



---

Pázmány Law Working Papers  
2013/13

**Petra Lea Láncos:  
Die Werte der Demokratie und des  
Pluralismus im europäischen  
Medienrecht**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem /  
Pázmány Péter Catholic University Budapest  
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

# Die Werte der Demokratie und des Pluralismus im europäischen Medienrecht

*Petra Lea Láncos*<sup>1</sup>

## 1. Einführung

Das ungarische Parlament hat das Gesetz Nr. CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenkommunikation vor drei Jahren verabschiedet. Institutionen und Beamte der Europäischen Union reagierten darauf mit der Besorgnis, dass das ungarische Medienrecht den in der Union geltenden demokratischen Erfordernissen und grundrechtlichen Standards, sowie dem Pluralismus und der Redefreiheit, entgegensteht.<sup>2</sup> Diese Kritik gibt Anlass dazu, die Werte der Demokratie und Pluralismus näher zu beleuchten und die immer stärker werdende Tendenz der Konvergenz von Unions- und Europaratserwartungen nachzuverfolgen.

In Bezug auf das umstrittene ungarische Mediengesetz haben Institutionen, Beamten und Beauftragte (High Level Group) der Europäischen Union und des Europarates mehrere fundamentale europäische Werte und Prinzipien hervorgehoben, die eine Wirkung auf die Regelungsfreiheit der Mitgliedstaaten im Bereich des Medienrechts ausüben können. Diese Werte und Prinzipien sind in verschiedenen Dokumenten festgeschrieben und aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu entnehmen. In seiner Rechtsprechung hat sich der Europäische Gerichtshof erstmal freiwillig und später aufgrund Artikel 6 EUV an ein, von allen Mitgliedstaaten ratifiziertes Dokument des Europarats, die Europäische Menschenrechtskonvention sowie die bezügliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, gebunden. Darüber hinaus ist die Union nunmehr vertraglich gebunden, der EMRK beizutreten, während Artikel 52 Absatz 2, sowie Artikel 53 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union den Inhalt und Schutzniveau der durch die Charta garantierten Rechte mit den gleichen, durch die EMRK geschützten Rechten synchronisiert. Europäische Staaten, die sowohl Mitgliedstaaten der Union und Vertragsstaaten des Europarats sind, sind beiden, sich immer näher kommenden Menschenrechtssystemen unterworfen. Das Ergebnis ist eine Konvergenz der Europäischen Grundrechtstandards und Rechtsprechung.<sup>3</sup>

Die Entwicklung der Konvergenz der Werte und Differenzierung der Kompetenzen der nationalen und internationalen Ebenen wirkt sich auch im Bereich des Medienrechts aus. Dank dem immer deutlicheren Zusammenwachsen der verschieden europäischen grundrechtlichen Garantien kann die wissenschaftliche Erörterung des gemeinsamen medienrechtlichen Standards der Mitgliedstaaten nur unter Einbeziehung der Analyse beider

---

<sup>1</sup> Junior Research Fellow der Andrassy Gyula Deutschsprachigen Universität, unterstützt vom TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015 Projekt.

<sup>2</sup> Siehe z.B. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//DE>; Neelie Kroes: Hungary's new media law, Speech/11/6 of 11.01.2011. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-6\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-6_en.htm).

<sup>3</sup> Egbert Dommering: European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, in: Oliver Castendyk, Egbert Dommering, Alexander Scheuer: European Media Law. Wolters Kluwer (2008); 69-70.

Systeme – Union und Europarat – aussagekräftig sein. Im Folgenden werden die Werte der Demokratie und Pluralismus im Lichte des Medienfreiheitserfordernisses analysiert. Insbesondere wird der Frage der Beziehung dieser Werte zueinander nachgegangen, wobei auch versucht wird, den unionsrechtlichen Inhalt dieser Werte zu konturieren. Zum Schluss wird auch die Frage nach der Konvergenz der rechtlichen und Soft Law Quellen der Union und des Europarats im Bereich der Medienfreiheit erörtert.

## 2. Demokratie

### 2.1. Der Unionswert der Demokratie

Demokratie wurde lange Zeit nicht als Prinzip (Wert) der europäischen Integration anerkannt. Laut von Bogdandy ist dieses Defizit auf die Erwägung zurückzuführen, dass die demokratische Legitimation der europäischen Integration von den mitgliedstaatlichen Demokratien zu leisten sei, wobei die Gemeinschaft selbst keiner selbständigen Legitimationsquelle bedarf.<sup>4</sup> Gleichzeitig wurde die im Zuge der Verlagerung von nationalen Kompetenzen nach Brüssel entstehende ‘Demokratiedefizit’<sup>5</sup> und die schwache Legitimation ihrer Entscheidungen immer stärker kritisiert.<sup>6</sup> In Erwiderung auf diese Kritik wurden parallel zu der Erweiterung der Unionskompetenzen auch die Befugnisse des unmittelbar legitimierten Europäischen Parlaments verstärkt,<sup>7</sup> das mit der Vertragsänderung von Lissabon neben dem Rat zum Mitgesetzgeber avancierte. Außer dem Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entspringt die Legitimität der Unionsaktivitäten nunmehr aus zwei Quellen: den mitgliedstaatlichen Demokratien, mittels der Teilnahme des Rates und der Gemeinschaft der Unionsbürger,<sup>8</sup> vertreten durch das Europäische Parlament (duale Legitimation).<sup>9</sup>

Der neue, mit Lissabon durch die Artikeln 10 und 11 EUV detaillierte Demokratiebegriff beruht auf der demokratischen Teilnahme der Unionsbürger im politischen Leben der Union. Die Verfügung sieht vor, dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht, legt die Quellen der dualen Legitimation, sowie das Subsidiaritätsprinzip und die Partizipationsrechte der Unionsbürger fest, und hebt die Rolle der politischen Parteien auf europäischer Ebene hervor.<sup>10</sup> Zum Schluss begründet Artikel 11 EUV die Mittel und Rahmen

---

<sup>4</sup> Armin von Bogdandy: Founding Principles, In: Armin von Bogdandy, Jürgen Bast (szerk.): Principles of European Constitutional Law, 2nd Ed. Hart Publishing (2009); 47.

<sup>5</sup> Siehe im Detail: Szolcsányi Bálint: „Demokraták” és „relativisták” – A demokrácia-deficitről szóló vita egy némely sajátossága, EU Working Papers 3(2006), 21-35, insbesondere: 22-23.

<sup>6</sup> Joseph H H Weiler: The Legitimacy Credit Crunch of the European Union; FIDE Konferenz XXV. von 2012, Tallinn. [http://www.fide2012.eu/index.php?doc\\_id=145](http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=145) (2012), 4-8.

<sup>7</sup> Francis B. Jacobs: Development of the European Parliament’s Powers: An Incomplete Agenda? [http://aei.pitt.edu/441/1/Development\\_of\\_the\\_EP\\_powers.pdf](http://aei.pitt.edu/441/1/Development_of_the_EP_powers.pdf) (März 2003), 2-3.; Berthold Rittberger: The Development of the European Parliament’s Powers, <http://aei.pitt.edu/2920/1/157.pdf> (2003), 10-23.

<sup>8</sup> Artikel 10 Absatz 2 EUV:

“Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.”

<sup>9</sup> Armin von Bogdandy: A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle, in: Beate Kohler-Koch, Berthold Rittberger (Hrsg.): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Rowman & Littlefield Publishers (2007), 36-37.

