URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
5. Oktober 1994 *

In der Rechtssache C-23/93

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom niederländischen Raad van State, Streitsachenabteilung, in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

TV10 SA

gegen

Commissariaat voor de Media

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Vorschriften des EWG-Vertrags über Dienstleistungen

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida, der Richter R. Joliet (Berichterstatter), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse und M. Zuleeg,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der TV10 SA, vertreten durch die Rechtsanwälte M. van Empel und A. J. H. W. M. Versteeg, Amsterdam,

— des Commissariaat voor de Media, vertreten durch Rechtsanwalt G. H. L. Weesing, Amsterdam,

— der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat E. Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten,

— der französischen Regierung, vertreten durch P. Pouzoulet, stellvertretender Direktor in der Direktion für rechtliche Angelegenheiten des Außenministeriums, und J.-L. Falconi, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten in der Direktion für rechtliche Angelegenheiten desselben Ministeriums, als Bevollmächtigte,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch A. Bos, Rechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Juristischen Hauptberater H. Etienne und P. van Nuffel, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der TV10 SA, des Commissariaat voor de Media, der französischen Regierung, der niederländischen Regierung, ver-

treten durch J. W. De Zwaan, stellvertretender Rechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten, und der Kommission in der Sitzung vom 14. April 1994,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Juni 1994,

folgendes

Urteil

1 Der niederländische Raad van State, Streitsachenabteilung, hat mit Beschluß vom 11. Mai 1992, beim Gerichtshof eingegangen am 26. Januar 1993, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr zur Vorabentscheidung vorgelegt, um beurteilen zu können, ob eine Regelung eines Mitgliedstaats, die der Tätigkeit von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Sendeanstalten Beschränkungen auferlegt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Aktiengesellschaft luxemburgischen Rechts TV10 (im folgenden: Klägerin), einer in Luxemburg niedergelassenen kommerziellen Sendeanstalt, und der mit der Aufsicht über den Betrieb des Rundfunks in den Niederlanden betrauten Einrichtung, dem Commissariaat voor de Media (im folgenden: Beklagter), über die Anwendung der Bestimmungen des niederländischen Gesetzes vom 21. April 1987 zur Regelung der Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen, der Hörfunk- und Fernsehgebühren und der Beihilfen für Presseorgane (*Staatsblad* Nr. 249 vom 4.6.1987; im folgenden: Mediawet).

3 Die Mediawet trifft unterschiedliche Regelungen für Rundfunk mit Ursprung in den Niederlanden und für die Verbreitung von Programmen, die vom Ausland aus gesendet werden.

4 Bezüglich des niederländischen Rundfunks bestimmt Artikel 31 der Mediawet, daß die Sendezeit für Hörfunk-und Fernsehsendungen im inländischen Netz vom Beklagten Sendeanstalten zugeteilt wird. Nach Artikel 14 dieses Gesetzes sind diese Anstalten rechtsfähige Zusammenschlüsse von Radiohörern oder Fernsehzuschauern, die mit dem Ziel gegründet werden, eine in ihrer Satzung näher angegebene gesellschaftliche, kulturelle, religiöse oder geistige Strömung zu repräsentieren. Sie müssen ein vielfältiges Programm gewährleisten. Die Mediawet sieht in ihren Artikeln 99 bis 102 außerdem einen Finanzierungsmodus vor, durch den der Pluralismus und der nichtkommerzielle Charakter der nationalen Sendeanstalten gesichert werden sollen.

5 Bezüglich der Verbreitung ausländischer audiovisueller Programme im Kabelnetz bestimmte Artikel 66 der Mediawet in seiner im entscheidungserheblichen Zeitraum geltenden Fassung:

„1) Der Betreiber einer Kabelrundfunkeinrichtung kann

a) die Programme übertragen, die von einer ausländischen Sendeanstalt mit Hilfe eines Rundfunksenders ausgestrahlt werden und am Ort der Kabelrundfunkeinrichtung mit einer dort gebräuchlichen Einzelantenne meistens in ausreichender Qualität unmittelbar empfangen werden können;

b) andere als die unter Buchstabe a genannten Programme übertragen, die in Übereinstimmung mit den dort geltenden Rechtsvorschriften von einer ausländischen Sendeanstalt oder einer Gruppe solcher Anstalten als Rundfunkprogramme gesendet werden ...“

6 Aus den Akten geht hervor, daß sich die Klägerin tatsächlich in Luxemburg niederließ und begann, Sendungen gemäß den luxemburgischen Rechtsvorschriften auszustrahlen. Sie erhielt daher von den Behörden dieses Landes die Erlaubnis, ihre Programme über den Satelliten Astra zu verbreiten, der sie auf das Gebiet der

