

Entscheidungen

**EuGH, Urteil vom 23.10.2003 –
Rs. C-245/01**

1. Filme, die für das Fernsehen produziert worden sind und nach ihrer Konzeption Pausen für die Einfügung von Werbespots vorsehen, fallen unter den Begriff „Fernsehfilm“ in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997.

2. Die Verbindungen, die zwischen Filmen bestehen müssen, damit diese unter die in Artikel 11 Absatz 3 der genannten Richtlinie vorgesehene Ausnahme für Reihen fallen können, müssen sich aus dem Inhalt der betreffenden Filme ergeben, wie z. B. der Fortentwicklung einer Handlung von einer Sendung zur anderen oder dem Wiederkehren einer oder mehrerer Personen in den einzelnen Sendungen.

Zum Sachverhalt:

Parteien des Ausgangsstreits sind die RTL Television GmbH und die Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (NLM), eine öffentlich-rechtliche Einrichtung des Landes Niedersachsen, die als Rechtsnachfolgerin des Niedersächsischen Landesrundfunkausschusses (NLA) dessen Befugnisse zur Kontrolle der privaten Rundfunkveranstalter übernommen hat.

Die 1993 geltende Fassung des RStV sah in § 26 Absatz 3 Satz 2 vor, dass in Sendungen des privaten Rundfunks zwischen zwei Werbeunterbrechungen ein Abstand von mindestens 20 Minuten liegen müsse. Abweichend davon durften gem. Absatz 4 Satz 1 „Werke wie Kinospielefilme und Fernsehfilme mit Ausnahme von Serien, Reihen, leichten Unterhaltungssendungen und Dokumentarsendungen, sofern sie länger als 45 Minuten dauern, nur einmal je vollständigem 45-Minuten-Zeitraum unterbrochen werden.“ Eine weitere Unterbrechung war gem. Satz 2

zulässig, wenn diese Sendungen mindestens 20 Minuten länger dauerten als zwei oder mehr 45-Minuten-Zeiträume (vgl. jetzt § 44 Absatz 3 Satz 2, Absatz 4 RStV).

Diese Regelung stimmte weitgehend mit der der EG-Fernsehrichtlinie (89/552/EWG) überein. Nach Artikel 11 Absatz 4 der Richtlinie soll zwischen zwei Werbeunterbrechungen innerhalb einer Sendung ein Abstand von mindestens 20 Minuten liegen. Gem. Absatz 3 kann „die Übertragung audiovisueller Werke wie Kinospielefilme und Fernsehfilme (mit Ausnahme von Serien, Reihen, leichten Unterhaltungssendungen und Dokumentarfilmen) [...] für jeden vollen Zeitraum von 45 Minuten einmal unterbrochen werden, sofern ihre programmierte Sendezeit mehr als 45 Minuten beträgt. Eine weitere Unterbrechung ist zulässig, wenn die programmierte Sendedauer um mindestens 20 Minuten über zwei oder mehrere volle 45-Minuten-Zeiträume hinausgeht.“ Diese Vorschriften der Richtlinie sind sachlich nahezu identisch mit Artikel 14 Absatz 3 und 4 des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen.

Am 7. Oktober 1993 strahlte RTL *Die Rache der Amy Fisher* aus, einen Film von 86 Minuten Länge, und unterbrach diesen viermal durch Werbung. Entsprechend verfuhr sie eine Woche später bei der Ausstrahlung von *Schreie im Wald*, einem Film von 90 Minuten Länge. Diese Filme wurden im Rahmen eines Zyklus *Gefährliche Leidenschaften* gesendet.

Mit Bescheid vom 12. November 1993 stellte der NLA fest, dass RTL durch die Unterbrechung beider Filme mit jeweils vier Werbepausen gegen § 26 Absatz 4 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrags verstoßen habe. Er verbot, diese Filme im Fall einer erneuten Ausstrahlung mit mehr als einer bzw. zwei Werbepausen zu unterbrechen. Mit demselben Bescheid untersagte der NLA RTL, acht weitere Filme und jeden Kinospielefilm oder Fernsehfilm, der im Rahmen der in den Programmübersichten ausgewiesenen Reihen (*Gefährliche Leidenschaften*, *Familienschicksale* und *Der große TV-Roman*) ausgestrahlt werde, häufiger durch Werbung zu unterbrechen, als es § 26 Absatz 4 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrags gestatte.

