

Rechtssache C-22/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der
Verfahrensordnung eines Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

7. Januar 2022

Vorlegendes Gericht:

Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht, Polen)

Datum der Vorlageentscheidung:

15. Dezember 2021

Kassationsbeschwerdeführerin:

T. S.A.

Kassationsbeschwerdegegner:

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii und Telewizji

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Entscheidung des Präsidenten des Nationalen Rundfunkrats, mit der gegen die Gesellschaft T. S. A. eine Geldbuße in Höhe von 10 000 PLN wegen eines Verstoßes gegen das Verbot der Unterbrechung von Kinderprogrammen zur Ausstrahlung von Werbung verhängt wurde.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Auf Grundlage von Art. 267 AEUV stellt das vorlegende Gericht eine Vorlagefrage, die sich darauf bezieht, ob im Hinblick auf den im Unionsrecht geltenden Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz die Unterscheidung zwischen Veranstaltern linearer audiovisueller Mediendienste einerseits und Veranstaltern audiovisueller Mediendienste auf Abruf andererseits durch den nationalen Gesetzgeber in Bezug auf die Möglichkeit für diese Veranstalter, Werbung während Kindersendungen auszustrahlen, zulässig ist.

Vorlagefrage

Sind Art. 20 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 der 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) und Art. 11 und Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die nur Fernsehsendern verbietet, in ihren Kindersendungen Werbeeinschaltungen zu platzieren, während Veranstalter von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf von diesem Verbot nicht betroffen sind?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 11 und 20

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), Art. 4 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2

Angeführte nationale Vorschriften

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Gesetz vom 29. Dezember 1992 über Radio und Fernsehen, im Folgenden: Rundfunkgesetz), Art. 16a, Art. 47k und Art. 53

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Am 2. Oktober 2016 unterbrach die T. S.A. (im Folgenden meist: Klägerin), ein Fernsehsender, eine Sendung für Kinder, um Werbung zu senden. Damit verstieß sie gegen das im Rundfunkgesetz enthaltene Verbot, Kinderprogramme zu unterbrechen, um Werbung oder Teleshopping zu senden. Wegen dieses Verstoßes verhängte der Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (Präsident des Nationalen Rundfunkrats, im Folgenden: Beklagter) mit Entscheidung vom 14. September 2017 gegen die Klägerin eine Geldbuße in Höhe von 10 000 PLN.
- 2 Die Klage der T. S.A. gegen diese Entscheidung wurde von den Gerichten erster und zweiter Instanz zurückgewiesen. Die Klägerin legte gegen das Urteil des Berufungsgerichts Kassationsbeschwerde beim vorlegenden Gericht ein.
- 3 Auf eine von der Klägerin aufgeworfene wesentliche Rechtsfrage hin hat das vorlegende Gericht die gegenständliche Vorlagefrage an den Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: EuGH) gerichtet und die mündliche Verhandlung vertagt.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 Die von der Klägerin aufgeworfene Rechtsfrage betrifft die Zulässigkeit der Anwendung strengerer Regeln zur Beschränkung der Ausstrahlung von Werbung als derjenigen, die sich aus dem Wortlaut von Art. 20 der 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, im Folgenden: Richtlinie 2010/13/EU) ergeben, wenn diese Vorschriften nicht den Anforderungen der Normen des Unionsrechts entsprechen, konkret dem Gleichheitsgrundsatz, der sich u. a. aus Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) ergibt, und nicht der Anforderung genügen, dass der Anwendungsbereich des Ge- oder Verbots klar definiert ist.
- 5 Die Klägerin macht geltend, die Bestimmungen über Beschränkungen von Werbung, die den audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf beigelegt sei, seien im polnischen Recht nicht so geregelt, dass die Voraussetzung der Gleichheit vor dem Gesetz erfüllt sei. Gemäß dem Rundfunkgesetz gelte das Verbot der Unterbrechung von Kindersendungen zur Ausstrahlung von Werbung nicht für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf. Unternehmen, die Abrufdienste im Wettbewerb mit Fernsehsendern auf einem ähnlichen oder sogar demselben Markt anböten, seien daher nicht daran gehindert, Kindersendungen zur Ausstrahlung von Werbung zu unterbrechen. Dieses Verbot gelte nur für Fernsehsender.
- 6 Nach Ansicht der Klägerin ist eine solche Unterscheidung zwischen Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf einerseits und Fernsehsendern andererseits – zum Nachteil der letzteren – mit dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz nach Art. 20 der Charta nicht vereinbar. Denn nach den Bestimmungen des Unionsrechts seien Fernsehsender und Anbieter audiovisueller Dienste auf Abruf als vergleichbar anzusehen, da sie ähnliche Dienstleistungen erbrächten. Gleichzeitig stehe außer Zweifel, dass die geschützten Interessen – die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen und die Menschenwürde –, mit denen das Verbot von Werbung in Kindersendungen gerechtfertigt werde, in Bezug auf Fernsehsendungen und audiovisuelle Dienste auf Abruf gleichermaßen gültig seien. Nach alledem sei die Voraussetzung dafür, dass der nationale Gesetzgeber einen strengeren Maßstab als den in der Richtlinie 2010/13/EU geforderten anlege, nicht erfüllt. Gemäß Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie sei die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht Voraussetzung für eine solche strengere Bestimmung. Die Klägerin ist der Ansicht, dass unter diesen Umständen die Bestimmungen der Richtlinie 2010/13/EU und insbesondere ihres Art. 20 Abs. 2 unmittelbar gelten sollten, wonach die Übertragung von Kindersendungen für jeden programmierten Zeitraum von mindestens 30 Minuten höchstens einmal für Fernsehwerbung unterbrochen werden darf, jedoch nur, wenn die Gesamtdauer der Sendung nach dem Sendeplan mehr als 30 Minuten beträgt.