<sup>10</sup> Artikel 10 Absatz 1 und 4 EUV:

„Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie. (...) Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.”

der öffentlichen Konsultation und der Europäischen Bürgerinitiative.<sup>11</sup> Ferner wird der Demokratiebegriff der EU durch die Grundrechtecharta, insbesondere die Rechte der Unionsbürger auf gute Verwaltung und Zugang zu Dokumenten (Artikeln 41, 42), auf aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (Artikel 39), sowie die Beschwerde- und Petitionsmöglichkeit (Artikeln 43, 44) näher erläutert. Als solche, ist das demokratische Leben der Europäischen Union von zahlreichen, mitgliedstaatlich inspirierten Mechanismen untermauert.

Zugleich gilt es festzustellen, dass obschon die Union einen großen Fortschritt in dem Abbau des viel kritisierten europäischen Demokratiedefizits gemacht hat, ist die Unions- und die mitgliedstaatliche Demokratie sehr unterschiedlich aufgrund des fehlenden „europäischen Volkes“ (Demos), der mosaikartigen europäischen Parteien, Rat und Kommission, die weder links- noch rechtsparteiische Züge aufweisen, sowie des Mangels an effektiver politischen Rechenschaft derselben.<sup>12</sup> Im Lichte dieser Erwägungen ist es fraglich, inwieweit es gemeinsame demokratische Minimumerfordernisse gegenüber diesen unterschiedlichen Ebenen gestellt werden dürfen.

## 2.2. Das Verhältnis von Demokratie und Medienfreiheit

Nichtsdestotrotz ist festzuhalten, dass die europäische Demokratie stark von der mitgliedstaatlichen Demokratie abhängt - zu Recht stellen von Bogdandy et al. fest: „Die Demokratie in der EU wäre ernsthaft beeinträchtigt, wenn Unionsbürger ihre Meinung in Mitgliedstaaten nicht frei ausdrücken oder sich nicht durch unabhängige Medien informieren könnten.“<sup>13</sup> Aufgrund der dualen Legitimation der Union ist es nämlich erforderlich, „dass die Union legitimatorisch auf funktionierende politische Systeme ihrer Mitgliedstaaten aufbauen kann.“<sup>14</sup> Ist die Medienfreiheit in den Mitgliedstaaten eingeschränkt, sind die nationalen politischen Systeme kaum funktionsfähig:<sup>15</sup> ohne den, von den Medien unterstützten, effektiven, politischen Diskurs kommen die Demokratien der modernen Nationalstaaten nicht mehr aus.<sup>16</sup> Denn die „demokratische Öffentlichkeit ist weit mehr als ein Lieferant von Unterstützung, der sogenannten Input-Legitimität, für den politischen Entscheidungsapparat.

---

<sup>11</sup> Artikel 12 EUV führt die Rolle der nationalen Parlamente bezüglich der Durchsetzung des Prinzips der Subsidiarität aus.

<sup>12</sup> Weiler (2012) 6-8. Zwar könnte die Europäische Bürgerinitiative zur Förderung der In-put Legitimation der Union beitragen, sind jedoch die Unionsbürger nicht in der Lage die europäische Entscheidungsfindung effizient zu beeinflussen. Die Europäische Bürgerinitiative sieht nämlich eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor, die eine langes, anderhalb jähriges Verfahren, die Sammlung von Unterschriften in mindestens neun Mitgliedstaaten notwendig macht. Rudolf Hrbek: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, in: *integration* 1/2012, 44.

<sup>13</sup> Armin von Bogdandy, Matthias Kottmann, Carlino Antpöhler, Johanna Dickschen, Simon Hentrei und Maja Smrkolj: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte - Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *ZaöRV* 72 (2012), 53.

<sup>14</sup> Ebd. 48.

<sup>15</sup> Und kann schnell scheitern: „[Citizens] must have free access to information that will give them sufficient basis for making enlightened judgements and informed political choices. If not, control over the flows of information and manipulation of public opinion can lead to a concentration of power, the ultimate form of which is seen in authoritarian and totalitarian systems, which use both censorship and propaganda as tools for staying in power.“ Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy (January 2013); 10.

<sup>16</sup> Diese These wird auch in einem speziellen Mediensegment erläutert durch die Europäische Charta über die Pressefreiheit; Artikel 1: Die Freiheit der Presse ist lebenswichtig für eine demokratische Gesellschaft. Journalistische Medien aller Art zu achten und zu schützen, ihre Vielfalt sowie ihre politischen, sozialen und kulturellen Aufgaben zu respektieren, ist Auftrag aller staatlichen Macht.“ <http://www.pressfreedom.eu/de/>

Sie soll über den Zustand von Gesellschaft informieren, kollektive Willensbildung ermöglichen, politische Entscheidungen mit aktiver bürgerschaftlicher Beteiligung stimulieren sowie getroffene Entscheidungen bewerten. Damit erhält sie eine Schlüsselrolle für die Herstellung und Sicherung einer lebendigen Demokratie.“<sup>17</sup>

Es ist weiters hervorzuheben, dass es sich auf der Unionsebene – unter anderem aufgrund ihrer Vielsprachigkeit – noch keine wahre demokratische Öffentlichkeit herausgebildet hat. Mit wenigen Ausnahmen (z.B. Euronews)<sup>18</sup> haben sich keine europaweite Mediendienstleister herausgebildet, die das unionale politische Leben und den europäischen öffentlichen Diskurs unmittelbar untermauern könnten. Die Unionsdemokratie und die Partizipation der Unionsbürger wird daher zuvörderst durch die mitgliedstaatlichen Medien bedingt, als Rahmen für die Meinungsäußerung und Meinungsformung. Die Leistungsfähigkeit der mitgliedstaatlichen Medien und Öffentlichkeit wirkt sich also unmittelbar auf die Demokratie in der Union aus, denn die wesentlichen europäischen politischen Fragen werden in den mitgliedstaatlichen Medien thematisiert. Ein wichtiger Beitrag der mitgliedstaatlichen Medien zur europäischen Demokratie äußert sich in den, auf mitgliedstaatlicher Ebene geführten Wahlkampagnen für die Wahlen zum Europäischen Parlament. Die nationale Medienlandschaft und ihre Leistungsfähigkeit ist entscheidend für den europäischen Wahlkampf: zwar werden die europäischen Parlamentswahlen dafür kritisiert, dass sie thematisch und parteimäßig die nationale Politik widerspiegeln und zur „Bestrafung“ der jeweiligen Regierung dienen, im Ergebnis führen sie zur Schaffung einer unmittelbar legitimierten, demokratischen Institution der Europäischen Union.

So stellt die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Mediengesetz in Ungarn fest, dass „sich die Europäische Union auf die in Artikel 2 des EUV niedergelegten Werte der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gründet und sie folglich die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit gewährleistet und fördert.“<sup>19</sup> Das Europäische Parlament bezieht sich auf die Werte der Union – allerdings wird in der Entschließung nicht die medienrechtliche Aktivität der Union kritisch angegangen, sondern vielmehr die Situation der Medienfreiheit und Medienpluralismus in einem Mitgliedstaat. Demnach vertritt das Europäische Parlament die Auffassung, dass die Werte des Artikel 2 EUV auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union binden.<sup>20</sup>

Der Europarat hat sich auch mehrmals mit der Beziehung zwischen Demokratie und Medienfreiheit befasst. Laut der Resolution der Parlamentarischen Versammlung des

---

<sup>17</sup> Dieter Rucht: Demokratische Öffentlichkeit als kritische Öffentlichkeit (Kommentar). WSI Mitteilungen 3/2011, 98.