Zur Begründung seiner Maßnahme führte der NLA aus, dass die fraglichen Sendungen nicht als Teile einer Reihe im Sinne des § 26 Absatz 4 des Rundfunkstaatsvertrags anzusehen seien und daher nicht in zeitlichen Abständen von 20 Minuten durch Werbung unterbrochen werden könnten.

Am 23. November 1993 erhob RTL beim VG Hannover Klage auf Aufhebung des Bescheides des NLA. Zur Begründung führte RTL aus, dass der Bescheid auf einer zu eng gefassten Auslegung des Begriffs „Reihe“ beruhe. Mit Urteil vom 25. September 1997 wies das VG die Klage mit der Begründung ab, die fraglichen Fernsehfilme könnten nicht als Reihen im Sinne des § 26 Absatz 4 RStV qualifiziert werden.

RTL legte beim OVG Niedersachsen Berufung gegen dieses Urteil ein. Zur Begründung führte RTL aus, die vom VG vertretene Auslegung des Begriffs der Reihe sei mit Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 unvereinbar.

Das OVG Niedersachsen wies darauf hin, dass durch § 26 RStV das deutsche Recht an die europäischen Regelungen über Unterbrecherwerbung angepasst werden sollte. Die Bestimmung sei daher nach der Rechtsprechung des EuGH im Lichte des Wortlauts und des Zwecks von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 auszulegen. Die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits hänge folglich von der Definition des Begriffs der Reihen i. S. d. Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie ab. Da sich der EuGH in seiner Rechtsprechung noch nicht zu dieser Vorschrift geäußert hatte, setzte das OVG die Entscheidung aus und legte mit Beschluss vom 15. Juni 2001 dem EuGH die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vor: 1. Bezweckt Artikel 11 Absatz 3 der Fernsehrichtlinie mit der Einschränkung der Werbeunterbrechung den Schutz des künstlerischen Wertes von Kinospielefilmen und Fernsehfilmen, und zwar unabhängig davon, ob Fernsehfilme von vornherein für das Fernsehen produziert worden sind und nach ihrer Konzeption Pausen für die Einfügung von Werbespots vorsehen? 2. – 4. Welche Anforderungen sind an den Begriff der Reihe zu stellen, um von den Werbebeschränkungen für Kinospielefilme

und Fernsehfilme abweichen zu können, und inwieweit sind hierfür thematische und inhaltliche Gemeinsamkeiten der Sendebeiträge erforderlich?

Aus den Gründen:

34. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Filme, die für das Fernsehen produziert worden sind und nach ihrer Konzeption Pausen für die Einfügung von Werbespots vorsehen, in Anbetracht der Zielsetzung von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552, die darin besteht, Werbeunterbrechungen zum Schutz des künstlerischen Wertes von Kinospielefilmen und Fernsehfilmen einzuschränken, unter den Begriff „Fernsehfilme“ im Sinne dieser Bestimmung fallen.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

35. RTL macht geltend, dass Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 insbesondere die Integrität und den künstlerischen Wert audiovisueller Werke sowie die redaktionelle Unabhängigkeit schützen solle. Diese Bestimmung bezwecke erst in zweiter Linie den Schutz des Verbrauchers.

36. Der Schutz des künstlerischen Wertes audiovisueller Werke dürfe jedoch nicht auf Filme ausgedehnt werden, die speziell für das Fernsehen produziert worden seien und bereits nach ihrer Konzeption Pausen für die Einfügung von Werbespots vorsehen. Denn eine solche Ausdehnung würde die Grundrechte der Fernsehveranstalter in nicht gerechtfertigter Weise beschränken.

