

Schriften zum Europäischen Recht

---

Band 187

# Die Medienvielfalt als Aspekt der Wertesicherung der EU

Von

Jan Nielsen



Duncker & Humblot · Berlin

JAN NIELSEN

Die Medienvielfalt als Aspekt der Wertesicherung der EU

Herausgegeben von  
**Siegfried Magiera · Detlef Merten**  
**Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann**

Band 187

# Die Medienvielfalt als Aspekt der Wertesicherung der EU

Von

Jan Nielsen

Die Fakultät für Rechtswissenschaft  
der Universität Hamburg hat diese Arbeit im Jahre 2018  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: TextFormA(r), Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0937-6305  
ISBN 978-3-428-15695-5 (Print)  
ISBN 978-3-428-55695-3 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85695-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meiner Ehefrau*

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit (Stand der Bearbeitung: 30.11.2017) wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg im Herbst 2018 als Dissertation angenommen.

Herzlich danken möchte ich Herrn Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute für die überaus engagierte, aber zugleich unkomplizierte Betreuung meines Promotionsvorhabens. Stets stand er mir mit wertvollen Einschätzungen und Anregungen zur Seite, sodass er mir während der gesamten Bearbeitungszeit das unerlässliche Gefühl gegeben hat, auf dem richtigen Weg zu sein. Als besonders beeindruckend habe ich seine Offenheit gegenüber verschiedenen vertretbaren rechtlichen Sichtweisen empfunden.

Gedankt sei ebenfalls Herrn Prof. Dr. Wolfgang Schulz für die Erstellung des Zweitgutachtens und das sehr angenehme Prüfungsgespräch.

Besonders dankbar bin ich zudem meinen Eltern, Renate Finck und Rüdiger Nielsen. Sie sind mir immer ein großer Rückhalt gewesen, auf den ich mich stets verlassen konnte.

Meinen Kindern Emily, Lasse und Anton möchte ich herzlich dafür danken, dass sie mich mit ihrer kindlichen Wissbegier und Neugier angesteckt und damit auch meine Freude an der Wissenschaft und Forschung befördert haben. Durch den intensiven Umgang mit meinen Kindern während der Promotionszeit, konnte ich einen unschätzbaren Gewinn an Lebensfreude und -sinn erzielen.

Mein größter Dank gilt meiner Ehefrau Mirja, der ich dieses Buch widmen möchte.

Sie hat nicht nur diese Arbeit angeregt und überhaupt erst ermöglicht, sondern mich auch in anderen Lebensbereichen stets zu guten Taten angespornt, wodurch sie unseren Hochzeitsspruch in die Tat umgesetzt hat. Sie hat sich immer unvergleichlich aufopfernd für mich und unsere Familie eingesetzt, sodass sich die Dankbarkeit und Liebe die ich für sie empfinde, an dieser Stelle gar nicht angemessen zum Ausdruck bringen lässt!

Hamburg, im Januar 2019

*Jan Nielsen*



## Inhaltsübersicht

<b>A. Einleitung</b> .....	19
I. Frage- und Problemstellung .....	19
1. Ausgangslage: Einigkeit über das Erfordernis der Medienvielfaltsicherung ..	19
2. Problem: Erfordernis und Identifizierung europäischer Vielfaltstandards ..	21
3. Die Bedeutung der Regelungskompetenz .....	23
II. Bedeutung und Aktualität der Problematik .....	24
1. Möglichkeiten und Notwendigkeit der Vielfaltsicherung durch die EU ..	24
2. Bedeutungszuwachs der europäischen Wertesicherung .....	28
III. Vorgehensweise zur Auflösung der Problematik .....	30
<b>B. Die Medienvielfalt im Rechtsraum der Europäischen Union</b> .....	32
I. Medienvielfalt als Aspekt der Medienfreiheit .....	32
II. Grundsätzliches zur Rechtsetzung durch die Europäische Union .....	35
1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	35
2. Arten und Bereiche von Zuständigkeiten .....	39
3. Anforderungen an die Auswahl der Rechtsgrundlage .....	42
III. Anknüpfungspunkte für eine Vielfalt sichernde Rechtsetzung durch die EU ..	47
1. Keine medienspezifische Einzelermächtigung .....	47
2. Querschnittskompetenzen zur Binnenmarktharmonisierung .....	48
3. Gewährleistungsauftrag aus Art. 11 Abs. 2 GrCh? .....	90
IV. Berücksichtigung der Medienvielfalt durch die EU .....	95
1. Rechtfertigung von Eingriffen in Grundfreiheiten .....	95
2. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) .....	96
3. Art. 31 Universaldienstrichtlinie (UDRL) .....	101
4. Ausnahme vom Anwendungsbereich der europäischen Fusionskontrolle ..	102
5. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	104
V. Zusammenfassung .....	107
<b>C. Die Medienvielfalt als Schutzgut i.R.d. Art. 2 EUV</b> .....	109