- 7 Der Beklagte argumentiert, dass der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz in vergleichbaren Situationen Anwendung finden könne; die Situation eines Fernsehveranstalters, der ein Programm ausstrahlt, d. h. eines Anbieters von linearen Diensten, und die Situation eines Anbieters von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf, d. h. eines Anbieters von nichtlinearen Diensten, gehörten nicht dazu. Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf unterschieden sich nämlich von Fernsehprogrammen darin, welche Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer habe und welche Auswirkungen sie auf die Gesellschaft hätten. Deshalb ist es nach Ansicht des Beklagten gerechtfertigt, für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf weniger strenge Vorschriften zu erlassen, so dass sie nur den Grundvorschriften der Richtlinie 2010/13/EU unterliegen sollten.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 8 Vorab weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die vom nationalen Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten eingeführten Regelungen im vorliegenden Fall nicht anwendbar sind. Im Rahmen dieser Umsetzung wurde unter anderem eine Bestimmung in das Rundfunkgesetz aufgenommen, die es einem Fernsehsender erlaubt, einen Kinderfilm, der länger als eine Stunde dauert, zur Ausstrahlung von Werbung zu unterbrechen. Die vom Kläger angefochtene Entscheidung ist am 14. September 2017 ergangen, also vor dem Erlass der Richtlinie 2018/1808 und vor Änderungen des nationalen Rechts im Rahmen ihrer Umsetzung.
- 9 Nach der Gesetzeslage zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung war es Fernsehsendern gänzlich untersagt, Kindersendungen zu unterbrechen, um Werbung zu senden. Diese Lösung stellte eine Verschärfung der in Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie 2010/13/EU in der zum Zeitpunkt der angefochtenen Entscheidung geltenden Fassung vorgesehenen Regelung dar, wonach die Übertragung von Fernsehfilmen (mit Ausnahme von Serien, Reihen und Dokumentarfilmen), Kinospielefilmen und Nachrichtensendungen für jeden programmierten Zeitraum von mindestens 30 Minuten einmal für Fernsehwerbung und/oder Teleshopping unterbrochen werden darf. Die Übertragung von Kindersendungen darf für jeden programmierten Zeitraum von mindestens 30 Minuten höchstens einmal für Fernsehwerbung und/oder Teleshopping unterbrochen werden, jedoch nur, wenn die Gesamtdauer der Sendung nach dem Sendeplan mehr als 30 Minuten beträgt.
- 10 Mit dem vollständigen Verbot der Unterbrechung von Kindersendungen zur Ausstrahlung von Werbung hat der nationale Gesetzgeber von der in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2010/13/EU vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Mediendiensteanbieter, die seiner Rechtshoheit unterworfen sind, zu verpflichten, ausführlicheren oder strengeren Bestimmungen in den von der gegenständlichen