<sup>18</sup> „Theoretically one of the main objectives of Euronews since its very beginnings has been to create a common European identity by complementing the new services of each country. This was to provide the audience with a European-wide view of news events from around the world and thus consecrate a single identity for everyone in the European Union. Several analysts believed that this goal was very important in order to achieve European integration, as a way to resolve two problems. On the one hand, there are problems in achieving the political union of the various states in the EU, and, on the other there is a lack of information and cross-relationships among the member states. There still is no formula to encourage closer ties among Europeans of different nationalities, which is the process that would lead to a strong common identity to offset national feelings. Consequently, creating a common European identity becomes essential for Europe’s political and economic integration.“ Andreau Casero: European-wide Television and the Construction of European Identity. The Case of Euronews. Formats, [http://www.iaa.upf.edu/formats/formats3/cas\\_a.htm](http://www.iaa.upf.edu/formats/formats3/cas_a.htm).

<sup>19</sup> Siehe z.B. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10 März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//DE>.

<sup>20</sup> Siehe im Detail: von Bogdandy et al. (2012).

Europarats 1636 (2008) (Indikatoren für Medien in einer Demokratie) „ist die freie Meinungsäußerung und der Zugang zu Informationen ein wesentliches Erfordernis in einer Demokratie. Die öffentliche Teilnahme in dem demokratischen Entscheidungsprozess fordert, dass die Öffentlichkeit gründlich informiert ist und die Möglichkeit hat, unterschiedliche Meinungen frei zu diskutieren.“<sup>21</sup> Ferner zeigt die Resolution darauf hin, dass die Staaten sich mit ihrer Mitgliedschaft im Europarat dazu verpflichtet haben, demokratische Standards zu achten; die Einhaltung derselben ist nicht bloß die Verantwortung und innere Angelegenheit der betroffenen Staaten, sondern vielmehr der Auftrag aller Unterzeichnerstaaten, die die Lage der Demokratie in allen Mitgliedstaaten zu überwachen haben. Gleichsinnig auch die Erklärung des Ministerkomitees des Europarats über den Schutz der demokratischen Rolle der Medien im Kontext der Medienkonzentration,<sup>22</sup> die feststellt, dass Medienfreiheit und Pluralismus für die Demokratie wesentlich sind, denn diese garantieren die freie Meinungsäußerung sowie die effektive Teilnahme an demokratischen Prozessen. Die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über Medien und demokratische Kultur hebt hervor, dass die Medien eine einzigartige Rolle in der Herausbildung einer Kultur der Demokratie in den Staaten spielen, und als solche, ihre Freiheit geachtet und geschützt werden soll.<sup>23</sup>

Was die Rolle der Medien in Wahlkampagnen angeht, hebt die Empfehlung des Ministerkomitees gegenüber den Mitgliedstaaten über die Maßnahmen bezüglich der Medienberichterstattung zu Wahlkampagnen hervor, dass „freie und faire Wahlen einer der grundlegenden Fundamente der demokratischen Staaten sind.“<sup>24</sup> Bei den Wahlen – d.h. der demokratischen Teilnahme der Bürger an der Gestaltung des öffentlichen Lebens – kommen den Medien und insbesondere der Medienfreiheit eine große Bedeutung zu.<sup>25</sup>

### 2.3. Zwischenbefund

Als Fazit können wir eine Konvergenz in der Annäherung des Wertes der Demokratie und der Rolle der Medien seitens der Europäischen Union und des Europarats feststellen. Demnach sind Medien wesentlich für die Herausbildung und Aufrechterhaltung einer lebendigen Demokratie, wobei die Freiheit der Medien – als Rahmen der freien Meinungsäußerung und als Quelle der freien Willensformung – die demokratische Teilnahme der Bürger im öffentlichen Leben sicherstellt. Damit wird die Medienfreiheit zum Garant der Demokratie. Im Folgenden wird der Unionswert des Pluralismus, ein besonderer Aspekt der Medienfreiheit unter die Lupe genommen.

---

<sup>21</sup> Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1636 (2008), Indikatoren für Medien in einer Demokratie; Punkt 1.

<http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>

<sup>22</sup> Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>23</sup> Recommendation of the Parliamentary Assembly 1407 (1999) on Media and democratic culture, Punkte 1 und i.

<sup>24</sup> Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns, (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999, at the 678th meeting of the Ministers' Deputies) Explanatory Memorandum, Punkt 2.

<sup>25</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007 at the 1010th meeting of the Ministers' Deputies).

### 3. Pluralismus

#### 3.1. Ein vielseitiger Wert

Der Wert der Pluralismus ist mit dem Wert der Demokratie eng verbunden,<sup>26</sup> insbesondere im Bereich der Medien, wo die Vielfalt der Medieninhalte und die Unabhängigkeit der Mediendienstleister garantieren, dass die Konsumenten der Mediendienstleistungen ihre politische Meinung aus mehreren Quellen informiert und unabhängig gestalten können.<sup>27</sup> Der Medienpluralismus wird zweierlei bedroht: durch die Gefahr der politischen Einflussnahme, sowie der wirtschaftlichen Konzentration und der Kombination dieser Tendenzen,<sup>28</sup> die durch die Verflechtung der politischen und wirtschaftlichen Macht die Medienvielfalt vermindern kann.

Der Medienpluralismus wird von zahlreichen nationalen Verfassungsgerichten, so wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als Verfassungswert erachtet und als solches geschützt,<sup>29</sup> während der High Level Group on Media Freedom and Pluralism diesen Wert als „entscheidendes Kollektivgut“ bezeichnet.<sup>30</sup> Der Rechtsbegriff des Medienpluralismus wird durch Unionsrecht zwar nicht definiert, jedoch verweisen sowohl primärrechtliche, als auch sekundärrechtliche Quellen auf diesen Wert.<sup>31</sup> Nach ihrem ersten Absatz über die Meinungsfreiheit stellt Absatz 2 des Artikel 11 der Grundrechtecharta zum Beispiel fest: „die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“. Zur gleichen Zeit weist Keller darauf hin, dass die einzelnen west-europäischen Staaten mit einer Reihe von staatlichen oder teilweise staatlich finanzierten Mediendienstleistern dem Europarat und später der Europäischen Union beigetreten sind, „die einer, den nationalen politischen, gesellschaftlichen und kulturpolitischen Prioritäten entsprechenden Regulierung von Inhalten unterworfen waren, [sodass diese Organisationen ohnehin schon] sich die Annahme zu Eigen gemacht haben, dass eine Intervention in den Medienmarkt, sowie Veröffentlichungsbeschränkungen grundsätzlich als legitim anzusehen sind.“<sup>32</sup>

Im Einklang damit ist das Medienrecht der Union bereits auf eine interventionistische Medienpolitik ausgelegt,<sup>33</sup> mit den Schranken der binnenmarktrechtlichen Regeln. Laut dem Expertenkommentar zur Grundrechtecharta sind die Mitgliedstaaten zwar „dazu befugt, die Organisation der Mediendienstleister in ihren Hoheitsgebieten zu steuern,“ zugleich müssen sie auch das Wert der Medienvielfalt durchsetzen.<sup>34</sup> Das Grüne Buch über Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt von 1992 stellt fest, dass Pluralismus eine

---

<sup>26</sup> Perry Keller: *European and International Media Law*, Oxford (2011); 412. Aernout Nieuwenhuis: *The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, *European Constitutional Law Review* 3:2007; 380; High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013) 10; Kari Karppinen: *Rethinking Media Pluralism*, Fordham University Press (2013), 4.

