

Rs. C-6/98 (ARD), Urteil des Gerichtshofs vom 28.10.1999 – Slg. 1999, S. I-7599.

Vorbemerkungen:

Mit dieser Entscheidung hat der Gerichtshof für den Fall, dass der Inhalt eines Sekundärrechtsaktes aufgrund der Auslegung nach Wortlaut und Systematik nicht eindeutig bestimmt werden kann, bei der teleologischen Auslegung maßgeblich berücksichtigt, welche Interpretation die geringste Belastungswirkung für die Betroffenen hat. Dies ist vor dem Hintergrund der Grundrechtsbewehrung der betroffenen Fernsehveranstalter zu sehen (Rundfunkfreiheit), so dass es sich um einen Fall der grundrechtskonformen restriktiven Auslegung eines Sekundärrechtsaktes handelt. Darüber hinaus liefert die Entscheidung ein Beispiel dafür, dass der Gerichtshof zur Auslegung eines Sekundärrechtsaktes auch auf die Begründungserwägungen zurückgreift, die dem operativen Teil eines Rechtsaktes regelmäßig vorangestellt sind.

Sachverhalt:

Mit der Richtlinie 89/552 („Fernsehrichtlinie“, Fs-RL) vom 03.10.1990 wurde in der Bundesrepublik Deutschland erstmals die Möglichkeit von Unterbrecherwerbung im Fernsehbereich geschaffen. Dabei dürfen Fernsehsendungen nach einer Ausstrahlungsdauer von 45 Minuten sowie nach jeweils weiteren 20 Minuten zur Einblendung von Werbespots unterbrochen werden (Art. 11 Abs. 3 Fs-RL). Die Bemessung dieser Fristen war lange Zeit umstritten; von ihr hängt die zulässige Häufigkeit von Werbeunterbrechungen ab. Dem sog. Bruttoprinzip zufolge dürfen die Werbezeiten in die Ausstrahlungsdauer miteingerechnet werden, die sich somit verlängert und häufigere Unterbrechungen ermöglicht. Dem Nettoprinzip zufolge ist für die Berechnung dagegen ausschließlich die reine Spielfilmdauer zugrunde zulegen, so dass Unterbrechungen seltener möglich sind. In dem Ausgangsstreit vor dem OLG Stuttgart als zweiter Instanz haben die in der ARD zusammengeschlossenen öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten den Privatsender ProSieben wegen Verletzung des § 46 Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrags verklagt, der seinerseits die Unterbrecherwerbung für inländische Fernsehveranstalter regelt. Strittig und im Vorabentscheidungsverfahren vom EuGH zu klären war, ob Art. 11 Abs. 3 Fs-RL das Bruttoprinzip verbindlich vorschreibt und daher die Bestimmung des Rundfunkstaatsvertrags zwingend im Sinne des Bruttoprinzips auszulegen war. Dies hat der EuGH angenommen, da dies eine geringere Belastungswirkung für die Fernsehveranstalter entfaltet.

Aus den Entscheidungsgründen:

[20] Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in der Fassung der Richtlinie 97/36 das Brutto- oder das Nettoprinzip vorsieht.

[21] Nach Auffassung der Kläger, der französischen, der niederländischen und der portugiesischen Regierung bezieht sich Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung auf das Nettoprinzip. Dagegen meint die Beklagte, unterstützt durch die Streithelferinnen sowie die italienische und die luxemburgische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission, daß sich diese Vorschrift auf das Bruttoprinzip beziehe.

[22] Für ihre jeweiligen Auffassungen haben die Beteiligten des Ausgangsverfahrens, die Regierungen, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, und die Kommission Argumente angeführt, die auf den Wortlaut des Artikels 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in ihrer deutschen, ihrer englischen und ihrer französischen Fassung, auf Artikel 14 Absatz 3 des Übereinkommens, auf die Systematik und den Sinn und Zweck der Richtlinie 89/552 sowie auf die Entstehungsgeschichte dieser Richtlinie und der Richtlinie 97/36 gestützt sind.

