

Jahrbuch 2024

2024

ISBN 978-3-406-83066-2

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Was die rechtliche Bewertung (der Möglichkeit der Schaffung) verbindlicher Regelungen angeht, ist die entscheidende Frage, ob sich der darin liegende Eingriff in die Grundrechte der Mitarbeiter – in Rede steht hier primär die Meinungsfreiheit aus Art. 5 I 1 Hs. 1 GG – rechtfertigen ließe. Richtigerweise ist sie dem Grunde nach zu bejahen. Zwar dürfen private Äußerungen nicht denselben Anforderungen wie die Programmgestaltung unterworfen werden. Aber wenn sie ein Maß an Einseitigkeit und Unsachlichkeit erreichen, dass die Öffentlichkeit von den betreffenden Mitarbeitern die Erfüllung der im öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Ausgewogenheits- und Sachlichkeitsanforderungen objektiv nicht mehr erwarten kann, so dürfen zum Schutz der Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – der auf ein Mindestmaß an Akzeptanz angewiesen ist – Grenzen gezogen werden.¹²²

Dass dieser Gedanke beruflich radizierte Pflichten auch im Privatbereich begründen kann, ist kein Spezifikum des Rundfunks. Die Pflicht von Beamten, bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt,¹²³ betrifft dem Grunde nach auch außerdienstliche Äußerungen. Die Meinungsäußerungsfreiheit der Beamten als Privatpersonen unterliegt Einschränkungen, die sich aus dem besonderen Charakter des Beamtenverhältnisses sowie den spezifischen beamtenrechtlichen Dienstplichten ergeben.¹²⁴ Ungeachtet aller Unterschiede zwischen dem nur privat grundrechtsgeschützt agierenden Beamten einerseits und dem auch beruflich grundrechtsgeschützt tätigen Journalisten andererseits lässt sich eine auf den Funktions- und Akzeptanzschutz begrenzte Einschränkung auch beim Journalisten rechtfertigen – sofern er gerade für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk tätig ist und bleiben möchte. Damit wäre der Beruf des Journalisten demjenigen, der zugleich politischer Aktivist sein möchte, nicht etwa verschlossen. Nur eine Tätigkeit beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk stünde ihm nicht mehr offen.

V. Fazit

Ich komme zum Schluss. Der bundesverfassungsgerichtliche Befund eines gesetzgeberischen Spielraums auch bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung trifft alles in allem zu. Der Spielraum des Gesetzgebers reicht nicht unbegrenzt

¹²² Die Vereinbarkeit der Regulierung von öffentlichen Meinungsäußerungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkmitarbeiter mit Art. 5 I 1 GG dem Grunde nach wohl bejahend *Degenhart*, in: Bonner Kommentar GG, Loseblatt, 222. Aktualisierung 2023, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 499 ff.; ebenso *Fuhlrott/Oltmanns*, NZA 2016, 785 (786 f.); kritisch *Kaiser*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 5 I, II Rn. 265; ebenfalls kritisch de lege lata *Wendt*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 97.

¹²³ §§ 33 II BeamtStG, 60 II BBG.

¹²⁴ *Werres*, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 31. Ed. 15.7.2023, § 60 BBG Rn. 19.

weit. Aber er ist groß, weil der Rundfunkfreiheit entnommene Vorgaben häufig nicht absolut, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen gelten. Der Gesetzgeber kann vorhandene Strukturen ganz oder zum großen Teil beibehalten. Er kann sie moderat abändern oder einen gänzlich anderen Weg einschlagen. Keine dieser Lösungen verstößt von vornherein gegen die Verfassung. Die Diskussion um Reformen erweist sich daher zumindest im Wesentlichen als politische Debatte. Als solche sollte sie auch geführt werden. Politisch mag es gelegentlich verlockend sein, den eigenen Wunsch nach Bewahrung oder Umgestaltung des status quo als Gebot der Verfassung auszugeben, um so in Wahrheit die eigene Verantwortung zu verschleiern. Das hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nötig – und die parlamentarische Demokratie nicht verdient.