37. Die Freiheit der Fernsehveranstalter zur Konzeption und Ausstrahlung von Fernsehfilmen sei erstens als Bestandteil der Kommunikations- und Rundfunkfreiheit – die u. a. die Fernsehwerbung als eigenständige Kommunikationsform umfasse – als Grundrecht im Rahmen des Gemeinschaftsrechts geschützt.

38. Dieses Grundrecht ergebe sich zunächst aus Artikel 10 Absatz 1 EMRK, der das Recht auf freien Empfang und freie Weitergabe von Informationen oder Ideen als Bestandteil der Meinungsfreiheit vorsehe. Dieses Recht sei auch in Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte verankert.

39. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Artikel 10 Absatz 1 EMRK umfasse dieses Recht auch die Rundfunk-, Fernseh- und Filmfreiheit, differenziere nicht nach dem Inhalt oder der Qualität der verbreiteten Informationen und umfasse auch werbende Aussagen.

40. Schließlich habe der Gerichtshof anerkannt, dass die Erhaltung des Pluralismus in den audiovisuellen Medien in einem Zusammenhang mit der durch Artikel 10 EMRK garantierten Meinungsfreiheit stehe, die zu den von der Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechten gehöre.

41. Das in der Richtlinie 89/552 verankerte und durch die Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG) geschützte Recht zur freien Ausstrahlung und Verbreitung von Fernsehsendungen sei, wie in der achten Begründungserwägung der Richtlinie ausgeführt, auch eine spezifische gemeinschaftsrechtliche Ausprägung eines allgemeineren Prinzips, nämlich der in Artikel 10 Absatz 1 EMRK garantierten Meinungsfreiheit.

42. Die Freiheit des Produzenten, Fernsehsendungen unter Einbeziehung von Werbeunterbrechungen zu gestalten, werde zudem vom Gemeinschaftsgrundrecht der Kunstfreiheit umfasst, das sowohl die Erstellung des Kunstwerks als auch dessen Ausstrahlung und Übertragung schütze.

43. Daraus folgt nach Ansicht von RTL, dass die Werbebeschränkungen, die Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 für die Ausstrahlung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Fernsehfilme vorsehe, sowohl in die Rundfunk- als auch in die Kunstfreiheit eingriffen.

44. Es stelle sich somit die Frage, ob die Einschränkungen dieser beiden Grundrechte durch die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Werberegulungen durch das Gemeinschaftsrecht gerechtfertigt seien.

45. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, dass Einschränkungen von Grundrechten gemeinschaftsrechtlich nur gerechtfertigt seien, soweit sie zur Erreichung eines legitimen Zieles geeignet, erforderlich und angemessen seien. Ferner müssten nach der Rechtsprechung Einschränkungen von Grundrechten gesetzlich eindeutig festgelegt werden; andernfalls seien sie eng auszulegen.

46. Diese Grundsätze stünden im Übrigen im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte insbesondere zu Artikel 10 Absatz 2 EMRK, wonach eine nicht eindeutige Beschränkung eng auszulegen sei.

47. Zur Frage der Rechtfertigung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beschränkung macht RTL geltend, dass ihr der mit den Werbebeschränkungen bezweckte Schutz der künstlerischen Integrität der Filme als audiovisuelle Werke nicht aufgedrängt werden könne, weil sie selbst als Urheberin der fraglichen Werke, die ja gerade im Hinblick auf Werbeunterbrechungen konzipiert worden seien, deren Schutz nicht verlange. Es handle sich daher nicht um den Schutz der Rechte anderer im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 EMRK.

48. Die Reichweite des Werkschutzes durch Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 sei daher bei einer primärrechtskonformen Auslegung in Bezug auf Fernsehfilme so zu verstehen, dass dieser Schutz nur insoweit bezweckt sei, als dies dem Willen der Urheber der Filme und damit der Grundrechtsträger entspreche.