Niederlande ausstrahlt. Der Beklagte betont jedoch, daß die laufende Geschäftsführung der Klägerin weitgehend von niederländischen Staatsangehörigen wahrgenommen werde und daß ihre Programme hauptsächlich zur Verbreitung in den Kabelrundfunkeinrichtungen Luxemburgs und der Niederlande bestimmt seien. Im übrigen habe die Klägerin Verträge nur mit Betreibern von Kabelrundfunkeinrichtungen in Luxemburg und den Niederlanden, nicht aber mit solchen in anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft geschlossen. Zwar würden die Programme von Luxemburg aus gesendet, wo auch der Einkauf und die Untertitelung ausländischer Programme erfolgten und die Leitung und Endregie angesiedelt seien; Zielpublikum sei jedoch das niederländische Publikum, der überwiegende Teil der für die verschiedenen Programme der Klägerin eingestellten Mitarbeiter komme aus den Niederlanden, und die Werbemitteilungen würden in den Niederlanden aufgenommen.

7 Der Beklagte zog hieraus in einer Entscheidung vom 28. September 1989 den Schluß, daß sich die Klägerin in Luxemburg niedergelassen habe, um sich den für inländische Anstalten geltenden niederländischen Rechtsvorschriften zu entziehen. Er folgerte hieraus, daß die Klägerin nicht als eine ausländische Sendeanstalt im Sinne von Artikel 66 Absatz 1 der Mediawet angesehen werden könne und daß ihre Programme demnach nicht über das Kabel in den Niederlanden übertragen werden könnten.

8 Nach dieser Entscheidung beschloß die Klägerin, kein Programm auszusenden. Sie erhob jedoch gemäß der Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Verwaltungsgerichtsgesetz) vor der Streitsachenabteilung des Raad van State eine Nichtigkeitsklage gegen diese Entscheidung.

9 In seinem Urteil vom 11. Mai 1992 bestätigt der Raad van State zunächst die Auffassung des Beklagten und führt wie dieser aus, daß sich die Klägerin in der offensichtlichen Absicht, sich der Mediawet zu entziehen, in Luxemburg niedergelassen habe und daß sie nicht als eine ausländische Sendeanstalt im Sinne von Artikel

66 dieses Gesetzes angesehen werden könne. Er vertritt außerdem die Auffassung, daß die Entscheidung des Beklagten weder den Gleichheitssatz noch Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in dem das Recht der freien Meinungsäußerung verankert sei, noch Artikel 14 dieser Konvention, der Diskriminierungen bezüglich der dort festgelegten Rechte und Freiheiten verbiete, beeinträchtige.

10 Der Raad van State nimmt anschließend auf die Urteile vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299) und vom 18. März 1980 in der Rechtssache 52/79 (Debauve, Slg. 1980, 833) Bezug und betont insbesondere, daß ein Mitgliedstaat das Recht habe, Maßnahmen zu erlassen, die verhindern sollten, daß ein Erbringer von Dienstleistungen, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates gerichtet sei, sich die Bestimmungen des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr zunutze mache, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassen wäre. Angesichts des Urteils vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 79/85 (Segers, Slg. 1986, 2375) stellt sich der Raad van State jedoch die Frage, wie „in bezug auf Tätigkeiten zu entscheiden ist, die eine nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats errichtete und formal in diesem Mitgliedstaat niedergelassene Sendeanstalt von diesem anderen Mitgliedstaat aus ausübt".

11 Er hat es deshalb für erforderlich gehalten, zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Diese Fragen lauten wie folgt:

1) Liegen Dienstleistungen mit gemeinschaftsrechtlich erheblichem grenzüberschreitendem Charakter vor, wenn eine Sendeanstalt, die im Mitgliedstaat A für die Zulassung zum Kabelrundfunknetz nicht in Betracht kommt, Sendungen vom Mitgliedstaat B aus zu dem aus objektiven Umständen ableitbaren offensichtlichen Zweck durchführt, sich dadurch den gesetzlichen Regelungen des Mitgliedstaats zu entziehen, auf den die Sendungen in erster Linie, jedoch nicht ausschließlich ausgerichtet sind?

2) Ist es nach dem Gemeinschaftsrecht unter Berücksichtigung von Artikel 10 in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der

Menschenrechte und Grundfreiheiten zulässig, daß der Empfangsmitgliedstaat die Erbringung von Dienstleistungen im Sinne der Frage 1 Beschränkungen unterwirft, die darin bestehen, daß die Sendeanstalt, obwohl sie einen Niederlassungsort in einem anderen Mitgliedstaat gewählt hat, als nichtausländische Sendeanstalt angesehen wird und deswegen mit ihren Programmen, solange sie die für inländische Sendeanstalten geltenden Zulassungserfordernisse nicht erfüllt, mit der Begründung keinen Zugang zu dem nationalen Kabelrundfunknetz erhält, daß sie mit der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat Vorschriften des Empfangsmitgliedstaats zu umgehen suche, die die Vielfalt und den nichtkommerziellen Charakter des nationalen Rundfunksystems sichern sollen?