<sup>27</sup> Vgl. Miguel Poiaras Maduro *főtanácsnok indítvány*, Rs. C-380/05, Slg. 2008, I-349, Rn. 39 - *Centro Europa 7 Srl*.

<sup>28</sup> High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013) 9, 16.

<sup>29</sup> Peggy Valcke: *Looking for the User in Media Pluralism Regulation: Unraveling the Traditional Diversity Chain and Recent Trends of User Empowerment in European Media Regulation*, *Journal of Information Policy* 1:2011; 288.

<sup>30</sup> High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013) 6.

<sup>31</sup> Valcke (2011) 289.

<sup>32</sup> Keller (2011) 414.

<sup>33</sup> Die Balance will die High Level Group herstellen; High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013) 3.

<sup>34</sup> EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights: *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2006) 117.

Rechtsinstitution sei, die im Interesse der öffentlichen Informationsvielfalt sogar die Beschränkung der Meinungsfreiheit rechtfertigen kann.<sup>35</sup> Die Europäische Kommission sieht ein, dass der Markt an sich nicht unbedingt die Durchsetzung des Medienpluralismus garantieren kann, daher kann die Sicherung der Vielfalt den Eingriff begründen.<sup>36</sup> Laut der Kommission erstreckt sich „die Sicherung des Medienpluralismus (...) auf alle Maßnahmen, die den Bürgern Zugang zu einem breiten Spektrum an Informationsquellen, Meinungen, Äusserungen, usw. bewirken, damit diese ihre Meinungen unabhängig von einer dominanten (...) Entität gestalten können.“<sup>37</sup> Dementsprechend garantiert Medienpluralismus vom Aspekt der Grundrechtsberechtigten das Forum für die Veröffentlichung der unterschiedlichsten Meinungsinhalte (*status negativus*), zur gleichen Zeit dient es sogar als Rechtfertigung für die Beschränkung der Meinungsfreiheit im Interesse der Mannigfaltigkeit der Informationsdienstleistungen (*status positivus*).

### 3.2. Elemente des Medienpluralismus

Laut Dommering und Valcke kann Pluralismus sowohl die Vielfalt der Medienprodukte im Markt bedeuten, als auch die Vielfalt der Medieninhalte oder den geographischen Markt, wo mehrere, unabhängige Dienstleister vorzufinden sind, schließlich bezieht es sich auf eine Situation, wo alle politischen und gesellschaftlichen Schichten Zugang zu den Mediendienstleistungen haben (qualitativer, quantitativer und struktureller Pluralismus).<sup>38</sup> Bisher haben die relevante Literatur und die mitgliedstaatlichen Fachpolitiken auf die Angebotseite des Medienmarktes fokussiert, wobei sich die aktuelle Forschung auch schon die Nachfrageseite des Medienmarkts, die Verbrauchergewohnheiten entdeckt hat (*exposure*).<sup>39</sup> In den Folgenden wird versucht, die unionsrechtlichen Erwartungen hinsichtlich Medienpluralismus zu konturieren. Dabei gilt festzustellen, dass die genannten Rechtsachen im Bereich der Durchführung des Unionsrechts entstanden sind, und aufgrund grenzüberschreitender Elemente keine rein mitgliedstaatlichen Sachverhalte aufweisen. Zugleich können diese Urteile des Europäischen Gerichtshofs als Ausgangspunkt für die Bestimmung genereller Erwartungen gegenüber Mitgliedstaaten im Bereich des Medienpluralismus dienen. Ferner werden die einschlägigen Empfehlungen und andere Soft Law Quellen des Europarats vorgestellt.

#### 3.2.1. Strukturelle Erwartungen

Strukturell bedingte Annäherungen des Medienpluralismus gehen davon aus, dass die Vielfalt der auf dem Medienmarkt vorfindbaren Quellen gleichzeitig auch die Mannigfaltigkeit der Medieninhalte garantiert.<sup>40</sup> Zwar ist diese Ansicht bereits äußerst umstritten, gilt festzustellen, dass die Marktpräsenz und Eigentumsverhältnisse der Mediendienstleister objektive,

---

<sup>35</sup> Pluralism and Media Concentration, COM (92) 480 final, Brussels 23 December 1992; 61.

<sup>36</sup> European Commission: European Audiovisual Policy, Report from the High Level Group on Audiovisual Policy (1998); I. fejezet, 1. Siehe ferner: Perry Keller: European and International Media Law, Oxford (2011); 406-409.

<sup>37</sup> Commission Staff Working Document: Media Pluralism in the Member States of the European Union. Brussels 16 January 2007; 5.

<sup>38</sup> Dommering (2008) 22. Valcke macht darauf aufmerksam, dass die Union zuallererst auf die Angebotsseite fokussiert, dh. auf die Medieneigentumsverhältnisse, den Inhalt und den Zugang zu den Medien; Valcke (2011) 289.

<sup>39</sup> Kari Karppinen: Rethinking Media Pluralism, Fordham University Press (2013), 92, 193.

<sup>40</sup> Ebenda.



strukturelle Daten darstellen, wobei die Frage der Vielfalt von Medieninhalten aufgrund ihrer undeutlichen Kriterien viel weniger greifbar zu sein scheint.<sup>41</sup>

### a) Konzentration

Eine strukturelle Voraussetzung des Medienpluralismus ist es, die Konzentration des Medienmarkts zu verhindern, denn nur so kann es sichergestellt werden, dass die Verbraucher diverse Medieninhalte aus zahlreichen Quellen erhalten können. Ein entscheidendes Merkmal des Medienmarkts ist es, dass der Investitionsbedarf von Mediendienstleistungen den Markteintritt signifikant erschwert – so erlangen finanzkräftige Unternehmen leicht eine dominante Position auf dem Markt.<sup>42</sup> Keller zeigt darauf hin: aus der Hinsicht des Medienpluralismus ist das deshalb problematisch, weil „die wirtschaftliche Dominanz normalerweise die Anzahl derjenigen unabhängigen Medienunternehmen reduziert, die in der Lage wären, Nachrichten und politische Tagesprogramme zu finanzieren und produzieren.“<sup>43</sup>

Mit der Umwandlung des Medienmarkts als Folge der neuen Technologien wird die Meinung vertreten, dass die Marktdominanz der gedruckten Presse oder der linearen Mediendienstleister schrittweise an Bedeutung verliert, denn der niedrige Kapitalbedarf der online Mediendienstleister macht neue Markteintritte möglich, was auch zur Vielfalt der Medienpalette führen kann.<sup>44</sup> Obwohl diese Aussage teilweise richtig ist, schreibt Keller, dass sich die Bürger in einem bedeutenden Anteil der Haushalte weiterhin von den traditionellen Quellen informieren,<sup>45</sup> ferner meint er, dass man von Medienpluralismus nur dann sprechen kann, wenn sich der Medienmarkt nicht nur im allgemeinen, sondern vielmehr Sektor für Sektor divers erweist.