I.	Die sog. Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV . . . . .	109
1.	Sinn und Zweck der Homogenitätsklausel . . . . .	109
2.	Erfordernis und Methoden der Konkretisierung des Werteinhalts . . . . .	113
II.	Bedeutung und verfassungsrechtliche Verankerung der Medienvielfalt . . . . .	127
1.	Art. 11 Abs. 2 GrCh und die Rechtsprechung des EuGH . . . . .	127
2.	Art. 10 EMRK und die Rechtsprechung des EGMR . . . . .	130
3.	Verfassungsüberlieferungen ausgewählter Mitgliedstaaten . . . . .	135
4.	Zusammenfassung . . . . .	153
III.	Zuordnung der Medienvielfalt zu den Werten i. S. d. Art. 2 EUV . . . . .	156
1.	Demokratie . . . . .	156
2.	Schutz der Menschenrechte . . . . .	157
3.	Rechtsstaatlichkeit . . . . .	161
<b>D. Europäische Mindeststandards der Vielfaltsicherung</b> . . . . .	164	
I.	Die kompetenzübergreifende Bedeutung des Art. 2 EUV . . . . .	164
1.	Einschränkung der mitgliedstaatlichen Souveränität . . . . .	164
2.	Die Verzahnung mitgliedstaatlicher und europäischer Gestaltungsgrenzen . . . . .	166
3.	Legitimation der Einflussnahme seitens der EU . . . . .	172
II.	Der Medienvielfalt sichernde Aussagegehalt des Art. 2 EUV . . . . .	175
1.	Schwierigkeit der Festlegung europäischer Mindestanforderungen . . . . .	175
2.	Gesellschaftliche Grundbedingungen der Medienvielfaltsicherung . . . . .	183
3.	Notwendigkeit einer positiven Regulierung der Medienvielfalt . . . . .	223
4.	Abwehr staatlicher Einflussnahmen auf Medieninhalte . . . . .	279
<b>E. Zusammenfassung</b> . . . . .	387	
I.	Zu den Möglichkeiten einer Vielfalt sichernden Rechtsetzung durch die EU . . . . .	387
II.	Zur Identifizierung der Medienvielfalt als Bestandteil der europäischen Wertebasis	389
III.	Zu den europäischen Mindeststandards der Vielfaltsicherung . . . . .	390
1.	Staatliche Gewährleistungspflichten . . . . .	390
2.	Staatliche Pflicht zur Inhaltsneutralität . . . . .	392
<b>F. Kurzzusammenfassung in Thesen</b> . . . . .	396	
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	403	
<b>Sachverzeichnis</b> . . . . .	417	

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	19
I. Frage- und Problemstellung .....	19
1. Ausgangslage: Einigkeit über das Erfordernis der Medienvielfaltsicherung ..	19
2. Problem: Erfordernis und Identifizierung europäischer Vielfaltstandards ..	21
3. Die Bedeutung der Regelungskompetenz .....	23
II. Bedeutung und Aktualität der Problematik .....	24
1. Möglichkeiten und Notwendigkeit der Vielfaltsicherung durch die EU ..	24
2. Bedeutungszuwachs der europäischen Wertesicherung .....	28
III. Vorgehensweise zur Auflösung der Problematik .....	30
<b>B. Die Medienvielfalt im Rechtsraum der Europäischen Union</b> .....	32
I. Medienvielfalt als Aspekt der Medienfreiheit .....	32
II. Grundsätzliches zur Rechtsetzung durch die Europäische Union .....	35
1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	35
a) Begriff und Bedeutung für die Rechtsnatur der EU .....	35
b) Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV .....	37
c) Effet utile .....	38
d) Implied powers .....	38
2. Arten und Bereiche von Zuständigkeiten .....	39
a) Ausschließliche Zuständigkeit der EU .....	40
b) Geteilte Zuständigkeiten .....	40
c) Ergänzungs-, Unterstützungs-, und koordinierende Zuständigkeit .....	41
3. Anforderungen an die Auswahl der Rechtsgrundlage .....	42
III. Anknüpfungspunkte für eine Vielfalt sichernde Rechtsetzung durch die EU ..	47
1. Keine medienspezifische Einzelermächtigung .....	47
2. Querschnittskompetenzen zur Binnenmarktharmonisierung .....	48
a) Medienprodukte im Anwendungsbereich der Grundfreiheiten .....	48
b) In Betracht kommende Rechtsgrundlagen zur Medienvielfaltregulierung	51
aa) Art. 114 AEUV .....	51
(1) Binnenmarktbezogene Voraussetzungen .....	51

