

Oliver Bär

**Freiheit und Pluralität der Medien
nach der Charta der Grundrechte
der Europäischen Union**



Herbert Utz Verlag · München

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz
Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von

Prof. Dr. Bruno Simma
unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 62

Zugl.: Diss., Bayreuth, Univ., 2005

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek:
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die
der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von
Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechani-
schem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in
Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur
auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2005

ISBN 3-8316-0530-0

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung: Art. 11 Abs. 2 Charta als entscheidende Wegmarke für die Entwicklung des Medienrechts in der Gemeinschaft	1
I. Problemaufriss	1
II. Gang der Untersuchung	2
1. Teil: Medienfreiheit und Medienpluralität gemäß Art. 10 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH	
1. Kapitel: Art. 10 EMRK und die Rechtsprechung des EGMR	4
I. Die Einheitslösung des Art. 10 EMRK	4
1. Medienfreiheiten als Annex der allgemeinen Äußerungsfreiheit	4
2. Art. 10 EMRK und die Neuen Medien	6
II. Medienfreiheit und Medienpluralität in der Rechtsprechung des EGMR	8
1. Individuelle Rundfunkveranstalterfreiheit	8
2. Art. 10 EMRK und der Pluralismus im Medienbereich	8
a. Objektiv-rechtlicher Garantiegehalt des Art. 10 EMRK	9
b. Die Pluralität der Medien im Rahmen des Art. 10 EMRK	11
aa. Die Pluralität der Medien als Einschränkung der Freiheiten des Art. 10 EMRK	11
bb. Staatliche Gewährleistungspflichten zur Sicherung der Medienvielfalt	13
(1) Begründung grundrechtlicher Gewährleistungspflichten aus der EMRK	13
(2) Positive Verpflichtungen zur Sicherung der Medienvielfalt	18
(3) Legislatorsischer Gestaltungsspielraum	21
cc. Institutionalisierte Deutung der Medienfreiheiten	22
3. Rundfunkmonopole	25
2. Kapitel: Art. 10 EMRK und die Rechtsprechung des EuGH	27
I. Die Bedeutung der Konventionsrechte in der Gemeinschaftsrechtsprechung	27
1. Bedeutung der EMRK im Rahmen der Rechtsprechung des EuGH	27
2. Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR durch den EuGH	28
a. Verhältnis zwischen EuGH und EGMR	28
b. Bewertung von Rechtsprechungsdivergenzen	30

II. Medienfreiheit in der Rechtsprechung des EuGH	31
1. Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung in der Rechtsprechung des EuGH	32
2. Die Medienfreiheiten und der Pluralismus in der Rechtsprechung des EuGH	32
2. Teil: Freiheit und Pluralität der Medien im Europäischem Gemeinschaftsrecht vor dem Vertrag von Nizza	
3. Kapitel: Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Medien	37
I. Fehlende Kompetenzzuweisung	37
II. Anknüpfungspunkte für ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Medienbereich	38
1. Die Medien als Wirtschaftsgut	38
2. Die Medien als Kulturgut – Kultur und Gemeinschaftszuständigkeit:	
Art. 151 EG	39
a. Kultur in der Gemeinschaft	39
b. Kompetenz in der Kulturpolitik	43
c. Die Querschnittsklausel	44
d. Fazit	47
3. Rechtssetzungsbefugnisse der Gemeinschaft im Medienbereich – Kompetenzgrundlage	47
4. Ausübung von für den Medienbereich relevanten Kompetenzen	50
a. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	50
b. Das Subsidiaritätsprinzip	50
4. Kapitel: Die Medien zwischen Grundfreiheiten und Wettbewerbsrecht	53
I. Freiheit und Pluralität der Medien im Rahmen der Grundfreiheiten	53
1. Pluralismussichernde Maßnahmen der Mitgliedstaaten als Beschränkung der Grundfreiheiten	53
a. Pluralismussichernde Maßnahmen und die Dienstleistungsfreiheit	53
aa. Die Ordre-Public-Klausel	54
bb. „Zwingende Gründe des Allgemeininteresses“	56
cc. Die Umgehungsrechtsprechung des EuGH	59
b. Entwicklungslinien	61
aa. Pluralismussichernde Maßnahmen und die Warenverkehrsfreiheit	61
bb. Pluralismussichernde Maßnahmen und die Niederlassungsfreiheit	62
c. Fazit	64
2. Der Pluralismus im Medienbereich und die Grundrechte	64
3. Gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung als Einschränkung des Spielraums der Mitgliedstaaten bei der Beschränkung der Grundfreiheiten	65