49. RTL stellt abschließend fest, dass der von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 bezweckte Werkschutz nicht greife, wenn die betroffenen, für das Fernsehen produzierten Filme von vornherein unter Einbeziehung von Werbepausen konzipiert worden seien.

50. Die NLM, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission tragen vor, die Regelung, dass Kinospielefilme und Fernsehfilme in Bezug auf Werbeunterbrechungen strengeren Maßstäben unterlägen, sei im letzten Verfahren zur Revision der Richtlinie 89/552 ausdrücklich beibehalten worden, und diese beiden Arten von Filmen seien daher insoweit gleich zu behandeln. Auch der Wortlaut von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 lasse keine andere Auslegung zu.

Antwort des Gerichtshofes

51. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das Kapitel IV der Richtlinie 89/552 Vorschriften über Fernsehwerbung, Sponsoring und Teleshopping enthält. Dazu gehört Artikel 11 der Richtlinie, der die Häufigkeit von Werbeunterbrechungen regelt.

52. Nach Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 89/552 muss die Fernsehwerbung grundsätzlich zwischen den Sendungen eingefügt werden. Die Werbung kann jedoch auch in die laufenden Sendungen eingefügt werden, sofern bestimmte Grundsätze beachtet werden: Die Werbeunterbrechungen dürfen den Zusammenhang und den Wert der Sendungen nicht beeinträchtigen, sie müssen u. a. die Art und die Länge des Programms berücksichtigen, und sie dürfen nicht gegen die Rechte von Rechtsinhabern verstoßen.

53. Die besonderen Voraussetzungen, unter denen Sendungen durch Werbung unterbrochen werden dürfen, sind in Artikel 11 Absätze 2 bis 5 der Richtlinie 89/552 genannt.

54. Aus Artikel 11 Absatz 4 dieser Richtlinie ergibt sich, dass zwischen zwei aufeinander folgenden Werbeunterbrechungen innerhalb der Sendung ein Abstand von mindestens 20 Minuten liegen sollte.

55. Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 sieht einen stärkeren Schutz audiovisueller Werke wie Kinospielefilme und Fernsehfilme vor, nämlich eine einzige Werbeunterbrechung für jeden vollen Zeitraum von 45 Minuten und eine weitere Unterbrechung, wenn die Dauer der Sendung um mindestens 20 Minuten über zwei oder mehrere volle 45-Minuten-Zeiträume hinausgeht.

56. Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 enthält jedoch eine Ausnahme für Serien, Reihen, leichte Unterhaltungssendungen und Dokumentarfilme. Solche Sendungen fallen somit unter die Regelung des Artikels 11 Absatz 4 der Richtlinie.

57. RTL macht geltend, dass für das Fernsehen produzierte Filme, die bereits nach ihrer Konzeption Pausen für die Einfügung von Werbespots vorsähen, nicht unter den Begriff „Fernsehfilme“ in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 fielen.

58. Dieser Auslegung stehen sowohl der Wortlaut als auch die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung entgegen.

59. Der Wortlaut des Artikels 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 ist eindeutig. Er enthält keinen Anhaltspunkt für eine eigene Kategorie von für das Fernsehen produzierten Filmen, die nicht unter den Begriff „Fernsehfilme“ fallen, weil sie bereits nach ihrer Konzeption Pausen für Werbespots vorsehen.

60. Dies wird auch durch die Entstehungsgeschichte von Artikel 11 Absatz 3 der Richt-

linie 89/552 bestätigt, wie sie u. a. das vorlegende Gericht dargelegt hat. Dem Vorschlag der Kommission zur Änderung dieser Bestimmung, der darauf abzielte, die Fernsehfilme von der in dieser Bestimmung vorgesehenen Regelung auszuklammern, ist der Rat nämlich nicht gefolgt. Dieser Vorschlag war aber gerade damit begründet worden, dass bei solchen Filmen bereits in der Konzeptionsphase natürliche Pausen vorgesehen werden können, in die sich Werbespots einfügen lassen, ohne die Einheit des Werkes zu gefährden.