Richtlinie koordinierten Bereichen nachzukommen. Nach Art. 4 Abs. 1 a. E. dieser Richtlinie war die Voraussetzung für die Ausübung dieser Möglichkeit, dass die fraglichen Vorschriften im Einklang mit dem Unionsrecht stehen.

- 11 Für Anbieter, die audiovisuelle Mediendienste auf Abruf anbieten, galt dieses absolute Verbot der Unterbrechung von Kindersendungen zur Ausstrahlung von Werbung nicht.
- 12 Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob diese Regelung der Stellung von Veranstaltern linearer audiovisueller Mediendienste und Veranstaltern audiovisueller Mediendienste auf Abruf – die es letzteren erlaubt, Kindersendungen für die Ausstrahlung von Werbung zu unterbrechen – mit dem Unionsrecht, insbesondere dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, vereinbar ist.
- 13 In Artikel 20 der Charta heißt es, dass alle Personen vor dem Gesetz gleich sind. Dieser allgemeine Gleichheitsgrundsatz verlangt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist. Eine unterschiedliche Behandlung ist gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht.
- 14 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich laut dem 58. Erwägungsgrund der Richtlinie 2010/13/EU „[a]udiovisuelle Mediendienste auf Abruf ... sich von Fernsehprogrammen darin [unterscheiden], welche Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer hat und welche Auswirkungen sie auf die Gesellschaft haben. Deshalb ist es gerechtfertigt, für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf weniger strenge Vorschriften zu erlassen, so dass sie nur den Grundvorschriften dieser Richtlinie unterliegen sollten.“ Wie im 59. Erwägungsgrund ausgeführt, gibt jedoch „[d]ie Verfügbarkeit schädlicher Inhalte im Bereich der audiovisuellen Mediendienste ... Anlass zur Sorge für den Gesetzgeber, die Medienbranche und Eltern. Gerade im Zusammenhang mit neuen Plattformen und neuen Produkten werden hier neue Herausforderungen entstehen. Vorschriften zum Schutz der körperlichen, geistigen und sittlichen Entwicklung Minderjähriger sowie zur Wahrung der Menschenwürde in allen audiovisuellen Mediendiensten, einschließlich der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation sind daher erforderlich.“ In Anbetracht dessen ist zwar anzuerkennen, dass die Richtlinie 2010/13/EU – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH – „keine vollständige Harmonisierung der Bestimmungen in den von ihr erfassten Bereichen vornimmt, sondern Mindestnormen vorsieht, denen Fernsehsendungen entsprechen müssen, die ihren Ursprung in der Europäischen Union haben und dazu bestimmt sind, dort empfangen zu werden“, doch ist es „[u]m sicherzustellen, dass die Interessen der

Verbraucher als Zuschauer umfassend und angemessen geschützt werden, ... wesentlich, dass die Fernsehwerbung einer Reihe von Mindestnormen und Kriterien unterworfen wird“ (83. Erwägungsgrund der Richtlinie 2010/13/EU).

