

**Hans-Martin Schmidt**

**Rundfunkgebührenfinanzierung  
unter dem GATS**



**PETER LANG**

Internationaler Verlag der Wissenschaften

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>19</b>
<b>Einführung</b> .....	<b>23</b>
A.) Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung.....	25
B.) Hintergrund.....	25
C.) Einordnung in den bisherigen Forschungsstand.....	28
D.) Gang der Untersuchung.....	30
E.) Begriffsklärung .....	31
<b>Teil 1 - Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, die WTO und das GATS</b> .....	<b>33</b>
<b>§ 1 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk</b> .....	<b>35</b>
A.) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland .....	35
I. Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der „Rundfunkordnung“ .....	35
1.) Dimensionen der Rundfunkstätigkeit .....	35
2.) Duales System .....	37
II. Der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten .....	38
1.) Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	38
a.) Grundversorgungsauftrag.....	38
b.) Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	41
2.) Gesetzliche Ausgestaltung des Funktionsauftrages .....	41
3.) Das aktuelle Leistungsangebot der Rundfunkanstalten .....	42
III. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	44
1.) Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	44
2.) Einfachgesetzliche Ausgestaltung.....	45
3.) Gebührenermittlungssystem .....	45
4.) Praxis.....	46
B.) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk außerhalb Deutschlands .....	47
I. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Europäischen Gemeinschaft.....	47
II. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in den USA .....	49
C.) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im Wettbewerb .....	50
I. Wettbewerbsverhältnis .....	50
II. Internationaler Wettbewerb .....	51
III. Programmtätigkeit und Werbemarkt.....	52
IV. Beschaffungs- und Verwertungsmärkte.....	54
D.) Weiterentwicklung der Rundfunkstätigkeit.....	54
I. Die Digitalisierung und die sogenannte Konvergenz der Medien	54
1.) Technische Konvergenz.....	55

2.) Konvergenz der Märkte .....	56
3.) Konvergenz im Nutzungsverhalten .....	57
II. Rundfunk und E-Commerce .....	58
III. Regulatorische Probleme .....	59
1.) Regulierungsansatz in der EG .....	59
2.) Klassifizierungsprobleme unter dem GATS .....	61
3.) Zwischenergebnis .....	62
E.) Zusammenfassung .....	63
<b>§ 2 Die WTO-Rechtsordnung im Überblick .....</b>	<b>65</b>
A.) Vom GATT zur WTO .....	65
I. GATT 1947 .....	66
1.) Prinzipien des GATT - Instrumente des GATT .....	68
a.) Abbau von Handelshemmnissen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren .....	69
b.) Diskriminierungsverbote .....	69
aa.) Meistbegünstigungsgrundsatz .....	70
bb.) Das Gebot der Inländerbehandlung .....	70
2.) Ausnahmeregelungen .....	71
II. Die Weiterentwicklung des GATT 1947 bis zur Uruguay-Runde	72
III. Das aktuelle System der WTO	
nach der Uruguay-Runde im Überblick .....	74
1.) Tempelmodell .....	74
2.) Institutioneller Aufbau .....	76
3.) Streitbeilegungssystem .....	77
a.) Überblick .....	77
b.) Zusammensetzung eines Panels .....	79
c.) Zusammensetzung des Appellate Body .....	80
d.) Bedeutung der Streitbeilegungsentscheidungen .....	81
B.) Interpretation der WTO-Abkommen .....	81
I. Primäre Auslegungsmittel, Art. 31 Abs. 1 WVK .....	83
1.) Wortlaut .....	83
2.) Kontext .....	84
3.) Ziel und Zweck .....	84
II. Ergänzende Interpretationshilfen, Art. 32 WVK .....	85
III. Weitere Auslegungsgrundsätze .....	85
<b>§ 3 Rundfunk im WTO-Rahmen .....</b>	<b>89</b>
A.) Dienstleistung oder Ware - GATS oder GATT ? .....	89
B.) „Virtual Goods“ .....	93
C.) Zwischenergebnis .....	94
D.) Maßgebliche Relevanz des GATS .....	94