61. Die von RTL vertretene Auslegung von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 ist auch nicht im Hinblick auf das Ziel der Richtlinie geboten.

62. Aus der siebenundzwanzigsten Begründungserwägung und aus Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 89/552 folgt nämlich, dass diese Bestimmung einen ausgewogenen Schutz der finanziellen Interessen der Fernsehveranstalter und der Werbetreibenden einerseits sowie der Interessen der Rechteinhaber, d. h. der Autoren und Urheber, und der Zuschauer als Verbraucher andererseits bezweckt.

63. [...]

64. Doch selbst wenn dieses Ziel, wie RTL vorträgt, für die in Rede stehenden Filme insofern, als es sich auf den Schutz der Interessen der Fernsehveranstalter und derjenigen der Rechteinhaber erstreckt, nicht von Bedeutung sein sollte, da dieser Schutz hier nicht gefordert wird, bleibt im vorliegenden Fall doch ein anderer wesentlicher Aspekt dieser Zielsetzung eindeutig relevant, nämlich der Schutz der Zuschauer als Verbraucher gegen übermäßige Werbung.

65. Die von RTL vertretene Auslegung erkennt diesen gleichwohl wesentlichen Aspekt des von Artikel 11 der Richtlinie 89/552 verfolgten Zieles eines ausgewogenen Schutzes. Dabei kommt, was die weitergehende Schutzregelung des Artikels 11 Absatz 3 angeht, gerade dem Schutz der Zuschauer eine besondere Bedeutung zu.

66. Eine solche Auslegung birgt außerdem die Gefahr, dass der durch diese Bestimmung gewährte stärkere Schutz ausgehöhlt wird, da sie es den Fernsehveranstaltern erlauben würde, diesen Schutz leicht dadurch zu unterlaufen, dass sie nur Filme kaufen oder produzieren, die nach ihrer Konzeption Pausen für die Einfügung von Werbespots vorsehen.

67. Schließlich führt eine Auslegung, nach der die weiter gehende Schutzregelung des Artikels 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 auch auf Fernsehfilme wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden anwendbar ist, nicht zu einem Ergebnis, das mit den Grundrechten nicht vereinbar wäre.

68. Dieser stärkere Schutz kann zwar eine Einschränkung der Meinungsfreiheit darstellen, wie sie in Artikel 10 Absatz 1 EMRK, auf den die achte Begründungserwägung der Richtlinie 89/552 im Übrigen verweist, verankert ist.

69. Diese Einschränkung ist jedoch nach Artikel 10 Absatz 2 EMRK gerechtfertigt.

70. Denn sie verfolgt ein legitimes Ziel, nämlich den Schutz [...] der Rechte anderer im Sinne der genannten Bestimmung, d. h. den Schutz der Zuschauer als Verbraucher sowie deren Interesse, Zugang zu Programmen guter Qualität zu haben. Diese Ziele können Maßnahmen gegen übermäßige Werbung rechtfertigen.

71. Der Gerichtshof hat im Übrigen bereits entschieden, dass der Schutz der Verbraucher gegen ein Übermaß an kommerzieller Werbung und die Erhaltung einer bestimmten Programmqualität im Rahmen der Kulturpolitik Ziele sind, die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich der Fernsehwerbung durch die Mitgliedstaaten rechtfertigen können [...].

72. Zur Verhältnismäßigkeit der fraglichen Einschränkung ist festzustellen, dass diese nicht den Inhalt der Werbebotschaft betrifft, dass sie kein Verbot, sondern lediglich eine Begrenzung der Zahl der Unterbrechungen enthält, die für alle Veranstalter gilt, und dass sie es grundsätzlich den Fernsehveranstaltern überlässt, den Zeitpunkt (vgl. Punkt 249 des Erläuternden Berichts zum Fernsehübereinkommen) und – in den Grenzen des Artikels 18 der Richtlinie 89/552 – die Länge der Werbeunterbrechungen zu bestimmen.