Das Hauptinstrument der Union für die Verhinderung der übermäßigen Konzentration des Medienmarkts und somit der Sicherung der strukturellen Bedingungen des Medienpluralismus ist die Wettbewerbspolitik.<sup>46</sup> Da jedoch das Wettbewerbesrecht bloß dazu geeignet ist, der übermäßigen Konzentration des Marktes und dem Missbrauch der beherrschenden Stellung vorzubeugen, reichen ihre Mittel an sich nicht aus, um die Medienvielfalt zu garantieren.<sup>47</sup> Diese Mängel werden von den mitgliedstaatlichen – und von der Union unter bestimmten Bedingungen gebilligten – Vorschriften ersetzt.<sup>48</sup> Der relative Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ist auch deshalb gerechtfertigt, weil diese ganz unterschiedliche Medienstrukturen vorweisen,<sup>49</sup> in der Tat können nationale Erwartungen hinsichtlich der Medienvielfalt signifikant abweichen, daher müssen Maßnahmen zum Medienpluralismus auf die nationalen Medienmärkte zugeschnitten werden. Dieses

---

<sup>41</sup> Ebenda 192-193.

<sup>42</sup> Keller (2011) 417-418.

<sup>43</sup> Ebenda 418.

<sup>44</sup> Ebenda 421.

<sup>45</sup> Ebenda.

<sup>46</sup> Commission Staff Working Document: Media pluralism in the Members States of the European Union (SEC (2007) 32), 7.

<sup>47</sup> Ebenda 8.

<sup>48</sup> Keller (2011) 419. Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Artikel 21 Absatz 4:

„[Mitgliedstaaten können] geeignete Maßnahmen zum Schutz anderer berechtigter Interessen als derjenigen treffen, welche in dieser Verordnung berücksichtigt werden, sofern diese Interessen mit den allgemeinen Grundsätzen und den übrigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar sind.

Im Sinne des Unterabsatzes 1 gelten als berechtigter Interessen (...) die Medienvielfalt (...).“

<sup>49</sup> Keller (2011) 420.

Erkenntnis wird auch im Weißbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von 2003 widerspiegelt, die die Mitgliedstaaten zu Hauptbeauftragten des nationalen Medienpluralismus erklärt.<sup>50</sup>

Dem entspricht auch die Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1636 (2008) über die Indikatoren für Medien in einer Demokratie. Die Parlamentarische Versammlung empfiehlt den Vertragsstaaten, dass diese „Gesetze durchsetzen gegen Medienmonopole und marktbeherrschende Stellungen im Bereich der Medien“.<sup>51</sup> Zugleich macht das Ministerkomitee des Europarats darauf aufmerksam, dass Medienkonzentration eine signifikante Machtposition bestimmter Gruppen begründen kann, die auch zum Missbrauch und dem Abbau des „politischen Pluralismus und der demokratischen Prozesse im Allgemeinen“ führen kann.<sup>52</sup>

Der Europäische Gerichtshof hat sich ebenfalls mit den strukturellen Erfordernissen des Medienpluralismus, sowie der bezüglichen mitgliedstaatlichen Regulierung befasst. Die niederländische Regierung hat nämlich versucht, die einschränkenden Verfügungen der holländischen Mediawet mit den strukturellen Bedingungen des Medienpluralismus zu rechtfertigen – jedoch ohne Erfolg. Im Gouda Fall haben die Kläger diejenigen Vorschriften der Mediawet gerügt, die eine einheitliche Regelung für alle Fernsehprogramme vorsahen, sowohl für Programme, die aus den Niederlanden, als auch für diejenigen, die in den Niederlanden übertragen worden sind. Der Mediawet hat es sogar verboten, dass Programme und Werbungen von den gleichen Produzenten hergestellt werden und schrieb vor, dass Werbungseinnahmen pflichtmäßig zur Schaffung von neuen Programmen zu verwenden sind.<sup>53</sup> Als Rechtfertigung für diese Vorschriften trug die niederländische Regierung vor, dass diese kulturelle Ziele verfolgen, insbesondere die Durchsetzung der Meinungsfreiheit von holländischen gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen und politischen Gruppen, ein Grundrecht also, das durch den übermäßigen Einfluß der Werbeproduzenten auf die Fernsehprogramme ausgehöhlt wäre.<sup>54</sup> Im allgemeinen stellt zunächst der Europäische Gerichtshof fest, dass Meinungsfreiheit „zu den von der Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechten gehört“ und eine Kulturpolitik, die die Durchsetzung dieses Rechts zum Ziel hat, kann „einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine

---

<sup>50</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und den Ausschuss der Regionen - Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Punkt 4.6.:

„In Sachen Medienpluralismus hat die öffentliche Konsultation deutlich gemacht, dass diese Thematik angesichts der Disparitäten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten einstweilen Sache der Mitgliedsstaaten bleiben sollte. Die Kommission schließt sich dieser Meinung an und ist zu der Schlussfolgerung gelangt, dass es gegenwärtig nicht angezeigt erscheint, eine Gemeinschaftsinitiative in Sachen Medienpluralismus zu initiieren.“

<sup>51</sup> Resolution of the Parliamentary Assembly 1636 (2008)

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.htm>, Punkt 8.18.

<sup>52</sup> Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-31.01.2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

<sup>53</sup> Rs C- 288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Rdnr. 21 EuGH 21. Oktober 1999. Dieser Vorschrift entspricht zum Teil der Erklärung des Ministerkomitees des Europarats wonach: „policies designed to encourage the development of not-for-profit media can be another way to promote a diversity of autonomous channels for the dissemination of information and expression of opinion, especially for and by social groups on which mainstream media rarely concentrate.“ Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers’ Deputies).

<sup>53</sup> Rs. C-368/95, Familiapress, Slg. 1997, S. I-3689.

<sup>54</sup> Rs. C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, Rn. 22.

Beschränkung des Dienstleistungsverkehrs rechtfertigt.“<sup>55</sup> In diesem konkreten Fall hat jedoch der Europäische Gerichtshof es nicht für objektiv erforderlich anerkannt, dass für die Erhaltung eines pluralistischen niederländischen Rundfunkwesens die ausländischen Sendeanstalten strukturelle Einschränkungen einbüßen müssten.<sup>56</sup> Dafür – so der EuGH – kann die Regierung „sich durchaus darauf beschränken, die Regelung für ihre eigenen Anstalten entsprechend auszugestalten.“<sup>57</sup>