II. Die Medien im Wettbewerb	65
1. Das europäische Wettbewerbsrecht – Vorbemerkungen zur Korrelation mit dem Ziel der Pluralismussicherung	66
2. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 87 EG	68
a. Staatliche Beihilfen	68
b. Pluralismussicherung als marktmäßige Gegenleistung	70
Zwischenergebnis zu Art. 87 Abs. 1 EG	75
c. Art. 87 Abs. 3 EG – Ausnahmetatbestand für pluralismussichernde Maßnahmen	76
3. Art. 81 EG und die Freistellungsmöglichkeit des Abs. 3	78
a. Der Begriff des Unternehmens und die Rundfunkfähigkeit	78
b. Berücksichtigung des Pluralismusinteresses im Rahmen des Art. 81 Abs. 3 EG	79
4. Zur Bedeutung des Art. 82 EG im Medienbereich	82
5. Art. 86 Abs. 2 EG und der öffentlich-rechtliche Rundfunk	83
a. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	84
b. Zwei Prüfungsstufen	87
c. Fazit	91
6. Auswirkungen der Amsterdamer Protokollerklärung über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	92
a. Inhalt: Mitgliedstaatliche Kompetenzen und wettbewerbsrechtlicher Vorbehalt zugunsten der Gemeinschaft	92
b. Reichweite des Protokolls – Folgen für die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	93
aa. Auslegende Bestimmung	93
bb. Keine Loslösung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von den Wettbewerbs- und Beihilferegelungen	94
cc. Wohlwollende Prüfung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	95
dd. Fazit	96
c. Rezeption des Rundfunkprotokolls	98
Exkurs: Die Transparenzrichtlinie	100
7. Der Beitrag sekundärrechtlicher Maßnahmen zur Sicherung des Pluralismus im Medienbereich	100
a. Die Fernsehrichtlinie	100
b. Die Fusionskontrollverordnung und pluralismusgefährdende Medienkonzentrationen	103
c. Maßnahmen zum Schutz der Medienvielfalt durch die Mitgliedstaaten unter dem Blickwinkel der Fusionskontrollverordnung	109
d. Richtlinienentwürfe zu einer europäischen Medienkonzentrationskontrolle – Zwischen Notwendigkeit und Kompetenz	109
8. Resümee: Das europäische Wettbewerbsrecht und die Sicherung des Pluralismus	112

3. Teil: Auswirkungen der Grundrechtecharta auf den Medienbereich	
5. Kapitel: Die Charta der Grundrechte	115
I. Idee und Entstehungsgeschichte der Grundrechtecharta	115
1. Der EuGH und die Grundrechte	115
2. Europa-Gipfel von Köln	117
3. Der Grundrechtekonvent	119
II. Rechtliche Bedeutung der Grundrechtecharta	120
1. Feierliche Proklamation der Charta	120
2. Die Charta und Akte der europäischen Organe	124
3. Bisherige Funktion der Charta in der Rechtsprechung von EuG und EuGH	125
6. Kapitel: Eine Verfassung für Europa	128
I. Die Charta als Teil einer Verfassung für Europa	128
II. Der Ratifizierungsprozess des Verfassungsvertrages	133
II. Die Kompetenzen im Medienbereich nach der Europäischen Verfassung	135
1. Die Medien im Kompetenzgefüge des Verfassungsvertrages	135
a. Fehlen eines Kompetenzkatalogs	135
b. Der Kulturartikel im Verfassungsvertrag	138
c. Binnenmarkt und Subsidiaritätsprinzip	140
2. Verhältnis der Kompetenzgrundlagen	142
3. Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	143
4. Fazit	147
Epilog: Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten	147
7. Kapitel: Entstehungsgeschichte des Art. 11 Abs. 2 Charta	149
I. Beratungen im Grundrechtekonvent	149
1. Überblick - Vorlagen des Präsidiums	149
2. Diskussion um eine Verankerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Charta und die Vorschläge der Nichtregierungsorganisationen	154
3. Zusammenfassung und Bewertung	157
II. „Geachtet“ oder „Gewährleistet“: Auf der Suche nach der richtigen Wortwahl oder Debatte um neue Kompetenzen	158
1. Befürchtungen der Bundesländer	158
2. Bedenken im Konvent	160
3. „Geachtet“ – Konsequenz kompetenzrechtlicher Bedenken	160