73. Darüber hinaus ergibt sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Artikel 10 Absatz 2 EMRK, dass die nationalen Behörden bei der Entscheidung über die Frage, ob ein zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis besteht, das eine Einschränkung der Meinungsfreiheit rechtfertigen könnte, einen gewissen Ermessensspielraum haben. Nach dieser Recht-

sprechung ist dies gerade in der Wirtschaft und besonders in einem so komplexen und fluktuierenden Bereich wie der Werbung unerlässlich. [...].

74. Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Filme, die für das Fernsehen produziert worden sind und nach ihrer Konzeption Pausen für die Einfügung von Werbespots vorsehen, unter den Begriff „Fernsehfilme“ in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie fallen. [...]

75. Mit der zweiten, der dritten und der vierten Frage [...] möchte das vorliegende Gericht wissen, welche Verbindung zwischen Filmen bestehen muss, damit sie unter die in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 vorgesehene Ausnahmeregelung für Reihen fallen können.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

76. RTL führt aus, dass der Begriff der Reihen in erster Linie im Hinblick auf die Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit auszulegen sei.

77. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bestehe das Hauptziel der Richtlinie 89/552 darin, die Dienstleistungsfreiheit, d. h. die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen, zu gewährleisten.

78. Aus dieser Rechtsprechung ergebe sich, dass Artikel 11 Absatz 3 Satz 1 der Richtlinie 89/552, der eine Beschränkung der freien Ausstrahlung von Fernsehsendungen enthalte, die insofern nicht eindeutig formuliert sei, als nicht klar aus der Richtlinie hervorgehe, unter welchen Voraussetzungen die Ausstrahlung von Fernsehfilmen als Reihe nicht der strengeren Regelung des 45-Minuten-Intervalls unterliege, im Hinblick auf das Richtlinienziel eng auszulegen sei. Der Begriff der Reihen sei daher möglichst weit auszulegen.

79. Zur Auslegung des Wortlauts von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 in seinen verschiedenen Sprachfassungen trägt RTL vor, dass eine Prüfung der Vorschrift in ihren verschiedenen Sprachfassungen ergebe, dass diese nicht eindeutig sei, sondern vielfältige Bedeutungen zulasse.

80. Für den deutschen Begriff „Reihe“ (feuilleton in der französischen Fassung) werde eine solche Vielfalt von Übersetzungen ver-

wendet, dass eine einheitliche und klare Definition ausgeschlossen sei.

81. Bei der Auslegung dieser Vorschrift müssten daher nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ihr Kontext und das mit der Regelung verfolgte Ziel berücksichtigt werden.

82. Eine systematische Auslegung spreche dafür, dass den Begriffen der Reihen und der Serien, da sie beide nebeneinander genannt würden, eigenständige Bedeutungsgehalte zukämen.

83. Für die Einstufung als Reihe genüge es, dass mehrere Fernsehfilme mit abgeschlossener Handlung regelmäßig zu einer festen Zeit ausgestrahlt würden und aufgrund weiterer formaler und gestalterischer Merkmale und eines gemeinsamen Oberthemas wie etwa der Darstellung unterschiedlichster Konstellationen von Beziehungskrisen miteinander verbunden seien.

84. Was schließlich eine an den Zielen der Richtlinie ausgerichtete Auslegung von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 angehe, so schränke eine zu enge Auslegung des Begriffes der Reihen die Finanzierungsmöglichkeiten ein und konterkariere damit eines der Ziele der Richtlinie, nämlich die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen.

85. Der Begriff der Reihen müsse zweitens im Hinblick auf die Gemeinschaftsgrundrechte der Rundfunk- und der Kunstfreiheit ausgelegt werden.

86. Die Konzeption mehrerer Filme als Reihe, auch aufgrund einer nur lockeren thematischen Verknüpfung, unter Einbeziehung von Werbepausen werde vom gemeinschaftsrechtlichen Schutz dieser Grundfreiheiten erfasst. Eine enge Auslegung des Begriffes der Reihen greife mithin erheblich in diese Rechte ein.