<b>§ 4 Das GATS im Überblick</b> .....	97
A.) Handel mit Dienstleistungen .....	97
B.) Ziele des GATS.....	99
C.) Die Struktur des GATS .....	101
I. Erbringungsarten.....	101
II. Allgemeine und besondere Verpflichtungen.....	102
D.) Die allgemeinen Verpflichtungen des GATS.....	103
I. Meistbegünstigungsprinzip.....	103
II. Subventionen .....	105
III. Sonstige allgemeine Verpflichtungen .....	106
1.) Monopole und Dienstleistungserbringer mit Monopolstellung.....	106
2.) Innerstaatliche Regelungen (Art. VI Abs. 4 GATS).....	107
IV. Zusammenfassung.....	107
E.) System der besonderen Verpflichtungen .....	107
I. Klassifizierungssystem.....	108
II. Aufbau einer Verpflichtungstabelle .....	109
III. Rücknahme von besonderen Verpflichtungen .....	111
F.) Built-in Agenda und Verhandlungsrunden .....	112
G.) Ausnahmen .....	113
I. Art. XIV GATS.....	114
II. Öffentliches Beschaffungswesen.....	114
<b>§ 5 WTO, EG und Deutschland</b> .....	115
A.) Kompetenzverteilung	
zwischen den EG-Mitgliedstaaten und der EG .....	117
I. Verbandskompetenz .....	117
1.) EuGH-Gutachten 1/94 .....	117
2.) Neuregelung der Außenkompetenzen durch den Vertrag von Nizza .....	118
3.) Ergebnis.....	120
II. Organkompetenz und Verfahren zum Aushandeln von Außenhandelsabkommen.....	120
III. Kompetenzvorbehalte.....	122
IV. Neuregelung der Außenhandelskompetenzen im EU-Reformvertrag.....	123
B.) Wirkungsweise des WTO-Rechts in der EG.....	125
I. Begriffbestimmung .....	125
II. Unmittelbare Geltung.....	126
III. Keine unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts .....	128
1.) WTO-Abkommen im ausschließlichen Kompetenzbereich der EG .....	128
a.) Keine unmittelbare Anwendbarkeit .....	128

b.) Mittelbare Anwendbarkeit.....	131
2.) Gemischte Abkommen .....	131
IV.WTO-konforme Auslegung des Gemeinschaftsrechts .....	133
C.) Die tatbestandliche Relevanz des WTO-Rechts in der Gemeinschaft .....	136
D.) Fazit.....	137

## **Teil 2 - Rundfunkgebührenfinanzierung als möglicher Verstoß gegen das GATS ..... 139**

<b>§ 6 Anwendungsbereich des GATS .....</b>	<b>141</b>
A.) „Beeinträchtigung“ des Handels mit Dienstleistungen .....	141
B.) In Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistungen .....	142
I. Bedeutung des Begriffs „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ .....	143
II. Nicht zu kommerziellen Zwecken („not on a commercial basis“).....	144
1.) Begriffsbestimmung .....	144
2.) Anwendung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	145
III.Nicht im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern.....	145
1.) Begriffsbestimmung .....	145
2.) Anwendung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	147
IV.Fazit.....	147
<b>§ 7 Derzeitiger Stand der Liberalisierungsverpflichtungen.....</b>	<b>149</b>
A.) Audiovisueller Sektor.....	149
B.) Telekommunikationsbereich .....	150
I. Spezifische Verpflichtungen .....	150
II. Sonderabkommen und -regelungen im Bereich Telekommunikation.....	152
C.) Ergebnis .....	153
<b>§ 8 Rechtslage bei einer vollständigen Liberalisierung des audiovisuellen Sektors.....</b>	<b>155</b>
A.) Die Rundfunkgebührenfinanzierung als möglicher Verstoß gegen die Marktzugangspflicht.....	155
I. Überblick über die Marktzugangspflicht im GATS .....	155
II. Rundfunkgebührenfinanzierung als Marktzugangshindernis?....	157
III.Das Verhältnis von Art. XVI Abs. 2 zu Art. XVI Abs. 1 GATS 158	
1.) Wortlaut.....	159
2.) Kontext.....	160
3.) Ziel und Zweck.....	161
4.) Zwischenergebnis .....	162

IV. Reichweite der Tatbestände des Art. XVI Abs. 2 GATS .....	162
1.) Illustrative oder enumerative Aufzählung? .....	163
2.) Reichweite der enumerativen Verbote in Art. XVI Abs. 2 GATS .....	163
V. Zusammenfassung und Anwendung auf die Rundfunkgebührenfinanzierung .....	165
B.) Die Rundfunkgebührenfinanzierung als möglicher Verstoß gegen das Prinzip der Inländerbehandlung .....	166
I. Überblick .....	166
II. Die Voraussetzungen .....	167
1.) Der Begriff „weniger günstige Behandlung“ .....	168
2.) Das Kriterium der Gleichheit (Likeness) .....	170
3.) Problematisierung anhand der Rundfunkgebührenfinanzierung .....	170
4.) Die Panel-Entscheidung EC-Bananas – „The Pandora’s Box of Likeness?“ .....	171
III. Die Bestimmung von Gleichheit (Likeness) in Art. XVII GATS .....	174
1.) Gleichheit (Likeness) unter dem GATT als Referenzpunkt .....	175
a.) “Border Tax Adjustment“-Kriterien .....	176
b.) Kein „aims and effects test“ im GATT .....	177
c.) Aktuelle Rechtsprechung zu Art. III Abs. 4 GATT ....	178
d.) Der Zusammenhang mit Art. XX GATT .....	179
e.) Zwischenergebnis .....	181
2.) Die Interpretation von Art. XVII GATS .....	181
a.) Wettbewerbsverhältnis .....	181
b.) Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer .....	183
3.) Anwendung auf die Rundfunkgebührenfinanzierung .....	186
IV. Ergebnis .....	187