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

EVA ELLEN WAGNER

Die unionsrechtlichen Vorgaben für die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland

I. Einführung

Das unionale Sekundärrecht adressiert die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Mitgliedstaaten bislang als Inhalteanbieter im Medienbinnenmarkt und zwar in ihrer allgemeinen Eigenschaft als Fernsehveranstalter respektive Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten.¹ Treten sie als Anbieter von Vermittlungsdiensten² auf – speichern also beispielsweise Inhalte von Nutzenden auf den eigenen Onlineportalen – können sie darüber hinaus in den Anwendungsbereich des neuen Digital Services Act³ fallen, der vollständig⁴ seit dem 17. Februar 2024 anwendbar ist, und eine Vollharmonisierung für die Erbringung von Vermittlungsdiensten im gesamten Binnenmarkt herbeiführt.⁵ Daneben stehen die Vorgaben des europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenrechts, denen gerade auch in der Retrospektive attestiert werden kann, dass sie sich in doch erheblichem Maße auf den zulässigen Aktivitätsrahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Bereich ausgewirkt haben, namentlich bei den digitalen Zusatzkanälen und – noch deutlicher und noch weitreichender – bei den Telemedienangeboten der Anstalten.⁶

¹ Als diese Eigenschaft aufnehmende Sekundärrechtsakte sind bspw. die frühere Fernsehrichtlinie (Richtlinie 89/552/EWG des Rates v. 3.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. 1989 (EG), L 298/23) und heutige Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.3.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste [kodifizierte Fassung], ABl. 2010 (EU), L 95/1) zu nennen, aber bspw. auch die Richtlinie über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt (Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2019, ABl. 2019 (EU), L 130/92).

² Im Sinne der Definition in Art. 3 lit. g) VO (EU) 2022/2065.

³ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.10.2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), ABl. 2022 (EU), L 277/1.

⁴ Einige Vorschriften gelten bereits seit dem 16.11.2022, vgl. Art. 93 Abs. 2 VO (EU) 2022/2065.

⁵ Vgl. dazu Erwägungsgründe 2 und 9 der VO (EU) 2022/265 sowie *Kübling*, ZUM 2021, 461 (467 f.).

⁶ Vgl. dazu nur die Einstellungsentscheidung der Kommission zur deutschen Rundfunkgebührenfinanzierung vom 24.4.2007 – KOM(2007) 1761 endg.

Seit die Europäische Kommission den Entwurf des European Media Freedom Act („Europäisches Medienfreiheitsgesetz“, im Folgenden: EMFA) im September 2022 in den unionalen Gesetzgebungsprozess entlassen hat,⁷ zeichnet sich zudem ab, dass die europäische Medienordnung um Regelungen der genuinen Medienfreiheits- und Medienvielfaltsicherung erweitert werden wird, die auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk explizit adressieren. Wird diese Verordnung in naher Zukunft geltendes Recht,⁸ formulieren nicht nur die einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch die Europäische Union Vorstellungen davon, wie öffentlich-rechtliche Medien in den Mitgliedstaaten organisiert werden, wie sie finanziert werden und welchen Auftrag sie erfüllen sollen. Eingebettet sind diese neuen unionalen Vorgaben in die Annahme, dass die Europäische Union dazu berufen ist und dazu befähigt werden muss, die Freiheitlichkeit des demokratischen Willensbildungsprozesses in ihren Mitgliedstaaten zu stützen. Vordergründig wird dabei – der Wahl der Rechtsgrundlage geschuldet⁹ – die Absicherung der Funktionsfähigkeit des Medienbinnenmarkts als tragendes Regelungsmotiv betont. Hintergründig ist dagegen klar, dass es vor allem um die Sicherung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung als essenzielle Voraussetzung für demokratisch organisierte Gesellschaften geht,¹⁰ was nicht zuletzt die Bezeichnung „European Media Freedom Act – Europäisches Medienfreiheitsgesetz“ ja auch offenlegt.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EUGrCh),¹¹ die in ihrem Art. 11 Abs. 2 ausdrücklich vorsieht, dass die Freiheit der Medien und ihre Pluralität geachtet werden, konnte bislang auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten noch kaum eine eigenständige maßstabsetzende Wirkung entfalten.¹² Das wird sich im Laufe der Anwendungspraxis des EMFA sehr wahrscheinlich ändern, ruft dieser doch zahlreiche Auslegungsfragen hervor, die auch an Art. 11 EUGrCh als normhierarchisch vorrangigem Primärrecht¹³ zu messen sein werden.¹⁴