- 15 Nach den vorstehenden Ausführungen hat der nationale Gesetzgeber strengere Regeln für die Zulässigkeit von Sendungsunterbrechungen zur Ausstrahlung von Werbung aus Gründen sowohl des Allgemeininteresses als auch des Interesses der Empfänger linearer Mediendienste, insbesondere Minderjähriger, eingeführt. In Anbetracht dessen stellt sich die Frage, ob dieses Interesse nicht sowohl im Fall von Sendungen, die von Fernsehsendern ausgestrahlt werden, als auch von Sendungen von Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf denselben Schutz genießen sollte. Wenn die Ungleichbehandlung dieser beiden Gruppen von Veranstaltern in dieser Hinsicht festgestellt wird, ist zweifelhaft, ob die nationale Regelung, die den Veranstaltern linearer Mediendienste die Unterbrechung von Kindersendungen zur Ausstrahlung von Werbung vollständig untersagt, mit dem Unionsrecht und insbesondere mit dem allgemeinen Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz vereinbar ist, solange kein gleichlautendes Verbot für die Veranstalter audiovisueller Mediendienste auf Abruf aufgestellt worden ist.
- 16 Da die geschützten Interessen – die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen und die Menschenwürde –, die das Verbot der Werbung in Kindersendungen rechtfertigen, offenbar gleichermaßen für Sendungen gelten, die von Veranstaltern linearer audiovisueller Mediendienste ausgestrahlt werden, und für solche, die von Veranstaltern audiovisueller Mediendienste auf Abruf angeboten werden, stellt sich die Frage, ob die Stellung dieser Unternehmen, die gleichartige Dienste auf einem gleichartigen Markt erbringen, insoweit unterschiedlich behandelt werden darf, indem nur für die einen von ihnen strengere Vorschriften erlassen werden.
- 17 Dieser Zweifel ist umso mehr berechtigt, als sich aus dem oben zitierten 59. Erwägungsgrund der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ergibt, dass Vorschriften zum Schutz der genannten Werte bei allen audiovisuellen Mediendiensten erforderlich sind. Gleichzeitig bleibt unklar, ob der Status der beiden Gruppen von Veranstaltern und die Art der von ihnen erbrachten Dienstleistungen die Annahme zulassen, dass sie sich in einer vergleichbaren Situation befinden und daher gemäß dem Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. 20 der Charta gleich behandelt werden sollten. Es sei darauf hingewiesen, dass die Richtlinie 2010/13/EU auf der Unterscheidung zwischen linearen audiovisuellen Mediendiensten und audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf beruht und darauf hinweist, dass sie sich in den Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer und in den Auswirkungen auf die Gesellschaft unterscheiden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Unterschiede in der Form der Bereitstellung audiovisueller Übertragung die Einführung von Beschränkungen der Werbemöglichkeiten während Kindersendungen nur für Veranstalter von linearen audiovisuellen Mediendiensten erlauben.

- 18 Es ist auch darauf hinzuweisen, dass der nationale Gesetzgeber in der gegenwärtigen Gesetzeslage Veranstaltern linearer audiovisueller, multimedialer Dienste zwar die Möglichkeit eingeräumt hat, Kindersendungen zur Ausstrahlung von Werbung zu unterbrechen, dies aber nur teilweise getan hat, indem er das Verbot nur im Fall eines Films von mehr als einer Stunde aufgehoben hat. Diese Beschränkung gilt nicht für Veranstalter, die audiovisuelle Mediendienste auf Abruf anbieten. Der oben geäußerten Zweifel an der Zulässigkeit einer Unterscheidung der Stellung von Veranstaltern linearer audiovisueller Mediendienste einerseits und Veranstaltern audiovisueller Mediendienste auf Abruf andererseits durch den nationalen Gesetzgeber auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2010/13/EU bleiben daher auch in der derzeit geltenden Gesetzeslage bestehen.

ARBEITS-DOKUMENT