Zur Anwendbarkeit der Vorschriften über Dienstleistungen

12 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob der in den Artikeln 59 und 60 des Vertrages genannte Begriff „Dienstleistungen" die durch die Vermittlung von in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Kabelnetzbetreibern vorgenommene Verbreitung von Fernsehprogrammen umfaßt, die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Sendeanstalt angeboten werden, auch wenn sich diese Anstalt dort zu dem Zweck niedergelassen hat, sich den im Empfangsstaat für inländische Sendeanstalten geltenden Rechtsvorschriften zu entziehen.

13 Vor der Prüfung dieser Frage weist der Gerichtshof darauf hin, daß er bereits im Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 155/73 (Sacchi, Slg. 1974, 409, Randnr. 6) für Recht erkannt hat, daß die Ausstrahlung von Fernsehsendungen als solche unter die Vertragsvorschriften über Dienstleistungen fällt. Im Urteil Debauve (a. a. O., Randnr. 8) hat der Gerichtshof klargestellt, daß es keinen Grund gibt, die Übertragung derartiger Mitteilungen im Wege des Kabelfernsehens anders zu behandeln.

14 Im Urteil Debauve hat der Gerichtshof jedoch darauf hingewiesen, daß die Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr nicht auf Betätigungen anwendbar sind, deren wesentliche Elemente sämtlich nicht über die Grenzen

eines Mitgliedstaats hinausweisen. Ob es sich im Einzelfall so verhält, hängt von tatsächlichen Feststellungen ab, die das innerstaatliche Gericht zu treffen hat. Im vorliegenden Fall hat der Raad van State aber festgestellt, daß die Klägerin gemäß den luxemburgischen Rechtsvorschriften gegründet worden ist, daß sie ihren Sitz im Großherzogtum Luxemburg hat und daß sie die Absicht hatte, für die Niederlande bestimmte Sendungen auszustrahlen.

15 Der Umstand, daß sich die Klägerin nach Auffassung des vorlegenden Gerichts zu dem Zweck im Großherzogtum Luxemburg niedergelassen hat, sich den niederländischen Rechtsvorschriften zu entziehen, schließt es nicht aus, daß ihre Sendungen als Dienstleistungen im Sinne des Vertrages angesehen werden können. Diese Frage unterscheidet sich nämlich von der Frage, welche Maßnahmen ein Mitgliedstaat ergreifen darf, um einen in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Erbringer von Dienstleistungen an der Umgehung seiner internen Rechtsvorschriften zu hindern. Dieses weitere Problem ist Gegenstand der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts.

16 Mithin ist auf die erste Frage zu antworten, daß der Begriff „Dienstleistungen" in den Artikeln 59 und 60 des Vertrages die durch die Vermittlung von in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Kabelnetzbetreibern vorgenommene Verbreitung von Fernsehprogrammen umfaßt, die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Sendeanstalt angeboten werden, auch wenn sich diese Anstalt dort zu dem Zweck niedergelassen hat, sich den im Empfangsstaat für inländische Sendeanstalten geltenden Rechtsvorschriften zu entziehen.

Zur Rechtmäßigkeit bestimmter Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs

17 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr dahin auszulegen sind, daß sie einen Mitgliedstaat daran hindern, eine nach den Rechts-

vorschriften eines anderen Mitgliedstaats gegründete und in diesem Staat niedergelassene Sendeanstalt, deren Tätigkeit aber ganz oder vorwiegend auf das Gebiet des ersten Mitgliedstaats ausgerichtet ist, einer inländischen Sendeanstalt gleichzustellen, wenn diese Niederlassung erfolgt ist, um es dieser Anstalt zu ermöglichen, sich den Regelungen zu entziehen, die auf sie anwendbar wären, wenn sie im Gebiet des ersten Staates niedergelassen wäre.

18 Wie der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89 (Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, Randnrn. 22 und 23) und in der Rechtssache C-353/89 (Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-4069, Randnrn. 3, 29 und 30) sowie im Urteil vom 3. Februar 1993 in der Rechtssache C-148/91 (Veronica Omroep Organisatie, Slg. 1993, I-487, Randnr. 9) ausgeführt hat, soll durch die Mediawet ein pluralistisches und nichtkommerzielles Hörfunk- und Fernsehwesen geschaffen werden; dieses Gesetz fügt sich damit in eine Kulturpolitik ein, die die Meinungsfreiheit der verschiedenen gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen und geistigen Strömungen im audiovisuellen Bereich in den Niederlanden schützen soll.