## **b) Transparenz**

Da der Ausmaß der Medienmarktkonzentration nur im Lichte der Eigentumsverhältnisse der Rundfunkanstalte beurteilt werden kann, spielen nach Stolte und Craufurd Smith „die genauen und aktuellen Daten über Eigentumsangelegenheiten eine zentrale Rolle in der Regelung der Aspekte des Medienpluralismus.“<sup>58</sup> Die Autoren machen darauf aufmerksam, dass die Zugänglichkeit der Eigentumsverhältnisse der Rundfunkanstalte nicht ausschließlich hinsichtlich der Ausgestaltung der nationalen Medienpolitik von Bedeutung ist. Die überwiegende Mehrheit der Unionsbürger informiert sich nämlich über öffentliche Angelegenheiten über die Medien, daher, „wenn sie nicht wissen, wer der Eigentümer einer gegebenen Rundfunkanstalt ist, fällt es ihnen schwer, den Medieninhalt zu bewerten. Aufgrund dessen kann man sagen, dass Medientransparenz von grundlegender Signifikanz ist, um sicherzustellen, dass die Staatsbürger informiert an den politischen Prozessen teilnehmen können.“<sup>59</sup> Artikel 5 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste regelt den Umfang der Mindestinformationen, die die Mediendienstanbieter den Verbrauchern zur Verfügung stellen müssen.<sup>60</sup> Zugleich zeigen Stolte und Craufurd Smith darauf hin, dass die auf dieser Weise mitgeteilte Information nicht für eine wahre Transparenz hinsichtlich des Eigentumshintergrunds der Mediendienstanbieter ausreicht, da sich die Informationspflicht auf die Muttergesellschaften, die Finanzierungsmöglichkeiten und die Aktionäre nicht erstreckt.<sup>61</sup> In einem ähnlich eng gefassten Umfang sieht die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr die Informationspflichten für Mediendienste auf Abruf sowie die Online Presse vor.<sup>62</sup> Im Anbetracht dessen gilt festzustellen, dass obschon die Union den Anspruch hat, die Transparenz des Eigentumshintergrunds von

---

<sup>55</sup> Ebenda Rn 23.

<sup>56</sup> EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights (2006) 120.

<sup>57</sup> Rs. C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, Slg. 1991, I-4007, Rn. 24.

<sup>58</sup> Yolande Stolte, Rachael Craufurd Smith: *The European Union and Media Ownership Transparency: The Scope for Regulatory Intervention*, Open Society Media Program, June 2010; 3.

<sup>59</sup> Ebenda 16.

<sup>60</sup> 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), Artikel 5:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Anbieter audiovisueller Mediendienste den Empfängern eines Dienstes mindestens die nachstehend aufgeführten Informationen leicht, unmittelbar und ständig zugänglich machen:

- a) den Namen des Mediendienstanbieters;
- b) die geografische Anschrift, unter der der Mediendienstanbieter niedergelassen ist;
- c) Angaben, die es ermöglichen, mit dem Mediendienstanbieter schnell Kontakt aufzunehmen und unmittelbar und wirksam mit ihm zu kommunizieren, einschließlich seiner E-Mail-Adresse oder seiner Internetseite;
- d) gegebenenfalls die zuständigen Regulierungs- oder Aufsichtsstellen.“

<sup>61</sup> Stolte, Craufurd Smith (2010) 10.

<sup>62</sup> Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) Artikel 6 Punkt b:  
„b) die natürliche oder juristische Person, in deren Auftrag kommerzielle Kommunikationen erfolgen, muß klar identifizierbar sein“.

Mediendienstanbietern sicherzustellen, wird dieser Zielsetzung derzeit durch gesellschaftsrechtliche und wettbewerbsrechtliche Maßnahmen gedient, die die wahren Führungsverhältnisse der Mediendienstanbieter nur beschränkt abbilden können, da diese Regeln nicht ausdrücklich für diesen Zweck eingeführt wurden, ferner ist es fraglich, ob die Verbraucher dieser Mediendienste überhaupt diese Daten auffinden und verstehen.<sup>63</sup>

Auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats macht darauf aufmerksam, dass die Eigentumsverhältnisse und wirtschaftliche Einflussnahme auf die Medien transparent gestaltet werden müssen<sup>64</sup> und empfiehlt, dass das Ministerkomitee die Vertragsstaaten in ihren Anstrengungen zur Verwirklichung dessen unterstützen soll.<sup>65</sup> In seiner Erklärung über den Schutz der demokratischen Rolle von Medien im Kontext der Medienkonzentration hebt das Ministerkomitee des Europarats die Notwendigkeit von Maßnahmen hervor, die die „volle Transparenz der Medieneigentumsverhältnisse sicherstellen.“<sup>66</sup> Schließlich sieht die Empfehlung des Ministerkomitees vor, dass in Fällen, wo Medien im Eigentum von Parteien oder Politikern stehen, die Vertragsstaaten diese Tatsache der Öffentlichkeit übermitteln.<sup>67</sup>

In Anbetracht der Mängel an europäischen Hard Law Vorschriften, die eine vollständige und effektive Transparenz der Eigentumsverhältnisse von Medien garantieren könnten, bleibt es die Aufgabe der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass im Interesse der wirksamen Medienaufsicht und der Aufklärung der Staatsbürger über mögliche politische oder wirtschaftliche Einflüsse geeignete Transparenzmaßnahmen getroffen werden.

### 3.2.2. Quantitative Erwartungen

Aus der Perspektive des Medienpluralismus ist es von zentraler Bedeutung, wie viele Informationsquellen für die Bürger zur Verfügung stehen. In dem Fall *Familiapress*<sup>68</sup> hat die Republik Österreich die Vorschrift des Gesetzes über unlauteren Wettbewerb<sup>69</sup> – wonach „die Herausgeber periodischer Druckwerke dem Leser keine Teilnahmemöglichkeit an einer Verlosung einräumen dürfen“<sup>70</sup> – damit gerechtfertigt, dass diese der Aufrechterhaltung der Medienvielfalt dient. Zwar konnte die österreichische Vorschrift den Handel von Presseerzeugnissen zwischen den Mitgliedstaaten behindern, hat der Europäische Gerichtshof anerkannt, dass die Bewahrung der Medienpluralismus ein zwingendes Erfordernis darstellen kann. Insbesondere trägt „diese Vielfalt zur Wahrung des Rechts der freien Meinungsäußerung bei, das (...) zu den von der Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechten gehört.“<sup>71</sup> Während die streitige Vorschrift die legitime Zielsetzung des Medienpluralismus verfolgt und damit zur Geltendmachung des Grundrechts zur freien Meinungsäußerung beiträgt, kann solch eine Verbotsvorschrift unmittelbar auch zur

<sup>63</sup> Stolte, Craufurd Smith (2010) 11-13.

<sup>64</sup> Resolution of the Parliamentary Assembly 1636 (2008)

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.htm>, Punkt 8.18.

<sup>65</sup> Recommendation of the Parliamentary Assembly 1407 (1999) on Media and democratic culture, Punkt vii. a.

<sup>66</sup> Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>67</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007 at the 1010th meeting of the Ministers' Deputies), Punkt 6.

<sup>68</sup> Rs. C-368/95, *Familiapress*, Slg. 1997, S. I-3689. Rn. 13.

<sup>69</sup> Gesetz über unlauteren Wettbewerb, 9a (1) (1).

<sup>70</sup> Rs. C-368/95, *Familiapress*, Slg. 1997, S. I-3689. Rn. 4.

<sup>71</sup> Ebenda Rn. 18-19.

Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung führen – eben deshalb, weil sie den Verkauf von bestimmten Zeitschriften untersagt.<sup>72</sup> Im Lichte dieser Erwägungen hat der Europäische Gerichtshof es dem nationalen Gericht auferlegt, zu entscheiden, ob es durch die Medienmarktkonzentration in Österreich und aufgrund der Marktposition der einzelnen Presseerzeugnisse die Gefahr besteht, dass der Medienpluralismus durch die Zulassung der Ausschreibungen über Teilnahmen an Preisverlosungen in Österreich abgebaut wird.<sup>73</sup>

Als Fazit können wir feststellen, dass der Wert des Pluralismus den Mitgliedstaaten für die Einschränkung der Marktfreiheiten im Binnenmarktrecht als legitimer Rechtfertigungsgrund zur Verfügung steht, allerdings ist die bezügliche Regelungsmacht der Mitgliedstaaten nicht unbeschränkt, denn einschränkende nationale Maßnahmen müssen auch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gerecht werden.<sup>74</sup> Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs garantiert genügend Flexibilität in der Hinsicht, dass es Aufgabe des mitgliedstaatlichen Gerichts ist, die Lage des nationalen Pressemarktes zu beurteilen und den entsprechenden Verhältnismäßigkeitstest durchzuführen.