87. Eine solche Auslegung, die zur Anwendung der in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 vorgesehenen strengen Beschränkungen für Werbeunterbrechungen führe, sei darüber hinaus nicht durch die Verfolgung legitimer Interessen gerechtfertigt.

88. RTL weist die Rechtfertigung mit dem Schutz der Integrität des Werkes in ihren Ausführungen zur ersten Vorlagefrage zurück und begründet dies im Wesentlichen damit, dass es sich im vorliegenden Fall nicht um den Schutz der Rechte anderer auf die Integrität des Werkes handle (vgl. Randnr. 47

des vorliegenden Urteils). RTL trägt ferner vor, dass weder der Schutz der Qualität der Fernsehsendungen noch der Schutz der Verbraucher eine Rechtfertigung darstellen.

89. Im Rahmen der pluralen Rundfunkordnung stelle die Programmqualität als solche kein legitimes Allgemeininteresse dar, das strenge Werbebeschränkungen für Fernsehfilme rechtfertigen könnte, da sich Werbeunterbrechungen als solche nicht auf die Qualität eines Films auswirkten. Außerdem verbiete die Rundfunk- und Pressefreiheit es, den Fernsehveranstaltern ein bestimmtes Programmmodell vorzuschreiben.

90. Darüber hinaus sei eine enge Auslegung des Begriffes der Reihen für einen effektiven Verbraucherschutz weder geeignet noch erforderlich.

91. Die Verbraucher verfügten nämlich über eine große Auswahl an verschiedenen Sendern, die Werbung in unterschiedlichem Umfang anböten. Die Verbraucher, die sich für private Sender entschieden, wüssten, dass bei diesen Sendern die Zahl der Werbeunterbrechungen größer sei als bei anderen Sendern wie den öffentlich-rechtlichen oder den speziellen Kulturkanälen. Diese Wahlfreiheit beinhalte im Übrigen einen Regulierungsmechanismus, da die Einschaltquoten sanken, wenn die Verbraucher der Meinung seien, dass die Sendungen eines privaten Senders zu viel Werbung enthielten. Dies zwingt den Sender dazu, diese Sendungen den Wünschen des Verbrauchers anzupassen.

92. Überdies sei die sich aus einer engen Auslegung des Begriffes der Reihen ergebende Anwendung der strengeren 45-Minuten-Intervall-Regelung im vorliegenden Fall deshalb nicht erforderlich, weil es mildere Mittel zur wirksamen Gewährleistung der Wahlfreiheit der Verbraucher gebe, namentlich eine Aufklärungspflicht, d. h. eine Pflicht zur Angabe der Häufigkeit der Werbeunterbrechungen in den Programmzeitschriften oder zu Beginn der Sendung.

93. RTL stellt insoweit eine Analogie zur Rechtsprechung des Gerichtshofes zum freien Warenverkehr her, der sich entnehmen lasse, dass es zur Gewährleistung der Wahlfreiheit des Verbrauchers in der Regel genüge, ihn über die Erzeugnisse, z. B. über die zu ihrer Herstellung verwendeten Grundstoffe, zu informieren.

94. Die NLM, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission machen geltend, dass eine Definition des Begriffes der Reihen, die auf formale Kriterien abstelle, nicht zulässig sei. Bei einer solchen Definition liefe nämlich der besondere Schutz für Kinospielefilme und Fernsehfilme leer, da eine formale Verknüpfung bei jeder Art von Filmen leicht herzustellen und dieser Schutz so leicht zu umgehen sei.

95. Vielmehr sei eine in Bezug auf Inhalt, Art oder Thematik signifikante Verknüpfung der jeweiligen Sendungen zu verlangen, um sie als Serie oder Reihe einstufen zu können.

96. Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht unter Bezugnahme auf die Leitlinien der ITC geltend, dass sich die realsten Verbindungen zwischen den Sendungen daraus ergäben, dass die Erzählung, d. h. die Handlung, von Sendung zu Sendung fortgeführt werde und/oder dass zumindest einige der Personen von Sendung zu Sendung wiederkehrten.