8. Kapitel: Die Medienfreiheit nach Art. 11 Abs. 2 Charta	163
I. Kein subjektiv-rechtlicher Schutzgehalt des Art. 11 Abs. 2 Charta?	163
II. Der Einfluss europäischer Grundrechte – Anwendungsbereich der Charta	166
1. Mitgliedstaatlicher und gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz aus der Sicht des vor dem nationalen Gericht Schutzsuchenden	166
2. Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta	167
a. Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union	167
b. Bedeutung der Charta für die Mitgliedstaaten - Klärung der Formulierung „der Durchführung des Rechts der Union“	169
aa. Ausgangspunkt – Kritik in der Literatur	169
bb. Bisherige Rechtsprechung des EuGH und Diskussion in der Literatur	171
(1) Die Grundfreiheiten beschränkende Maßnahmen der Mitgliedstaaten	172
(2) Umsetzung und (unmittelbarer wie mittelbarer) Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten	174
(a) Vollzug von Verordnungen und unmittelbar anwendbaren Richtlinien	175
(b) Mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug	176
cc. Klärungsbedarf – Auslegung: „bei der Durchführung des Rechts der Union“	177
(1) Die Grundfreiheiten beschränkende Maßnahmen der Mitgliedstaaten	178
(2) Umsetzung und Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten	182
(3) Fazit	183
III. Die Bedeutung des Art. 52 Abs. 3 Charta für die Medienfreiheit	183
1. Allgemeine Ausführungen zu Art. 52 Abs. 3 Charta	183
a. Zielrichtung des Art. 52 Abs. 3 Charta	183
b. Verhältnis zu Art. 52 Abs. 1 Charta	185
c. Art. 52 Abs. 3 S. 1 Charta und die Rechtsprechung des EGMR	186
aa. Verweis in Art. 52 Abs. 3 S. 1 Charta schließt die Rechtsprechung des EGMR ein	186
bb. Rechtsprechungsdivergenzen zwischen EuGH und EGMR	188
(1) Temporäre Rechtsprechungsdivergenzen	189
(2) Rechtsprechungsdivergenzen aufgrund Art. 52 Abs. 3 S. 2 Charta	189
(3) „Echte“ Rechtsprechungsdivergenzen	190
(4) Fazit	190
2. Die Medienfreiheit der Charta und Art. 10 EMRK	191
a. Auslegung der Begriffe „Tragweite und Bedeutung“ des Art. 52 Abs. 3 Charta	191
b. Entsprechung – Erläuterungen des Präsidiums als wesentlicher Anhaltspunkt	193
aa. Die rechtliche Bedeutung der (aktualisierten) Erläuterungen	194
bb. Kriterien zur Ermittlung von „entsprechenden Rechten“	197
cc. Fazit	199
c. Art. 52 Abs. 3 Charta und die Medienfreiheit	199

aa. Die Medienfreiheit – Übernahme der Schranken versus „Verselbstständigung“	199
bb. Bedeutung des Art. 10 Abs. 1 S. 3 EMRK für Art. 11 Abs. 2 Charta	201
cc. Übernahme des Schutzbereichs bei Art. 11 Abs. 2 Charta	202
d. Fazit	203
IV. Der Schutzbereich der Medienfreiheit	204
1. Sachlicher Anwendungsbereich der Medienfreiheit	204
a. Der Begriff der „Medien“	204
b. Kommerzielle Inhalte; finanzielle Grundlagen	209
2. Persönlicher Anwendungsbereich der Medienfreiheit	210
a. Die Medienfreiheit als Jedermannsrecht	210
b. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	212
aa. Grundrechtsberechtigung juristischer Personen außerhalb der Art. 42 bis 44 Charta	212
bb. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Art. 11 Abs. 2 Charta	214
V. Grundrechtskollisionen - Kein abgeschwächtes Schutzniveau der Medienfreiheit gegenüber anderen Grundrechten	217
VI. Die Bedeutung des Art. 53 Charta für Art. 11 Abs. 2 Charta	221
1. Grundsätzliche Aussagen zu Art. 53 Charta – ein Artikel voller Missverständnisse	222
2. Zum Verständnis des Art. 53 Charta als Meistbegünstigungsklausel im Verhältnis Charta/mitgliedstaatliche Verfassung	224
a. Probleme bei der Ermittlung des „günstigeren Rechts“	225
b. Argumente gegen ein Verständnis des Art. 53 Charta als Meistbegünstigungsklausel	227
c. Relevanz eines als Meistbegünstigungsklausel verstandenen Art. 53 Charta mit Blick auf die mitgliedstaatlichen Verfassungen	229
d. Fazit	230
3. Zusammenspiel mit Art. I-9 Abs. 3 des Verfassungsvertrags	231
VII. Drittwirkung der Medienfreiheit	233
1. Unmittelbare Drittwirkung der Medienfreiheit	233
2. Mittelbare Drittwirkung	239
VIII. Grundrechtsschutz und Gerichte –unter Berücksichtigung des Verfassungsentwurfs	240
9. Kapitel: Art. 11 Abs. 2 Charta und die Pluralität der Medien	246
I. Grundsätzliches zur Pluralität der Medien	246
1. Pluralität der Medien – vom gescheiterten Versuch einer Definition	246
a. Fehlen einer Legaldefinition – „Näherungsformeln“	247
b. Pluralität der Medien und Art. 11 Abs. 2 Charta	248
2. Pluralismussicherung in den Verfassungen und in der Verfassungsrechtsprechung ausgewählter Mitgliedstaaten	252