Bereits mit diesen kurzen einleitenden Schlaglichtern auf die unionalen Vorgaben, an denen sich die Mitgliedstaaten bei Reformen des öffentlich-rechtlichen

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU, COM(2022) 457 final.

⁸ Dazu noch unter IV.1. Der endgültige Wortlaut der Verordnung lag erst zum Zeitpunkt der Druckfahnenkorrektur vor.

⁹ Dazu noch sogleich unter II.1.

¹⁰ Vgl. dazu Erwägungsgründe 1–6 des EMFA-E.

¹¹ ABl. (EU) 2016, C 202/389.

¹² Dazu statt aller *Cornils*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 42. Ed. 2021, Art. 11 EU-GrCharta, Rn. 6.

¹³ Die Charta ist gem. Art. 6 Abs. 1 EUV Bestandteil des unionalen Primärrechts.

¹⁴ Daneben wird durch die Regelungen in Art. 5 EMFA, die explizit den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, seinen Auftrag, seine Finanzierung und seine innere Organisationsstruktur betreffen, deutlich, dass sich diese Fragen nunmehr klar im Anwendungsbereich des Unionsrechts befinden und insoweit die Maßstabswirkung der Charta gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 EUGrCh auslösen.

Rundfunks schon orientieren mussten und in Zukunft werden orientieren müssen, wird eines deutlich: Wir befinden uns gerade an einem Wendepunkt. Die *bislang* prägenden Maßstäbe für die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entstammen dem unionalen Beihilfenrecht, also einem Rechtsgebiet, das der Funktionsfähigkeit wirtschaftlicher Prozesse zu dienen bestimmt ist. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dessen Unterhaltung sich gerade in Deutschland an der Vorstellung eines Kontrapunktes zu marktökonomischen Bereitstellungslogiken orientiert,¹⁵ war dies herausfordernd und nicht konfliktfrei.¹⁶ In den hierdurch gezogenen Rechtsrahmen konnte sich die deutsche Medienregulierung aber bislang gut einpassen.¹⁷ Die Geschäftsgrundlage des neuen Rahmens, den der EMFA konturieren wird, ist eine andere. Die Binnenmarktrelevanz tritt in den Hintergrund. Jetzt geht es um die Beeinflussung der demokratischen Infrastruktur in den Mitgliedstaaten, die Unabhängigkeit von Medienschaffenden, die interne Organisation der Anstalten und um Inhalte. Der genaue Relevanzhorizont für zukünftige Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist heute zwar noch nicht klar. Aber eines ist sicher: Wir werden das Bild der unionalen Medienordnung umrahmen müssen. Von der in einer Verbundordnung immer gewichtigen Perspektive kompetenzieller Zuordnung steht dieser Entwicklungsschritt zwar, wie gleich noch zu zeigen sein wird, auf tönernen Füßen. Davon unbeschadet oder vielleicht sogar deswegen kann der EMFA in seiner Bedeutung als Integrationsschub in der Geschichte der unionalen Medienregulierung nicht hoch genug geschätzt werden.