Antwort des Gerichtshofes

97. Zunächst ist festzustellen, dass weder die Richtlinie 89/552 noch die für ihre Auslegung einschlägigen Dokumente, wie die Gesetzesmaterialien oder der Erläuternde Bericht zum Fernsehübereinkommen, Aufschluss über die Kriterien zur Abgrenzung der Begriffe „Fernsehfilme“ und „Reihen“ in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 geben.

98. Auch eine Auslegung, die der gewöhnlichen Bedeutung dieser Begriffe folgt oder sich auf den Vergleich der Sprachfassungen der Richtlinie stützt, ist nicht geeignet, diese Frage eindeutig zu beantworten.

99. Die Bestimmung ist daher anhand von Sinn und Zweck der Regelung auszulegen, zu der sie gehört [...].

100. Wie sich aus Randnummer 62 des vorliegenden Urteils ergibt, bezweckt Artikel 11 der Richtlinie 89/552 einen ausgewogenen Schutz der finanziellen Interessen der Fernsehveranstalter und der Werbetreibenden einerseits sowie der Interessen der Rechteinhaber, d. h. der Autoren und Urheber, und der Zuschauer als Verbraucher andererseits.

101. Bei audiovisuellen Werken wie u. a. Fernsehfilmen sollen die Zuschauer durch Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 stärker gegen übermäßige Werbung geschützt werden.

102. Einem im Wesentlichen an formalen Kriterien orientierten Verständnis des Begriffes „Reihen“, wie es RTL vertritt, kann nicht gefolgt werden, weil dies die Erreichung dieses Zieles beeinträchtigen würde.

103. Ein solches Verständnis würde es nämlich ermöglichen, den verstärkten Schutz zu umgehen und ihn damit illusorisch zu machen. Denn die Fernsehveranstalter könnten leicht einen gemeinsamen formalen Rahmen schaffen, der völlig unterschiedliche Filme etwa aufgrund desselben Sendeplatzes, einer Ausstrahlung unter demselben Titel oder Thema oder einer Moderation vor oder nach den Sendungen miteinander verbinden würde.

104. Verbindungen formaler Art wie die von RTL vorgeschlagenen genügen daher nicht für die Definition des Begriffes „Reihen“ im Sinne von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552.

105. Der Begriff „Reihen“ erfordert mithin materielle Verbindungen, d. h. Gemeinsamkeiten, die sich auf den Inhalt der betreffenden Filme beziehen.

106. Zur näheren Bestimmung der Merkmale des Begriffes „Reihen“ ist auf die Gründe abzustellen, aus denen die Richtlinie bei Sendungen wie den Reihen einen weniger weitgehenden Schutz der Zuschauer gegen übermäßige Werbung vorsieht.

107. Wie der Generalanwalt [...] ausführte, lässt sich dieser geringere Schutz damit erklären, dass Reihen gerade aufgrund der inhaltlichen Elemente, die die einzelnen Filme, aus denen sie bestehen, verknüpfen, wie z. B. der Fortentwicklung einer Handlung oder des Wiederkehrens einer oder mehrerer Personen, von den Fernsehzuschauern geringere Aufmerksamkeit verlangen als Filme.

108. Nach alledem ist auf die zweite [...] Frage zu antworten, dass sich die Verbindungen, die zwischen Filmen bestehen müssen, damit diese unter die in Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 89/552 vorgesehene Ausnahme für Reihen fallen können, aus dem Inhalt der betreffenden Filme ergeben müssen, wie z. B. der Fortentwicklung einer Handlung von einer Sendung zur anderen oder dem Wiederkehren einer oder mehrerer Personen in den einzelnen Sendungen.

Anm. d. Red.:

Zum Begriff der Reihe siehe auch OLG Celle, *tv diskurs*, Ausgabe 4 (April 1998), S. 113 m. Anm. Schumann/Ulich sowie VG Schleswig, *tv diskurs*, Ausgabe 5 (Juli 1998), S. 97.