a. Pluralität der Medien als gemeineuropäischer Verfassungswert	252
b. Bandbreite abgeleiteter staatlicher Handlungspflichten	253
II. Konzept des Art. 11 Abs. 2 Charta	257
1. Pluralität der Medien als Grundsatz im Sinne von Art. II-112 Abs. 5 VVE	258
a. Normkategorie der Medienpluralität in Art. 11 Abs. 2 Charta	258
b. Konzept des Grundsatzes nach Art. II-112 Abs. 5 Charta	260
aa. Der „Grundsatz“ im Verfassungskonvent	260
bb. Auswirkungen auf Rechtsanwendung, Rechtssetzung und Rechtsprechung	262
cc. Ermessensspielraum der Adressaten	266
c. Allgemeine Gültigkeit des Konzepts in Art. II-112 Abs. 5 VVE für Grundsätze der Charta?	267
2. Art. 11 Abs. 2 Charta als ganzheitliches Konzept	269
a. Gewährleistungspflichten zur Sicherung des Pluralismus im Medienbereich in der Rechtsprechung des EGMR – Folgen für Art. 11 Abs. 2 Charta	269
b. Objektive Pflichten und subjektive Rechte – Recht auf Aufrechterhaltung eines bestimmten Mediums	275
aa. Zusammenhang objektiver aus Chartarechten folgenden Pflichten und subjektiver Rechte	275
bb. Recht auf Aufrechterhaltung eines bestimmten Mediums	278
c. Recht auf Medienvielfalt gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern	279
3. Fazit	279
III. Auswirkungen der Medienpluralität in Art. 11 Abs. 2 Charta auf den Medienbereich	279
1. Zusammenhang zwischen Kompetenzverteilung und aus der Charta abgeleiteten Gewährleistungspflichten	280
a. Ausgangspunkt kompetenzrechtlicher Probleme: keine kompetenzakzessorische Grundsicherung	280
b. Art. 51 Abs. 2 Charta – Schutz vor Kompetenzerweiterung	281
c. Kompetenzakzessorietät der Gewährleistungspflichten	284
d. Gewährleistungspflichten der Union und die Mitgliedstaaten	285
e. Fazit	287
2. Notwendigkeit eines europäischen Medienkonzentrationsrechts	287
3. Auswirkungen des Art. 11 Abs. 2 Charta auf die Grundfreiheiten, Wettbewerbsrecht und die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten	289
a. Auswirkungen auf die Grundfreiheiten – Pluralität der Medien als zwingender Grund des Allgemeininteresses	289
b. Auswirkungen des Art. 11 Abs. 2 Charta auf das Wettbewerbs- und Kartellrecht im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten	292
aa. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Blickwinkel des europäischen Beihilferechts	292
bb. Bedeutung des Art. 36 Charta für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	296
cc. Freistellung nach Art. 81 Abs. 3 EG	297

c. Fazit	298
10. Kapitel: Verhältnis der Medienfreiheit zur Pluralität der Medien	299
11. Kapitel: Schlussbetrachtungen	301
Thesen	303
Literaturverzeichnis	317