## § 9 Die Rundfunkgebührenfinanzierung

unter einem zukünftigen GATS-Subventionsabkommen .....	189
A.) Allgemeines zu Subventionen .....	189
B.) Stand der Verhandlungen über ein GATS-Subventionsabkommen.	191
C.) Referenzpunkte: Die Beihilferegelungen im EG-Recht und GATT-Recht .....	193
I. Rundfunkgebührenfinanzierung unter dem EG-Beihilferecht ....	194
1.) Das Amsterdamer Protokoll .....	195
2.) Die Rolle der Kommission .....	197
a.) Guidelines .....	197
b.) Mitteilung von 2001 .....	198
c.) Neuere Entscheidungspraxis .....	198
d.) Fazit .....	200
II. Der Tatbestand der Beihilfe im EG-Recht .....	200

1.) Das Kriterium „aus staatlichen Mitteln“ .....	201
2.) Das Kriterium der „Begünstigung“ .....	203
3.) Das Kriterium der „Wettbewerbsverfälschung“ .....	205
a.) Wettbewerbsverfälschung .....	206
b.) Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels.....	206
4.) Rechtfertigung der Rundfunkgebührenfinanzierung unter Art. 86 Abs. 2 EG .....	207
5.) Zusammenfassung .....	209
III. Subventionsregime des GATT .....	210
1.) Subventionsbegriff.....	211
a.) Finanzieller Beitrag aus öffentlichen Mitteln.....	212
aa.) Enumerative Aufzählung der Zuwendungsformen.....	212
bb.) Rundfunkteilnehmer als „private body entrusted or directed“ .....	214
b.) Vorteil.....	215
2.) Ampel-Ansatz.....	216
3.) Ergebnis.....	218
D.) Bewertung.....	218

### **Teil 3 - Sicherung öffentlich-rechtlichen Rundfunks ..... 221**

<b>§ 10 Bestehende Ausnahmeregelung in Art. XIV GATS.....</b>	<b>223</b>
A.) Systematik des Art. XIV GATS .....	223
I. Notwendigkeitserfordernis .....	224
II. Chapeau .....	225
B.) Keine kulturrelevanten Anknüpfungspunkte in Art. XIV GATS ....	226
C.) Rechtsfortbildung durch den Dispute Settlement Body?.....	227
D.) Ergebnis .....	227
<b>§ 11 Rolle der UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt .....</b>	<b>229</b>
A.) Hintergrund .....	229
B.) Übersicht über die Konvention.....	231
I. Ziele und Leitprinzipien .....	231
II. Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen.....	233
III. Rechte und Pflichten der Vertragsparteien .....	233
IV. Sonstige Regelungen .....	234
C.) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Konvention.....	234
D.) Schutzzumfang für den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk. ....	235
I. Schutzniveau unter der UNESCO-Konvention. ....	236
II. Das Verhältnis der UNESCO-Konvention zum WTO-Recht.....	237

1.) Mögliche Konflikte zwischen GATS und UNESCO-Konvention.....	237
2.) Das Verhältnis internationaler Verträge zueinander.....	239
a.) Leitlinien im allgemeinen Völkerrecht .....	239
b.) WTO-Recht als Teil des allgemeinen System des Völkerrechts .....	240
c.) Geflecht internationaler Verpflichtungen .....	240
d.) Ansatzpunkte im allgemeinen Völkerrecht.....	241
3.) Die spezielle Regelung der UNESCO-Konvention .....	245
4.) Divergierende Mitgliedschaften von WTO und UNESCO-Konvention.....	247
III. Relevanz der gefundenen Erkenntnisse in einem WTO-Streitbeilegungsverfahren .....	248
1.) Zuständigkeit .....	248
2.) Auslegung .....	249
3.) Anwendbares Recht .....	250
4.) Zusammenfassung .....	252
5.) Wirkung eines UNESCO-Streitspruchs .....	253
IV. Schutzwirkung der UNESCO-Konvention vor weiterer Liberalisierung .....	253
E.) Ergebnis .....	254
<b>§ 12 Zukünftige Regelungen – Vorschläge .....</b>	<b>257</b>
A.) Änderung des GATS .....	257
I. Problematik einer allgemeinen Ausnahmeklausel.....	258
II. Dynamische Verweisung auf die UNESCO-Konvention.....	260
B.) Maßnahmen jenseits einer GATS Änderung .....	260
I. Unterschiedliche Gefährdungsmöglichkeiten .....	260
II. Einheitliche Anforderungen an eine Sicherungsklausel.....	261
1.) Technologieneutralität und Entwicklungsoffenheit .....	261
2.) Autonomie .....	262
3.) Keine Verhältnismäßigkeitsklausel.....	262
4.) Formulierungsvorschlag .....	262
C.) Ergebnis .....	263
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>265</b>
<b>Anhang 1.....</b>	<b>271</b>
<b>Anhang 2.....</b>	<b>273</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>275</b>