19 Ferner folgt aus diesen drei Urteilen, daß solche Ziele der Kulturpolitik im Allgemeininteresse liegende Ziele darstellen, die ein Mitgliedstaat verfolgen darf, indem er die Regelung für seine eigenen Sendeanstalten entsprechend ausgestaltet.

20 Der Gerichtshof hat im übrigen zu Artikel 59 EWG-Vertrag über den freien Dienstleistungsverkehr bereits festgestellt, daß einem Mitgliedstaat nicht das Recht zum Erlaß von Vorschriften abgesprochen werden kann, die verhindern sollen, daß der Erbringer einer Leistung, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates ausgerichtet ist, sich die durch den Vertrag garantierten Freiheiten zunutze macht, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Staates niedergelassen wäre (Urteil Van Binsbergen, a. a. O.).

21 Daraus folgt, daß ein Mitgliedstaat eine Hörfunk-und Fernsehanstalt, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederläßt, um dort für das Gebiet des ersten Staates bestimmte Dienstleistungen zu erbringen, als eine inländische Sendeanstalt ansehen kann, denn durch diese Maßnahme soll verhindert werden, daß sich die Anstalten, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, mittels der Ausübung der im Vertrag garantierten Freiheiten in mißbräuchlicher Weise den Verpflichtungen entziehen können, die sich aus den inländischen Rechtsvorschriften ergeben, im vorliegenden Fall den Verpflichtungen, durch die der pluralistische und nichtkommerzielle Inhalt der Programme gewährleistet werden soll.

22 Unter diesen Umständen kann die Gleichstellung solcher Anstalten mit inländischen Anstalten nicht als mit den Vorschriften der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag unvereinbar angesehen werden.

23 Das vorlegende Gericht hat jedoch die Frage aufgeworfen, ob diese Gleichstellung das Recht der freien Meinungsäußerung, das durch die Artikel 10 und 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet wird, gefährdet.

24 Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die Grundrechte, zu denen die durch diese Konvention garantierten Grundrechte zählen, nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (siehe insbesondere Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 41, und Urteil Kommission/ Niederlande, a. a. O.).

25 Wie der Gerichtshof aber im Urteil Kommission/Niederlande (a. a. O., Randnr. 30) ausgeführt hat, bezweckt die Aufrechterhaltung des Pluralismus, die die niederländische Rundfunkpolitik gewährleisten soll, die Wahrung der Meinungsvielfalt und damit der freien Meinungsäußerung, die diese Konvention gerade schützen soll.

26 Unter diesen Umständen ist auf die zweite Frage zu antworten, daß die Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr dahin auszulegen sind, daß sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, eine nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats gegründete und in diesem Staat niedergelassene Sendeanstalt, deren Tätigkeit aber ganz oder vorwiegend auf das Gebiet des ersten Mitgliedstaats ausgerichtet ist, einer inländischen Sendeanstalt gleichzustellen, wenn diese Niederlassung erfolgt ist, um es dieser Anstalt zu ermöglichen, sich den Regelungen zu entziehen, die auf sie anwendbar wären, wenn sie im Gebiet des ersten Staates niedergelassen wäre.

Kosten

27 Die Auslagen der deutschen, der französischen und der niederländischen Regierung sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom niederländischen Raad van State mit Beschluß vom 11. Mai 1992 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Der Begriff „Dienstleistungen" in den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag umfaßt die durch die Vermittlung von in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Kabelnetzbetreibern vorgenommene Verbreitung von Fernsehprogrammen, die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Sende-

anstalt angeboten werden, auch wenn sich diese Anstalt dort zu dem Zweck niedergelassen hat, sich den im Empfangsstaat für inländische Sendeanstalten geltenden Rechtsvorschriften zu entziehen.

2) Die Vorschriften des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr sind dahin auszulegen, daß sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, eine nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats gegründete und in diesem Staat niedergelassene Sendeanstalt, deren Tätigkeit aber ganz oder vorwiegend auf das Gebiet des ersten Mitgliedstaats ausgerichtet ist, einer inländischen Sendeanstalt gleichzustellen, wenn diese Niederlassung erfolgt ist, um es dieser Anstalt zu ermöglichen, sich den Regelungen zu entziehen, die auf sie anwendbar wären, wenn sie im Gebiet des ersten Staates niedergelassen wäre.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Oktober 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

J. C. Moitinho de Almeida