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Nr. L und C), ab Inkrafttreten des Vertrages von Nizza am 1. Februar 2003 in Amtsblatt der Europäischen Union umbenannt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
APf	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (vormals Archiv für Presserecht)
allg.	allgemein(-e)
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBC	British Broadcasting Corporation
Bd.	Band
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V.
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
Bull.EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
Bull.EU	Bulletin der Europäischen Union
Bull. BReg.	Bulletin der Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2000, Nr. C 364/1)
Charte	Dokument des Grundrechtekonvents, ehemals abrufbar auf den Seiten des Konvents im Internetportal der Europäischen Union (http://europe.eu.int)
CML Rev.	Common Market Law Review
CONV	Dokument des Europäischen Verfassungskonvents, ehemals abrufbar auf den Seiten des Konvents (http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE) im Internetportal der Europäischen Union (http://europe.eu.int)
ders.	dieselbe
d.h.	das heißt
Dok.	Dokument des Europäischen Konvents
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DR	Decisions and Reports (Spruchpraxis der Europäischen Kommission für Menschenrechte)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
ebd.	ebenda
ECU	European Currency Unit
EG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft/Europäische Gemeinschaften; Europäische Gemeinschaft

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (vor Vertrag von Amsterdam)
Einf.	Einführung
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
ELJ	European Law Journal
E.L.Rev.	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
engl.	englisch
epd medien	Evangelischer Pressedienst
ERT	Elliniki Radiophonia Tileorassi AE
EU	Vertrag über die Europäische Union/Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f., ff.	folgende
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn	Fußnote
frz	französisch
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GS	Gedächtnisschrift
GYIL	German Yearbook of International Law - Jahrbuch für internationales Recht
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
insbes.	insbesondere
integration	Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration
IPbürgR	Internationaler Pakt über bürgerliche und soziale Rechte
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel

KAS	Konrad Adenauer Stiftung e.V.
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaft
K&R	Kommunikation & Recht (Zeitschrift)
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung
lit.	Litera
Media Perspektiven	Media Perspektiven (Zeitschrift)
MJ	Maastricht Journal
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
m.N.	mit Nachweisen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RJD	Report of Judgements and Decisions of the European Court of Human Rights
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RuP	Recht und Politik
s.	siehe
S.	Satz/Seite
s.a.	siehe auch
Sartorius II	Internationale Verträge - Europarecht, Textausgabe mit Anmerkungen und Verweisungen, bearbeitet von Khan, Daniel-Erasmus, Stand 1. Mai 2005
SchLA	Schlussanträge
SEK	Dokument des Generalsekretariats der Kommission
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des EuG
sog.	so genannte(-n/-r/-s)
str.	strittig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.	Und
u.a.	unter anderem; und andere
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
u.U.	unter Umständen
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	von/vom
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
Verf.	Verfasser
VerfE	Verfassungsvertragsentwurf vom 18.7.2003, abrufbar unter http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf
VfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVE	Vertrag vom 29.10.2004 über eine Verfassung für Europa, ABl. 2004, Nr. C 320/1
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Vor.	Vorbemerkung
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.

WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Verwaltungsrecht
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Einleitung: Art. 11 Abs. 2 Charta als entscheidende Wegmarke für die Entwicklung des Medienrechts in der Gemeinschaft

I. Problemaufriss

Den Medienbereich betreffende Fragestellungen haben auf europäischer Ebene in den vergangenen Jahren heftige Auseinandersetzungen hervorgerufen: So gibt etwa im Rahmen des Beihilferechts insbesondere die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Anlass zu Debatten¹; Vorschläge zu einem europäischen Medienkonzentrationsrecht führten zu einem Diskurs über für den Medienbereich bedeutende Kompetenzen der Gemeinschaft; in zahlreichen Bereichen, insbesondere im Zusammenhang mit den Grundfreiheiten, waren die Kommission und in der Folge der EuGH mit Maßnahmen der Mitgliedstaaten befasst, die auf die Aufrechterhaltung des Pluralismus im Medienbereich zielten, ohne immer befriedigende, die Medien gleichermaßen als Wirtschafts- und Kulturgut begreifende, Lösungen zu finden.