I.	Die Rechtsfolgen der Ermächtigung zur Rechtsangleichung	54
a)	Art. 53 Abs. 1 2. Alt. AEUV (i. V. m. Art. 62 AEUV)	56
b)	Art. 50 Abs. 1 AEUV	59
c)	Grenzen einer binnenmarktbezogenen Medienregulierung	60
a)	Geltung des Subsidiaritätsprinzips?	60
b)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	62
c)	Pflicht zur Achtung der nationalen Identität	63
d)	Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, Art. 4 Abs. 3 EUV	71
e)	Einfluss des Art. 167 AEUV	72
(1)	Die Medien und deren Vielfaltsicherung als Kultur i. S. d. Art. 167 AEUV	72
(2)	Möglichkeiten und Grenzen der Harmonisierung	75
d)	Stellungnahme zur Tragweite der Ermächtigungsgrundlagen	79
a)	Erfordernis einer binnenmarktbezogenen Motivation	79
b)	Medienvielfaltsicherung als Kernbereich nationaler Identität?	83
(1)	Gebot der Zurückhaltung bei der Bestimmung von Kerngehalten	83
(2)	Einfluss des Amsterdamer Rundfunkprotokolls	84
(3)	Erhalt des Staatscharakters der Mitgliedstaaten	88
c)	Zusammenfassung	89
3.	Gewährleistungsauftrag aus Art. 11 Abs. 2 GrCh?	90
a)	Auftrag zur Medienvielfaltsicherung durch die EU?	90
b)	Bindung der Mitgliedstaaten an Art. 11 Abs. 2 GrCh?	93
IV.	Berücksichtigung der Medienvielfalt durch die EU	95
1.	Rechtfertigung von Eingriffen in Grundfreiheiten	95
2.	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)	96
a)	Aktuelle Richtlinie	96
b)	Entwicklungstendenzen	99
3.	Art. 31 Universaldienstrichtlinie (UDRL)	101
4.	Ausnahme vom Anwendungsbereich der europäischen Fusionskontrolle	102
5.	Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	104
V.	Zusammenfassung	107
C.	<b>Die Medienvielfalt als Schutzgut i. R. d. Art. 2 EUV</b>	109
I.	Die sog. Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV	109
1.	Sinn und Zweck der Homogenitätsklausel	109
a)	Blickwinkel der Union	109
b)	Blickwinkel der Mitgliedstaaten	111

