Nederlandse Publieke Omroep, vormals Nederlandse Omroep Stichting (NOS), gegen das Urteil des Gerichts (Erste erweiterte Kammer) vom 16. Dezember 2010 in den verbundenen Rechtssa-

chen T-231/06 und T-237/06, Königreich der Niederlande (T-231/06) und Nederlandse Omroep Stichting (NOS) (T-237/06) gegen Europäische Kommission [Rechtssache wurde am 20.07.2012 gestrichen, ABl. EU Nr. C 235 vom 04.08.2012, S. 12.].

Rs. C-105/11 P: Rechtsmittel, eingelegt am 2. März 2011 von Königreich der Niederlande gegen das Urteil des Gerichts (Erste erweiterte Kammer) vom 16. Dezember 2010 in den verbundenen Rechtssachen T-231/06 und T-237/06, Königreich der Niederlande (T-231/06) und Nederlandse Omroep Stichting (NOS) (T-237/06) gegen Europäische Kommission [Rechtssache wurde am 20.07.2012 gestrichen, ABl. EU Nr. C 235 vom 04.08.2012, S. 12.].

Rs. T-674/11 TV2/Danmark gegen Europäische Kommission, Klage eingereicht am 30. Dezember 2011.

Schlussanträge des Generalanwalts

Schlussanträge des Generalanwalts Gerhard Reischl vom 20. März 1974 in der Rs. C-155/73 Sacchi, Slg. 1974, S. 433-447.

Lehrmeinungen

Bartosch, Andreas (2004): „Die Kommissionspraxis nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark. Worin liegt das Neue?“ In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Jg. 15, S. 295-301.

Bauer, Stefan (2006): „Rechtssicherheit bei der Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen? Zum Verhältnis zwischen Art. 87 I EG und Art. 86 II EG nach der Altmark-Entscheidung des EuGH.“ In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Jg. 17, S. 7-11.

De Blois, Matthijs (1990): „Case 352/85, Bond van Adverteerders v. The Netherlands State, Judgment of 26 April 1988.“ In: Common Market Law Review, Nr. 27, S. 371.

Koenig, Christian (2004): „Die Rundfunkgebühren auf dem Prüfstand des Altmark Trans Urteils des Europäischen Gerichtshofs.“ In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Jg. 48, S. 804-812.

Leibenath, Christoph (2006): „Gemeinschaftliches Beihilfenrecht und mitgliedstaatliche Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge.“ In: Europarecht, Jg. 38, S. 1052-1066.

March Hunnings, Neville (1980): „Case 52/79, Procureur du Roi v. Debauve and Others.“ In: Common Market Law Review, Nr. 17, S. 560-569.

Wattel, Peter (1995): „Case C-23/93, TV 10 SA v. Commissariaat voor de Media, Judgment of 5 October 1994.“ In: Common Market Law Review, Nr. 32, S. 1263.

Internet

Kommissionsentscheide über staatliche Beihilfe bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwischen 1990 bis 2010. URL: http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/decisions_psb.pdf (Aufruf: 15.06.2012).

Schweizer Presserat, Nr. 24/2012, Erwägung 3. URL: http://presserat.ch/_24_2012.htm (Aufruf: 28.06.2012).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (13.12.2006): „Rundfunkgebühren. EU-Streit über ARD und ZDF eskaliert.“ URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/netzwirtschaft/rundfunkgebuehren-eu-streit-ueber-ard-und-zdf-eskaliert-1385146.html> (Aufruf: 21.06.2012).

BBC. URL: <http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/whatwedo/commercialbusiness/> (Aufruf: 27.07.2012)

BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Ca. 4 x jährlich bringt das Europainstitut eine „Basler Schrift zur europäischen Integration“ heraus.

Diese steht ab der Nr. 50 unter <http://europa.unibas.ch/dokumentation/basler-schriften/> als kostenloser Download zur Verfügung.

Sie kann ausserdem als Broschüre beim Europainstitut direkt bestellt werden.

Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.

Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr. 30.-)

Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.

ISBN-13: 978-3-905751-26-0

ISBN-10: 3-905751-26-7

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel,
Schweiz, Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66
E-mail: europa@unibas.ch, Internet: www.europa.unibas.ch

© Europainstitut der Universität Basel 2012

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die
Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem
Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.