Die Ausgestaltung der Medienfreiheit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sollte nun zu einer „entscheidenden Wegmarke für die weitere Entwicklung des Medienrechts in der Gemeinschaft“² werden. So wurde etwa die Konzeption des Art. 11 Charta in der deutschen Diskussion mit der Frage versehen, ob der Medienfreiheit der Charta die Idee eines europäisch funktional-„dienenden“ Kommunikationsgrundrechts oder einer marktorientierten Unternehmerfreiheit zugrunde liegen würde.³

Der Grundrechtskonvent hatte dabei letztlich dem Art. 11 Abs. 2 Charta folgendes Gesicht gegeben:

„Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“

Diese Norm ist der Ausgangspunkt zahlreicher Fragen, die im Rahmen dieser Arbeit erörtert werden sollen: So wird zu klären sein, ob das ausdrückliche Aufführen der Pluralität der Medien in der Charta der Grundrechte eine endgültige Abkehr von der zunächst als marktorientiert bezeichneten⁴ Betrachtungsweise der Gemeinschaft auf den Mediensektor herausfordert. Gibt Art. 11 Abs. 2 Charta der Gemeinschaft etwa vor, Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Pluralismussicherung „wohlwollend zu begleiten“? Sind der Charta darüber hinaus sogar Handlungspflichten der Gemeinschaft zur Sicherung der Pluralität der Medien zu entnehmen? Oder muss sich

¹ Laut von Wallenberg, Fortentwicklung des dualen Rundfunksystems zur Überwindung der wettbewerblichen Schiefelage zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, ZUM 2004, S. 875, ist schon lange nicht mehr so erbittert um die Grundposition zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk gestritten worden wie derzeit.

² Vgl. Selmer, Die Medien- und Informationsfreiheit in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, EuR 2002, Beiheft 3, S. 29 [34].

³ Vgl. Stock, Medienfreiheit in der EU nur „geachtet“ (Art. 11 Grundrechtscharta) – Ein Plädoyer für Nachbesserungen im Verfassungskonvent, EuR 2002, S. 566 [571 f.]; ders., EU-Medienfreiheit - Kommunikationsgrundrecht oder Unternehmerfreiheit?, K&R 2001, S. 289; ders., Medienfreiheit in der EU-Grundrechtscharta, S. 77 ff.; Selmer, Die Medien- und Informationsfreiheit in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, EuR 2002, Beiheft 3, S. 29 [34 f.].

⁴ Vgl. Stock, Medienfreiheit in der EU-Grundrechtscharta, S. 21 u. 30 f.; den wirtschaftsbezogenen Ansatz darstellend: Dörr, Medienfreiheit im Binnenmarkt, AfP 2003, S. 202.

umgekehrt die Gemeinschaft ein für allemal auf medienrelevante marktorientierte Teilkompetenzen bisheriger Art beschränken und ist damit eine medienspezifische Konzentrationskontrolle auf europäischer Ebene ad acta gelegt?

Es gilt gerade auch den Einfluss des Art. 11 Abs. 2 Charta auf das Wettbewerbsrecht zu diskutieren. So ist die Frage, ob die „Achtung der Pluralität der Medien“ gar eine Abkehr⁵ von medienrelevanten Kompetenzen der Gemeinschaft und ein generelles Außer-Acht-Lassen des Medienbereichs auch im Wettbewerbsrecht bezweckt. Im Zusammenhang mit dem Beihilferecht besteht insbesondere im Rahmen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erheblicher Klärungsbedarf: Kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk von Art. 11 Abs. 2 Charta profitieren? Muss sich die Gemeinschaft prinzipiell für den Fortbestand und eine Entwicklungsgarantie des öffentlichen Sektors stark machen?

Auch im Hinblick auf die Freiheit der Medien gilt es zahlreiche Punkte zu erörtern: So ist zu klären, welche Bedeutung der Freiheit der Medien im Verhältnis zu anderen Gütern - auch der Pluralität der Medien - in der Charta beigemessen wird. Welches Verständnis ist der Medienfreiheit der Charta zugrunde zu legen? Kann etwa aus Art. 11 Abs. 2 Charta ein Recht auf Zugang gegenüber privaten Kommunikationsmedien abgeleitet werden? Welche Auswirkungen ergeben sich aus Art. 11 Abs. 2 Charta im Zusammenhang mit der sog. inneren Presse- bzw. Medienfreiheit?