[23] Wie der Generalanwalt in den Nummern 18 bis 25 seiner Schlussanträge festgestellt hat, lassen die auf den Wortlaut des Artikels 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung gestützten Argumente keinen eindeutigen Schluß darauf zu, ob diese Vorschrift das Brutto- oder das Nettoprinzip vorschreibt.

[24] Artikel 14 Absatz 3 des Übereinkommens unterscheidet sich von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung nur darin, daß er vom „[D]auern“ („durée“ bzw. „duration“) der audiovisuellen Werke spricht, nicht, wie Artikel 11 Absatz 3, von ihrer „programmierte[n] Sendezeit“ („durée programmée“ bzw. „scheduled duration“). Wie der Generalanwalt in Nummer 29 seiner Schlussanträge angeführt hat, kann diese Abweichung unterschiedlich ausgelegt werden.

[25] Aus den in den Nummern 31 bis 36 der Schlussanträge des Generalanwalts genannten Gründen lassen sich aus der Erklärung des Rates und der Kommission im Sitzungsprotokoll des Rates vom 3. Oktober 1989 und aus dem Vorschlag des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1996 betreffend die Richtlinie 97/36 keine überzeugenden Argumente für die Beantwortung der Frage herleiten, ob Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung das Brutto- oder das Nettoprinzip vorschreibt.

[26] Somit ist festzustellen, daß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung mehrdeutig ist.

[27] Ist der Wortlaut einer Gemeinschaftsvorschrift in ihren verschiedenen sprachlichen Fassungen im Lichte der Entstehungsgeschichte der Vorschrift und der Materialien, auf die die Parteien sich in ihren beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen gestützt haben, so widersprüchlich und mehrdeutig, daß sich ihm keine Antwort auf die Frage nach seiner Bedeutung entnehmen lässt, so ist für seine Auslegung auf den Zusammenhang der Vorschrift und auf das mit der Regelung verfolgte Ziel abzustellen (Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76, Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnr. 6).

[28] Wie der Gerichtshof in den Urteilen vom 9. Februar 1995 in der Rechtssache C-412/93 (Leclerc-Siplec, Slg. 1995, I-179, Randnr. 28) und vom 9. Juli 1997 in den Rechtssachen C-34/95 bis C-36/95 (De Agostini und TV-Shop, Slg. 1997, I-3843, Randnr. 3) festgestellt hat, besteht das Hauptziel der Richtlinie, die auf der Grundlage der Artikel 57 Absatz 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 47 Absatz 2 EG) und 66 EG-Vertrag (jetzt Artikel 55 EG) erlassen worden ist, darin, die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen sicherzustellen.

[29] Eine Vorschrift, die im Bereich der Dienstleistungen eine die Ausübung einer grundlegenden Freiheit betreffende Tätigkeit wie die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen einer Beschränkung unterwirft, muß diese Beschränkung klar zum Ausdruck bringen.

[30] Unterwirft eine Bestimmung der Richtlinie 89/552 die Ausstrahlung und Verbreitung von Fernsehsendungen einer Beschränkung, ohne daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die Beschränkung klar und eindeutig formuliert hat, ist sie somit eng auszulegen.

[31] Da Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung die Möglichkeit beschränkt, die Übertragung audiovisueller Werke durch Werbung zu unterbrechen, ist diese Beschränkung möglichst eng auszulegen.

[32] Das Bruttonprinzip erlaubt eine grössere Zahl von Werbeunterbrechungen als das Nettoprinzip.

[33] Daher ist auf die erste Frage zu antworten, daß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in der Fassung der Richtlinie 97/36 das Bruttonprinzip vorsieht, daß also bei der Berechnung des 45-Minuten-Zeitraums zum Zweck der Festlegung der zulässigen Zahl von Werbeunterbrechungen bei der Übertragung audiovisueller Werke wie Kinospielefilme und Fernsehfilme die Werbedauer in den genannten Zeitraum einzubeziehen ist.