2. Erfordernis und Methoden der Konkretisierung des Werteinhalts . . . . .	113
a) Die rechtliche Dimension der Wertenormierung . . . . .	114
aa) Rechtliche Bedeutung für die Union . . . . .	114
bb) Rechtliche Bedeutung für die Mitgliedstaaten . . . . .	118
b) Methoden zur Inhaltsbestimmung der Werte des Art. 2 EUV . . . . .	119
aa) Problem der Grenzziehung mitgliedstaatlicher Entwicklungsfreiräume . . . . .	119
bb) Annäherung im Wege der Abgrenzung und Intention . . . . .	120
cc) Annäherung über die Funktion der Werte . . . . .	121
dd) Erkenntnisquellen zur positiven Bestimmung des Werteinhalts . . . . .	122
(1) Mitgliedstaatliche Verfassungsüberlieferungen . . . . .	122
(2) Unionsrecht und Rechtsprechung des EuGH . . . . .	124
(3) EMRK und Rechtsprechung des EGMR . . . . .	125
c) Verhältnis von Art. 2 S. 1 EUV zu Art. 2 S. 2 EUV . . . . .	125
II. Bedeutung und verfassungsrechtliche Verankerung der Medienvielfalt . . . . .	127
1. Art. 11 Abs. 2 GrCh und die Rechtsprechung des EuGH . . . . .	127
a) Fehlende Anknüpfungspunkte einer Konkretisierung . . . . .	127
b) Herausstellung der Bedeutung der Medienvielfalt . . . . .	128
2. Art. 10 EMRK und die Rechtsprechung des EGMR . . . . .	130
a) Art. 10 EMRK als Medienfreiheit . . . . .	130
b) Verpflichtung zur Medienvielfaltsicherung . . . . .	130
3. Verfassungsüberlieferungen ausgewählter Mitgliedstaaten . . . . .	135
a) Deutschland . . . . .	135
aa) Medienvielfalt im Rundfunkbereich . . . . .	135
bb) Medienvielfalt im Pressebereich . . . . .	139
cc) Medienvielfalt in den Online-Medien . . . . .	141
dd) Gemeinsame Kernaussagen . . . . .	141
b) Frankreich . . . . .	143
c) Italien . . . . .	147
d) Spanien . . . . .	151
4. Zusammenfassung . . . . .	153
III. Zuordnung der Medienvielfalt zu den Werten i. S. d. Art. 2 EUV . . . . .	156
1. Demokratie . . . . .	156
2. Schutz der Menschenrechte . . . . .	157
3. Rechtsstaatlichkeit . . . . .	161
<b>D. Europäische Mindeststandards der Vielfaltsicherung . . . . .</b>	<b>164</b>
I. Die kompetenzübergreifende Bedeutung des Art. 2 EUV . . . . .	164

1. Einschränkung der mitgliedstaatlichen Souveränität .....	164
2. Die Verzahnung mitgliedstaatlicher und europäischer Gestaltungsgrenzen .....	166
a) Verbot der Bundesstaatlichkeit der EU als Entwicklungsgrenze .....	166
b) Art. 2 EUV als Kennzeichen für die Bundesstaatlichkeit der EU? .....	168
c) Das Verhältnis von Art. 2 S. 1 EUV und Art. 4 Abs. 2 S. 1 2. Alt. EUV .....	170
3. Legitimation der Einflussnahme seitens der EU .....	172
a) Verstoß gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot? .....	172
b) Verletzung der Volkssouveränität? .....	173
II. Der Medienvielfalt sichernde Aussagegehalt des Art. 2 EUV .....	175
1. Schwierigkeit der Festlegung europäischer Mindestanforderungen .....	175
a) Problem der inhaltlichen Bestimmbarkeit der Medienvielfalt .....	175
aa) Struktursicherung statt normativer Festlegung .....	175
bb) Positive Annäherung über Dimensionen der Vielfalt .....	177
b) Anerkennung mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume .....	181
c) Typische Regulierungspraktiken und -empfehlungen .....	182
2. Gesellschaftliche Grundbedingungen der Medienvielfaltsicherung .....	183
a) EMRK als normativer Maßstab .....	184
b) Meinungsfreiheit .....	187
aa) Gedanken- und Meinungsbildungsfreiheit .....	187
bb) Meinungsäußerungsfreiheit .....	188
(1) Geschütztes Verhalten .....	188
(2) Einschränkungsmöglichkeiten .....	189
(a) Die demokratische Gesellschaft i. S. d. EMRK .....	190
(b) Beurteilung der Notwendigkeit eines Eingriffs .....	191
c) Medienfreiheit .....	196
aa) Medienfreiheit als Teilgewährleistung der Meinungsfreiheit .....	196
bb) Ausgeprägte Schutzgehalte .....	196
(1) Quellschutz und Informationsbeschaffung .....	197
(2) Schutz vor Gewalt infolge medialer Berichterstattung .....	197
(3) Schutz der inhaltsunabhängigen Informationsverbreitung .....	198
(4) Gewährleistung eines vielfältigen Medienangebots .....	199
(5) Innere Pressefreiheit und Grundrechtsbindung Privater .....	201
d) Informationsfreiheit .....	205
aa) Aktive Informationsfreiheit .....	205
(1) Pflicht zur Regelung eines Gegendarstellungsrechts .....	205
(2) Zugang zu Sendemöglichkeiten .....	206
bb) Passive Informationsfreiheit .....	210