Letztlich wird im Hinblick auf Art. 11 Abs. 2 Charta auch zu diskutieren sein, ob Befürchtungen der Mitgliedstaaten gerechtfertigt sind, dass es durch die Charta zu Kompetenzverschiebungen im Medienbereich zugunsten der Gemeinschaft kommen werde.

II. Gang der Untersuchung

Basis für die Analyse des Art. 11 Abs. 2 Charta soll im 1. Teil eine Erörterung des Art. 10 EMRK sein, gepaart mit einer Untersuchung, inwieweit der EuGH in seiner Judikatur Art. 10 EMRK und die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs zur Meinungsäußerungsfreiheit übernommen hat.

Im 2. Teil der Arbeit gilt es die Schnittstellen der Gemeinschaft mit den Medien zu erarbeiten. Grundlegend soll dabei eine Untersuchung der für den Medienbereich relevanten Kompetenzen der Gemeinschaft erfolgen. Daran anschließend sollen Auswirkungen der Grundfreiheiten und des europäischen Wettbewerbsrechts auf die Medien und nationale Maßnahmen im Mediensektor, unter besonderer Berücksichtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, einer eingehenden Erörterung unterzogen werden. Dabei ist insbesondere der Beitrag der Gemeinschaft zur Sicherung des Pluralismus im Medienbereich zu prüfen.

Im 3. Teil der Arbeit soll - bevor die eigentliche Analyse des Art. 11 Abs. 2 Charta erfolgt - zunächst die Frage aufgeworfen werden, inwiefern die Charta der Grundrechte bereits durch die feierliche Proklamation Rechtsverbindlichkeit erlangt hat bzw. Rechtswirkungen erzeugt.

⁵ Vgl. *Stock*, Medienfreiheit in der EU nur „geachtet“ (Art. 11 Grundrechtscharta) – Ein Plädoyer für Nachbesserungen im Verfassungskonvent, EuR 2002, S. 566 [576].

In diesem Zusammenhang gilt es - obschon der Ratifizierungsprozess durch die ablehnenden Referenden in Frankreich⁶ und den Niederlanden⁷ einen herben Rückschlag erlitten hat - auch auf die vorgesehene Einbindung der Charta in den Verfassungsvertrag einzugehen. Damit einhergehend soll erörtert werden, ob der Verfassungsvertrag Änderungen in der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten mit sich bringt, die auf den Medienbereich Auswirkungen haben.

Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen wird eine Untersuchung des Entstehungsprozesses des Art. 11 Abs. 2 Charta sein.

Im Anschluss daran sollen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Medienfreiheit der Charta diskutiert werden, wobei der Schwerpunkt bei der Ermittlung des Schutzbereiches und der Schranken liegen wird. Dabei ist insbesondere auf die allgemeinen Bestimmungen der Charta einzugehen, unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Verfassungskonvents und der sich durch im Verfassungsvertrag vorgesehenen Änderungen. Um ein umfassendes Bild der Medienfreiheit der Charta zeichnen zu können, soll zudem eine unmittelbare Drittwirkung der Medienfreiheit erörtert werden. Letztlich ist im Zusammenhang mit der Medienfreiheit auch der Grundrechtsschutz vor den europäischen Gerichten zu diskutieren.

Nach der Medienfreiheit sollen Fragen im Zusammenhang mit der Pluralität der Medien behandelt werden. Die Grundlage dazu soll eine Untersuchung des Begriffs der „Pluralität der Medien“ liefern, bevor ein Blick auf die Sicherung des Pluralismus in den Verfassungen bzw. der Verfassungsrechtsprechung der Mitgliedstaaten der Union das „Potential“ des Art. 11 Abs. 2 Charta zeigen soll. Im Anschluss ist das dem Art. 11 Abs. 2 Charta zugrunde liegende Konzept, und in diesem Rahmen die Rechtskategorie der „Pluralität der Medien“, zu erörtern. Darauf folgend sollen die Auswirkungen der Pluralität der Medien - unter anderem im Hinblick auf die Grundfreiheiten und das Wettbewerbsrecht - unter besonderer Berücksichtigung etwaiger Handlungspflichten seitens des Unionsgesetzgebers untersucht werden.

Nachdem die Freiheit der Medien und die Pluralität der Medien jeweils gesondert diskutiert worden sind, soll abschließend eine Darstellung des Verhältnisses zwischen Freiheit und Pluralität der Medien erfolgen.

⁶ Referendum vom 29.5.2005.

⁷ Referendum vom 1.6.2005.