Erster Teil der zweiten Frage

[34] Mit dem ersten Teil seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 11 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 89/552 in der Fassung der Richtlinie 97/36 den Mitgliedstaaten erlaubt, das Nettoprinzip vorzuschreiben.

[35] Nach Auffassung der Beklagten ergibt sich aus der Systematik und dem Sinn und Zweck der Richtlinie 89/552, daß Artikel 3 Absatz 1 eng auszulegen sei. Insbesondere könne sich die in dieser Vorschrift vorgesehene Befugnis der Mitgliedstaaten, strengere oder ausführlichere Bestimmungen zu erlassen, nicht auf Artikel 11 der Richtlinie 89/552 beziehen.

[36] Für Fernsehwerbung, die nach Artikel 11 Absatz 1 unter den in den Absätzen 2 bis 5 genannten Voraussetzungen in die laufenden Sendungen eingefügt werden könne, könnten die Mitgliedstaaten keine anderen Bedingungen vorsehen als diejenigen, die in Artikel 20 der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung genannt seien. Die in Artikel 20 vorgesehene Abweichung könne die Anwendung des Nettoprinzips aber nicht rechtfertigen, da sie nur für Sendungen gelte, die ausschließlich für das eigene Hoheitsgebiet bestimmt seien und weder unmittelbar noch mittelbar in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten empfangen werden könnten.

[37] Artikel 20 der Richtlinie 89/552 gilt bereits nach seinem Wortlaut „unbeschadet des Artikels 3“ der Richtlinie.

[38] Sodann würde die von der Beklagten befürwortete Auslegung dazu führen, daß Artikel 3 Absatz 1 als allgemeine Vorschrift in einem von der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung erfaßten wesentlichen Bereich seine Bedeutung verlöre.

[39] Weder aus den Begründungserwägungen noch aus dem Ziel der Richtlinie 89/552 ergibt sich aber, daß Artikel 20 den Mitgliedstaaten die ihnen in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie eingeräumte Befugnis nehmen soll.

[40] Die 27. Begründungserwägung der Richtlinie 89/552 bezieht sich nämlich allgemein und ohne Beschränkung auf die in Artikel 20 genannten Umstände auf das Recht der Mitgliedstaaten, ausführlichere oder strengere Bestimmungen als die Mindestnormen und Kriterien einzuführen, denen die Fernsehwerbung nach der Richtlinie unterworfen ist.

[41] Dagegen wird die Befugnis der Mitgliedstaaten nach Artikel 20 der Richtlinie 89/552 von der 28. Begründungserwägung erfaßt, da diese sich auf das Recht der Mitgliedstaaten bezieht, in bezug auf Sendungen, die ausschließlich für ihr eigenes Hoheitsgebiet bestimmt sind und weder unmittelbar noch mittelbar in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten

empfangen werden können, andere Bedingungen für die Plazierung der Werbung und andere Grenzen für den Umfang der Werbung vorzusehen, um diese Art von Sendungen zu erleichtern.

[42] Schließlich wird die Erreichung des Zieles der Richtlinie 89/552, die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen entsprechend den in der Richtlinie vorgesehenen Mindestnormen zu gewährleisten, nicht gefährdet, wenn die Mitgliedstaaten die Werbung strengeren Bestimmungen unterwerfen.

[43] Somit ist zu antworten, daß Artikel 11 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 89/552 in ihrer geänderten Fassung den Mitgliedstaaten erlaubt, für die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter das Nettoprinzip für Werbung vorzusehen, die in die laufenden Sendungen eingefügt werden kann, mithin zu bestimmen, daß bei der Berechnung des fraglichen Zeitraums die Werbedauer nicht einbezogen werden darf, wobei diese Vorschriften mit sonstigen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar sein müssen.