e) Weitere Grundlagen von Demokratie und Medienvielfalt .....	213
aa) Versammlungsfreiheit .....	213
bb) Vereinigungsfreiheit und Schutz politischer Parteien .....	216
(1) Bezug der Vereinigungsfreiheit zu Art. 10 EMRK .....	216
(2) Besonderer Schutz demokratischer politischer Parteien .....	217
cc) Freie Wahlen .....	221
3. Notwendigkeit einer positiven Regulierung der Medienvielfalt .....	223
a) Ökonomische Situation der Medien .....	224
aa) Begriff und Erscheinungsformen der Konzentration .....	224
bb) Ursachen der Konzentration .....	225
cc) Auswirkungen der Konzentration auf die Medienvielfalt .....	228
b) Ökonomischer Wettbewerb als hinreichende Vielfaltsicherung? .....	233
aa) Pressebereich .....	233
bb) Rundfunkbereich .....	235
cc) Publizistische Online-Medien .....	238
c) Notwendige Regulierungsmaßnahmen .....	241
aa) Erfordernis einer medienspezifischen Konzentrationskontrolle? .....	241
bb) Erfordernis einer öffentlichen Medienförderung .....	246
(1) Rundfunk .....	247
(2) Presse .....	254
(3) Publizistische Online-Medien .....	256
cc) Erfordernis einer öffentlich-rechtlichen Inhaltsbeauftragung .....	260
(1) Lineare Rundfunkangebote .....	261
(2) Im Wesentlichen textbasierte Medien .....	263
(3) Audiovisuelle Abrufdienste .....	266
4. Abwehr staatlicher Einflussnahmen auf Medieninhalte .....	279
a) Rechtlicher Rahmen öffentlich-rechtlich beauftragter Medienanbieter .....	280
aa) Die öffentlich-rechtliche Beauftragung .....	280
(1) Notwendigkeit und Grenzen der Konkretisierung .....	280
(2) Kontrolle der Zielerreichung .....	285
bb) Strukturelle Anforderungen .....	290
(1) Organisatorische Verselbständigung .....	290
(2) Unabhängigkeit des Leitungsorgans .....	291
(3) Aufsichtsorgane .....	293
(4) Journalistische Freiheit der Mitarbeiter .....	301
cc) Finanzierung .....	303
(1) Allgemeine Vorgaben .....	303
(2) Anforderungen an die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln .....	304

(3) Anforderungen an kommerzielle Finanzierungsarten .....	308
b) Unabhängigkeit der Medienaufsicht .....	312
aa) Gegenstand der inhaltlichen Beaufsichtigung .....	312
bb) Anforderungen an die Unabhängigkeit .....	316
(1) Erfordernis und Bezugspunkte der Unabhängigkeit .....	316
(2) Organisatorische Verselbständigung und Weisungsfreiheit .....	319
(3) Regelungen zur personellen Zusammensetzung .....	321
(4) Befugnisse der Regulierungsstellen .....	326
(5) Finanzielle Unabhängigkeit .....	328
c) Einführung von Maßnahmen der Ko- und Selbstregulierung .....	329
d) Förderung privater Medienanbieter .....	332
aa) Der Konflikt zwischen Vielfaltverantwortung und Neutralitätspflicht .....	332
bb) Wettbewerbsrechtliche Dimension .....	334
(1) Audiovisuelle Medien .....	334
(2) Presse und presseähnliche Online-Angebote .....	338
cc) Grundrechtliche Maßgaben .....	341
(1) Allgemeine Förderungsarten .....	341
(2) Sonderfall der gezielten Steuerung von Werbeentgelten .....	348
e) Neutralitätspflicht bei staatlichen Äußerungen .....	350
f) Begrenzung der medialen Aktivitäten staatlicher Akteure .....	354
aa) Beschränkungen medialer Angebote unter staatlicher Steuerung .....	354
bb) Begrenzung der staatlichen Beteiligung an privaten Medien .....	358
(1) Möglichkeit der Umgehung des Verbots staatlicher Einflussnahmen .....	358
(2) Europäische Grenzen der Einflussnahme durch Medieneigentum .....	359
(a) Seitenblick auf das deutsche Verfassungsrecht .....	359
(b) Grundrechtliche Anforderungen aus der EMRK .....	361
(c) Adressaten der Beschränkungen medialer Aktivitäten .....	364
(d) Mediale Aktivitäten politischer Parteien .....	366
g) Zulässigkeit des Verbots privater politischer Werbung .....	368
aa) Die Relevanz im Hinblick auf Art. 10 EMRK .....	368
bb) Schutzrichtung der Werbeverbote .....	369
cc) Verhältnismäßigkeit .....	370
(1) Bedeutung der Wirkmacht des Mediums .....	371
(2) Andere Möglichkeiten der Teilnahme am öffentlichen Diskurs ..	374
(3) Entwicklung zur generellen Unzulässigkeit von Werbeverboten? ..	375
h) Einflussnahme auf die Nutzung von Informationsquellen .....	381
aa) Einfluss und Bedeutung von Informationsdienstleistungen .....	381
bb) Gefahr der Verengung und Beeinflussung des medialen Angebots ..	382