### 3.2.3. Qualitative Erwartungen

Traditionell gilt der medieninhaltliche Aspekt des Medienpluralismus als ein umstrittenes Gebiet, denn diese inhaltsbezogene Annäherung birgt unvermeidbar die Gefahr der methodologischen Unsicherheit und Undeutlichkeit in sich, die aus dem Vergleich und der Bewertung der unterschiedlichen Medieninhalte entspringt.<sup>75</sup> Allerdings steht fest, dass „die bloße Menge der Informationen, insbesondere in einer Situation von starker Medienkonzentration an sich nicht fähig ist, Vielfalt und Qualität zu garantieren.“<sup>76</sup>

In dem Ausgangsverfahren des Falles *United Pan-Europe Communications Belgium SA*<sup>77</sup> haben die Kläger (Kabelnetzbetreiber) die Vereinbarkeit des Gesetzes vom 30. März 1995 betreffend die Netze zur Verbreitung von Rundfunksendungen und die Ausübung von Rundfunkaktivitäten im zweisprachigen Gebiet Brüssel Hauptstadt mit dem Gemeinschaftsrecht beanstandet. Laut dem belgischen Rundfunkgesetz wurden nämlich einige ausgewählte, im Inland ansässige Mediendiensteanbieter in dem sogenannten „must carry“ System (Übertragungspflicht) mit einem günstigen Status versehen. Laut dem Gesetz hat die Übertragungspflicht „die Sicherung des pluralistischen und kulturellen Charakters des Programmangebots in Kabelfernsehtetzen und die Gewährleistung des Zugangs aller Fernsehzuschauer zu diesem Pluralismus zum Ziel.“<sup>78</sup> Im Rahmen des Verfahrens hat die belgische Regierung die nationale Regelung damit begründet, dass diese Regelung den pluralistischen und kulturellen Charakter des Programmangebots wahre, „indem sie insbesondere sicherstelle, dass den belgischen Staatsbürgern im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt der Zugang zu lokalen und nationalen Informationen oder zu ihrer Kultur nicht vorenthalten werde.“<sup>79</sup> In diesem Zusammenhang erinnert der Europäische Gerichtshof, dass Kulturpolitik als zwingender Grund des Allgemeinwohls die Einschränkung der

---

<sup>72</sup> Ebenda Rn. 26.

<sup>73</sup> Ebenda Rn. 18.

<sup>74</sup> Ebenda Rn. 27.

<sup>75</sup> Karppinen (2013) 193.

<sup>76</sup> Recommendation of the Parliamentary Assembly 1407 (1999) on Media and democratic culture, Punkt 4.

<sup>77</sup> Rs. C-250/06, *United Pan-Europe Communications*, Slg. 2007, I-11135.

<sup>78</sup> Schlussanträge des Generalanwalts M. Poiares Maduro vom 25. Oktober 2007, 78 Rs. C-250/06, *United Pan-Europe Communications*, Slg. 2007, I-11135. Rn. 4.

<sup>79</sup> Ebenda Rn. 40.

Dienstleistungsfreiheit begründet, insbesondere wenn dieser Eingriff der Durchsetzung der Meinungsfreiheit dienen soll.<sup>80</sup> Jedoch geht der Gerichtshof weiter, fährt mit der Analyse des ersten Schrittes des Verhältnismäßigkeits tests zur Geeignetheit fort und macht die generelle Aussage, dass: „eine nationale Regelung, wie die im Ausgangsverfahren streitige, in Anbetracht der Zweisprachigkeit im Gebiet Brüssel-Hauptstadt ein geeignetes Mittel darstellt, um das angestrebte kulturpolitische Ziel zu erreichen, da sie insbesondere [garantiert, dass] den Zuschauern dieses Gebiets der Zugang in ihrer eigenen Sprache zu lokalen und nationalen Informationen sowie zu Programmen, die für ihre Kultur charakteristisch sind, nicht vorenthalten wird.“<sup>81</sup> Auch wenn die nationalen Behörden ein weites Ermessen in der Gestaltung der fraglichen nationalen Regelung genießen, können diese ihre Kompetenzen nicht willkürlich ausüben. Vielmehr müssen sie darauf achten, dass die nationalen Vorschriften die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht ihrer praktischen Wirksamkeit berauben (effet utile).<sup>82</sup> Dem Gemeinschaftsrecht stehen demnach indirekt diskriminierende nationale Anforderungen<sup>83</sup> entgegen, die den Rundfunkveranstaltern vorschreiben, sie sollen im Inland niedergelassen sein.<sup>84</sup> Berechtigte Ziele des Allgemeininteresses können nämlich nur durch Maßnahmen verfolgt werden, die auf im Voraus bekannten, objektiven Kriterien beruhen, die unmittelbar mit dem Programminhalt verbunden sind (Geeignetheit).<sup>85</sup> Was die Erforderlichkeit angeht, stellt der Europäische Gerichtshof fest, dass „die Zahl der Kanäle, die für private Rundfunkveranstalter mit diesem Status reserviert sind, [darf] nicht offensichtlich höher sein, als zur Erreichung des Ziels notwendig ist.“<sup>86</sup> Desweiteren überlässt der Europäische Gerichtshof dem nationalen Gericht die Entscheidung darüber, ob die nationale Regelung dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Natürlich beruht die einschlägige Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Union auf dem Prinzip des Diskriminierungsverbots, allerdings kann hier auch die einschlägige Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats erwähnt werden, wonach „Medien einen fairen und gleichen Zugang zu Verbreitungsmitteln haben [sollten], seien sie nun von technischer (z.B. Radiofrequenzen, Übertragungskanäle oder Satteliten) oder kommerzieller Natur (Zeitschriftenhändler, Post- oder sonstige Lieferungsdienstleistungen).“<sup>87</sup>

### 3.3. Zwischenbefund

Zusammenfassend können wir festhalten, dass Medienpluralismus und die durch den Medienpluralismus verwirklichte kulturelle Vielfalt und Meinungsfreiheit von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof als schutzwürdige Werte erachtet werden. Die Aufrechterhaltung dieser Werte kann mitgliedstaatliche Maßnahmen begründen, die gegebenenfalls auch zur Einschränkung der Marktfreiheiten führen können. Allerdings dürfen Marktfreiheiten einschränkende nationale Maßnahmen – auch wenn diese legitime Ziele verfolgen – nur dann eingeführt werden, wenn der zugrundeliegende nationale Markt diese Einschränkung tatsächlich erforderlich macht. Auch in solchen Fällen besteht die Erwartung, dass einschränkende nationale Maßnahmen im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel

---

<sup>80</sup> Ebenda Rn. 41.

<sup>81</sup> Ebenda Rn. 43.

<sup>82</sup> Ebenda Rn. 43-44.