Inhaltsverzeichnis	15
<b>E. Zusammenfassung</b> .....	387
I. Zu den Möglichkeiten einer Vielfalt sichernden Rechtsetzung durch die EU .....	387
II. Zur Identifizierung der Medienvielfalt als Bestandteil der europäischen Wertebasis .....	389
III. Zu den europäischen Mindeststandards der Vielfaltsicherung .....	390
1. Staatliche Gewährleistungspflichten .....	390
2. Staatliche Pflicht zur Inhaltsneutralität .....	392
<b>F. Kurzzusammenfassung in Thesen</b> .....	396
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	403
<b>Sachverzeichnis</b> .....	417

## **Abkürzungsverzeichnis**

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Archiv für Presserecht
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AVMD-RL	Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Begr.	Begründer
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECLI	European Case Law Identifier
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuG	Gericht Erster Instanz bzw. Gericht der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische GRUNDRECHTE-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
FKVO	Verordnung (EG) 139/04 (EG-Fusionskontrollverordnung)
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
insb.	insbesondere
i. R. d.	im Rahmen der/des
i. S. d.	im Sinnes des/der
i. S. e.	im Sinne einer/eines
i. V. m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge

JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht Berlin
K&R	Kommunikation und Recht
LPG	Landespressegesetz
m. a. W.	mit anderen Worten
MMR	MultiMedia und Recht
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
S.	Satz
s. a.	siehe auch
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
sog.	sogenannter/sogenanntes
u. a.	unter anderem bzw. und andere
UAbs.	Unterabsatz
UDRL	Richtlinie 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie)
Urt.	Urteil
u. U.	unter Umständen
v.	vom
verb.	verbunden
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZP	Zusatzprotokoll zur EMRK
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht



## **A. Einleitung**

### **I. Frage- und Problemstellung**

Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit liegt darin, zu ermitteln, in welcher Weise und ggf. mit welchem Inhalt die Europäische Union verbindliche Maßstäbe für die Sicherung der Medienvielfalt entwickeln kann. Insbesondere da die EU in den letzten Jahren zahlreiche Aktivitäten auf dem Gebiet der Medienvielfaltsicherung entfaltet und zudem die Entwicklung der Medienvielfalt in den Mitgliedstaaten intensiv beobachtet hat, erscheint die Frage relevant, inwieweit diese überhaupt verbindliche rechtliche Maßstäbe der Medienvielfaltsicherung entwickeln kann. Neben der Problematik, welchen konkreten Inhalt diese Maßstäbe haben könnten, ist bedeutsam, an welche Adressaten sich diese richten könnten. So ist denkbar, dass die Union die zu entwickelnden übergeordneten Maßstäbe der Medienvielfaltsicherung bei der eigenen Rechtsetzung zu beachten hat. Dies setzt voraus, dass die EU selbst dazu berechtigt ist, Vielfalt sichernde Regelungen zu treffen. Ebenso kommt es in Betracht, dass die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der EU an unionsrechtliche Maßstäbe der Vielfaltsicherung gebunden sein könnten. Sollten unionsrechtliche Maßstäbe auf die Mitgliedstaaten einwirken können, so fragt sich, auf welche Weise und mit welchem Inhalt die Kompetenz der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Medienvielfaltsicherung durch Unionsrecht überwunden werden kann.