<sup>83</sup> Ebenda Rn. 49.

<sup>84</sup> Ebenda Rn. 48.

<sup>85</sup> Ebenda Rn. 46-47.

<sup>86</sup> Ebenda Rn. 47.

<sup>87</sup> Resolution of the Parliamentary Assembly 1636 (2008).

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.htm>, Punkt 8.18.

stehen, das heißt: sie sollten für die Sicherung des Medienpluralismus geeignet sein und nicht darüber hinaus gehen, was zur Verwirklichung dieses Zieles notwendig ist. Der Europarat und seine Institutionen sind dem Medienpluralismus auch verpflichtet und haben zahlreiche Empfehlungen für die Vertragsstaaten erlassen, um dem Ziel der Aufrechterhaltung des Medienpluralismus gerechtwerden zu können.

#### **4. Aktuelle Entwicklungen in der Politik zum Medienpluralismus der Union**

Im Februar 2013 wurde eine Europäische Bürgerinitiative lanciert mit dem Ziel, dass die Europäische Kommission einen „Gesetzesentwurf“ zum Schutz der Pressefreiheit und des Medienpluralismus einreicht. Die Initiative erwähnt Ungarn ausdrücklich: „einige Staaten, wie zum Beispiel Ungarn, erleiden signifikante Eingriffe der politischen Macht, die zum Ziel hat, die Medien unter staatliche Kontrolle und Lenkung zu ziehen.“<sup>88</sup> Die Unterzeichnenden fordern die Europäische Kommission dazu auf, eine Richtlinie zu „erlassen“ (besser gesagt: Richtlinienentwurf einzureichen), zur Verhinderung der Konzentration der Eigentumsrechte im Medienmarkt, für die Aufstellung von unabhängigen Aufsichtsbehörden und die Bestimmung der Unvereinbarkeitsregeln der Verflechtung von Medien und Politik, sowie die Aufstellung eines Monitoringsystems, welches den Zustand der Medienfreiheit bewertet.<sup>89</sup>

Auf Antrag von Neelie Kroes, EU-Kommissarin für die Digitale Agenda wurde eine Hochrangige Expertengruppe zu Medienpluralismus und Medienfreiheit gegründet,<sup>90</sup> die unter anderem die Frage beantworten will, „ob die EU in diesem Bereich ausreichende Kompetenz hat, um den Erwartungen der öffentlichen Meinung hinsichtlich des Schutzes des Medienpluralismus gerecht zu werden.“<sup>91</sup>

Der Befund der Hochrangigen Expertengruppe zu Medienpluralismus und Medienfreiheit stimmt teilweise mit dem Ausgangspunkt der oben erwähnten Europäischen Bürgerinitiative überein. Demnach müsste „die Union als kompetent erachtet werden, um auf der staatlichen Ebene die Medienfreiheit und den Pluralismus zu schützen, damit sie den Unionsbürgern den Wesensgehalt der durch die Gründungsverträge gesicherten Rechte garantiert (...). Die Beziehung zwischen Medienfreiheit und Pluralismus, und insbesondere der Unionsdemokratie begründet eine weiter reichende Kompetenz der Union als die sonstigen Grundrechte, die aus der Charta der Grundrechte fließen.“<sup>92</sup> Die Hochrangige Expertengruppe würde das von der Bürgerinitiative vorgeschlagene Monitoringssystem bei der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in Wien oder bei einer unabhängigen Institution aufstellen, mit dem Ziel, dass das Europäische Parlament aufgrund der vom Monitoringssystem aufgedeckten

---

<sup>88</sup> <http://www.mediainitiative.eu/hu/2013/02/ez-egy-poszt/>

<sup>89</sup> Ebenda. Gleichsinnig auch die Erklärung des Ministerkomitees des Europarats, wobei die Erklärung die Rolle von nationale Monitoringssysteme unterstreicht: „Highlights the usefulness of regulatory and/or co-regulatory mechanisms for monitoring media markets and media concentration which, inter alia, permit the competent authorities to keep abreast of developments and to assess risks, and which could permit them to identify suitable preventive or remedial action.“ Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies). Die Parlamentarische Versammlung empfiehlt, dass der Ministerkomitee diese Monitoringrolle ausübt, Recommendation of the Parliamentary Assembly 1407 (1999) on Media and democratic culture, Punkte 1 und i.

<sup>90</sup> High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013) 9.

<sup>91</sup> <http://einclusion.hu/2012-01-08/neelie-kroes-a-magyarorszagi-mediapluralizmus/>

<sup>92</sup> High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013) 3.

Risikofaktoren Stellungnahmen und Empfehlungen zur Verbesserung der Lage der Medienfreiheit erlässt.<sup>93</sup>

## 5. Schlussfolgerungen

Medien spielen eine Schlüsselrolle in der Aufrechterhaltung einer lebendigen, modernen Demokratie. Politische Meinungen werden zuvörderst durch die Medien verbreitet, die Bürger informieren sich über öffentliche Angelegenheiten zunehmend durch die Medien. Die Grundrechte der Meinungsäußerungsfreiheit und der Informationsfreiheit werden zum Teil durch die Mittel der Medien durchgesetzt – als solche tragen die Medien sowohl zur Geltendmachung dieser Grundrechte als auch zur Erhaltung der Demokratie bei. Allerdings kann der Wert der Demokratie nur dann verwirklicht werden, wenn die Medien in der Lage sind, als Plattform für die verschiedensten Meinungen und als Quelle der Fülle von Informationen zu funktionieren. Damit wird die Freiheit der Medien zum Garant der Demokratie. Sowohl die Europäische Union als auch der Europarat verweisen wiederholt auf diese Funktion und Bedeutung der Medienfreiheit.

Medienpluralismus ist ein wichtiger Aspekt der Medienfreiheit, denn nur plurale Medien können sicherstellen, dass die Meinungsfreiheit wirksam geltend gemacht werden kann. In der Literatur werden sowohl strukturelle, als auch quantitative und qualitative Anforderungen gegenüber den Medien gestellt, damit sie dem Wert des Pluralismus entsprechen. Marktkonzentration, die Knappheit der Frequenzen und Übertragungsmöglichkeiten und die Einengung der Medieninhalte stellen eine Bedrohung für den Medienpluralismus dar. Die Europäische Union und der Europarat haben diese Gefahren wahrgenommen und sich mehrmals dafür ausgesprochen, dass die Transparenz der Medieneigentumsverhältnisse, die Anzahl der Mediendienstleister und die Fähigkeit der Darstellung von den verschiedensten politischen Meinungen und kulturellen Identitäten gewährleistet werden muss. Diese Erfordernisse nehmen zuvörderst die Staaten in die Pflicht, allerdings werden auf Unionsebene bereits Ansichten geäußert, dass die Union in diesem Bereich durch eine Kompetenzerweiterung auch Monitoring- und Beratungstätigkeiten ausüben sollte.

Fraglich ist, ob die Mitgliedstaaten solch einer Kompetenzerweiterung zustimmen würden und wenn ja, wie wirksam diese „Aufsicht“ nun wirklich wäre. Insbesondere stellen die Vielfältigkeit in der Organisation der nationalen Medienlandschaften und die Verbreitung der neuen Medien eine große Herausforderung für die europäische Kontrolle der nationalen Medienfreiheit und des Pluralismus dar.

---

<sup>93</sup> Ebenda 5.