#### **1. Ausgangslage: Einigkeit über das Erfordernis der Medienvielfaltsicherung**

Das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf die ihr zugrunde liegende freie Meinungsbildung sind unbestritten wesentliche Merkmale einer Demokratie. Die Frage indessen, welche konkreten Handlungs- und Unterlassungspflichten einem Staat zukommen, um den Prozess der Meinungsbildung frei und möglichst unbeeinflusst zu gestalten, wird hingegen höchst unterschiedlich beantwortet. Einigkeit herrscht jedoch insoweit, als den Medien eine erhebliche Bedeutung bei der Meinungsbildung zugesprochen wird. Ebenso unbestritten ist, dass die Medien aus diesem Grund in ihrer Gesamtheit ein breites und möglichst umfassendes Spektrum der in der Gesellschaft vertretenen Meinungen abbilden müssen. Den Medien kommt in dieser Hinsicht eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe zu. Diese den Medien zukommende Aufgabe wird vom EGMR regelmäßig besonders herausgestellt. So beschreibt er, stellvertretend für alle Medienarten, die Aufgabe der Presse dahingehend, dass sie Informationen und Ideen, welche auf der politischen Bühne er-

örtert werden, ebenso mitzuteilen hat wie solche, welche sonstige Angelegenheiten von öffentlichem Interesse betreffen.<sup>1</sup> Die solchermaßen beschriebene Aufgabe der Medien beschränkt sich nicht lediglich auf eine Verpflichtung des Staates, eine freie und vielfältige Medienlandschaft zu gewährleisten, sondern es wird zugleich ein Anspruch der Öffentlichkeit auf vielfältige und umfassende Information entwickelt.<sup>2</sup> Weiterhin führt der EGMR aus, dass die Freiheit der Medien eines der besten Mittel ist, um die Vor- und Einstellungen der Politiker kennen zu lernen und zu beurteilen.<sup>3</sup>

Bemerkenswert ist, dass die Aufgabe der Medien als gleichsam neutrale Mitteilung von Informationen und Ideen umschrieben wird und dass die Öffentlichkeit in die Lage versetzt werden soll, auf Grundlage dieser Informationsvermittlung eine eigenständige Beurteilung der politisch Handelnden vorzunehmen. Natürlich wird nahezu jede einzelne mediale Mitteilung eine politische Tendenz verfolgen. Indem aber die Medien in ihrer Gesamtheit sämtliche relevanten politischen Auffassungen zu vermitteln imstande sein sollen, kommt diesen im Rahmen einer Gesamt-betrachtung gleichwohl eine gewissermaßen neutralisierte Mitteilungsfunktion zu. Es liegt auf der Hand, dass ein durch die Medien umfassend informierter Bürger in besonderem Maße kompetent ist, das politische Handeln von Regierungen und Staatsorganen kritisch zu überprüfen und das Ergebnis seiner Überprüfung in eine freie Wahlentscheidung einmünden zu lassen. Nur eine freie, d.h. eine von unzulässigen Beeinflussungsversuchungen fern gehaltene, Wahlentscheidung ist geeignet, den Staatsorganen die notwendige demokratische Legitimität zu vermitteln.

Dass die Medien in die Lage versetzt werden müssen ein inhaltlich vielfältiges Angebot hervorzu bringen, um den Meinungsbildungsprozess frei zu gestalten, kann als gemeinsame Überzeugung sämtlicher EU-Mitgliedstaaten angesehen werden. Dies ergibt sich bereits aus der faktischen Bindungswirkung der oben dargestellten Rechtsprechung des EGMR. So sind sämtliche Mitgliedstaaten der EU als Mitglieder des Europarats an die EMRK gebunden. Damit erzeugt die Rechtsprechung des die EMRK auslegenden EGMR eine starke Leitbildwirkung für alle Mitgliedstaaten. Wenngleich die Rechtsprechung des EGMR nur die Vertragsparteien bindet, lassen sich dieser gleichwohl übergeordnete Maßstäbe entnehmen, welche für alle Konventionsstaaten gleichermaßen Geltung beanspruchen. Dies gilt jedenfalls für die Demokratie, welche der EGMR als das einzige politische Modell bezeichnet, welches mit der EMRK vereinbar ist.<sup>4</sup> Weiterhin hat der EGMR festgehalten, dass es ohne Pluralismus keine Demokratie gibt und dass es aus diesem Grunde die Frei-

---

<sup>1</sup> EGMR, NVwZ-RR 2014, 48, 52, § 131 (*Centro Europa 7 u. a./Italien*); EGMR, NJW 1987, 2143, 2144, § 41 (*Lingens/Österreich*).

<sup>2</sup> EGMR, NVwZ-RR 2014, 48, 52, § 131 (*Centro Europa 7 u. a./Italien*); EGMR, NJW 1987, 2143, 2144, § 41 (*Lingens/Österreich*).

<sup>3</sup> EGMR, NVwZ-RR 2014, 48, 52, § 131 (*Centro Europa 7 u. a./Italien*); EGMR, NJW 1987, 2143, 2144, § 42 (*Lingens/Österreich*).

<sup>4</sup> EGMR, Urt. v. 30.01.1998, Nr. 19392/92, § 45 (*Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei u. a./Türkei*).

heit der Meinungsäußerung zu schützen gilt.<sup>5</sup> Ohne die gleichzeitig gewährleistete Meinungsbildungsfreiheit wäre die Meinungsäußerungsfreiheit wertlos und könnte ihre Funktion für die Demokratie und den Pluralismus nicht erfüllen. Da ein inhaltlich vielfältiges mediales Angebot wiederum eine wesentliche Voraussetzung für die Freiheit der Meinungsbildung und die Herausbildung eines gesellschaftlichen Pluralismus darstellt, ist ein solches für die Demokratie i. S. d. EMRK unverzichtbar. Auch in die Rechtsordnung der EU hat das Erfordernis der Sicherung der Medienvielfalt bereits Eingang gefunden. So achtet die Union gem. in Art. 11 Abs. 2 2. Alt. GrCh neben der Freiheit auch die Pluralität der Medien. Wichtiger als dieses zaghafte Bekenntnis zur Medienpluralität erscheint indessen die Bedeutung der EMRK für die Herausbildung unionsrechtlicher Grundrechtsstandards, welche u. a. in Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 EUV zum Ausdruck gebracht wird. Es besteht jedenfalls kein Zweifel daran, dass die inhaltliche Vielfalt der Medien als unverzichtbare Voraussetzung für die Freiheit der Meinungsbildung und damit auch die Funktionsfähigkeit der Demokratie sichergestellt werden muss.

## 2. Problem: Erfordernis und Identifizierung europäischer Vielfaltstandards

Damit ist indessen noch nicht geklärt, welche gemeinsamen europäischen Vorstellungen sich in der Frage herausgebildet haben, auf welche Weise das Ziel der Sicherstellung der Medienvielfalt zu erreichen ist. So kann die gemeinsame europäische Überzeugung, dass ein inhaltlich vielfältiges Medienangebot sicherzustellen ist, nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitgliedstaaten der EU unterschiedliche Maßnahmen für erforderlich halten, um die gebotene Medienvielfalt zu erzielen.<sup>6</sup> Ein Beispiel für unterschiedliche mitgliedstaatliche Bewertungen hinsichtlich des notwendigen Regulierungsbedarfs liefert die Frage, ob bezahlte politische Werbung im Rundfunk zulässig sein sollte.<sup>7</sup> Das Nichtbestehen vollständig deckungsgleicher europäischer Überzeugungen in Bezug auf die staatlichen Handlungs- und Unterlassungspflichten zur Sicherung der Medienvielfalt erschwert die Identifizierung von europäischen Mindestanforderungen.

Diese Schwierigkeit gilt im Grundsatz unabhängig davon, ob die EU oder die Mitgliedstaaten dazu berufen sind, die Medienvielfalt sicherzustellen. So wird es der EU nicht möglich sein, völlig losgelöst von mitgliedstaatlichen bzw. gemeinsamen europäischen Rechtstraditionen, eigene grundrechtliche Maßstäbe zu entwickeln. Vielmehr ergibt sich aus Art. 6 Abs. 3 EUV, dass die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten die wesentlichen Rechtserkenntnisquellen des Grundrechtsschutzes der EU darstellen und darüber

<sup>5</sup> EGMR, NVwZ 2003, 1489, 1491, § 89 (*Refah Partisi u. a./Türkei*).

<sup>6</sup> Vgl. Arnold, Medienregulierung in Europa, S. 218 ff.

<sup>7</sup> EGMR, NVwZ 2010, 241, 243, § 67 (*TV Vest u. a./Norwegen*); Venedig-Kommission des Europarats, Opinion 798/2015, CDL-AD(2015)015, S. 24, Ziffer 100.