Im Nachfolgenden werden die rahmensetzenden Vorgaben des unionalen Beihilfenrechts (dazu unter III.) und des EMFA (dazu unter IV.) näher vor- und die zu Grunde liegenden Rationalitäten gegenübergestellt, jedenfalls soweit dies beim EMFA schon möglich ist. Vorangestellt ist diesen Ausführungen eine kurze Kontextualisierung über die Betrachtung von Kompetenzgrundlagen und Zielen einer unionalen Medienregulierung sowie ihren historischen Anfängen (dazu unter II.). Ziel dieses als Vorspann zu betrachtenden Teils ist es, das Spannungsfeld greifbar zu machen, in dem sich unionale Medienpolitik seit jeher bewegt, nicht zuletzt deshalb, weil derzeit viele Beobachterinnen und Beobachter der Auffassung sind, dass die Europäische Union mit dem EMFA weit über die Bereiche hinausgegangen ist, die dem Zugriff unionaler Gestaltungsgewalt offenstehen.

¹⁵ Dazu *Wagner*, AfP 2022, 377 (379 f.).

¹⁶ Vgl. bspw. zur Debatte, ob es sich bei der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überhaupt um eine Beihilfe im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts handelt, *Dörr*, K&R 2001, 233 (235 ff.) sowie *Koenig/Kühling*, ZUM 2001, 537 ff.

¹⁷ Vgl. dazu die Einstellungsentscheidung der Europäischen Kommission, wonach die von Deutschland im Rahmen des Verfahrens eingegangenen Verpflichtungen (bspw. die Durchführung eines Drei-Stufen-Tests für Telemedienangebote – heute umgesetzt in § 30 MStV) beihilferechtliche Bedenken ausräumen, K(2007) 1761 endg.

II. Ausgangsbedingungen und Grundlagen der unionalen Medienordnung

Zunächst zu den Ausgangsbedingungen und Grundlagen der unionalen Medienordnung: Europäische Medienregulierung wird in Deutschland nicht erst seit dem EMFA mit zurückhaltender Skepsis und bisweilen ausgeprägten Abwehrreflexen begleitet, schon grundsätzlich, und in besonderem Maße, wenn die Regelungen Rückwirkungen auf die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben. Die Gründe hierfür wurzeln im unionalen Kompetenzgefüge, speisen sich aber auch aus Erfahrungen der Integrationsgeschichte.

1. Kompetenzfragen

Der Mediensektor im Allgemeinen zeichnet sich durch seinen doppelten Charakter aus, der sowohl kulturelle als auch wirtschaftliche Komponenten umfasst. Oder anders formuliert: Medien sind nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein kulturelles, gesellschaftliches und demokratisches Gut. Diese Doppelnatur hat schon zu Beginn des europäischen Regelungszugriffs auf Medien für Abgrenzungsprobleme gesorgt, weil anhand ihrer Unterscheidung auch die Grenzen der europäischen Kompetenzverteilung verlaufen. Hier gilt es, einen der wesentlichen Bausteine in Erinnerung zu rufen, auf denen das Herrschaftsgebilde Europäische Union gründet: das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, heute verankert in Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV. Die Union ist danach nicht in jedem Fall befugt, einheitliche verbindliche Vorgaben zu setzen, sondern nur dann, wenn sich aus den Unionsverträgen eine Handlungskompetenz ableiten lässt. Diese Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten greift auch unabhängig davon, wie wünschenswert, ehrenwert oder dringlich die Verfolgung eines Regelungsanliegens ist.

Die Verträge sehen nun diesbezüglich vor, dass die Europäische Union im Bereich des Binnenmarktes über Harmonisierungsbefugnisse verfügt. Legislativvorhaben zielen hier in der Regel auf die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Hemmnissen für die Verwirklichung von Grundfreiheiten. Das gilt für die allgemeine Binnenmarktharmonisierungskompetenz aus Art. 114 AEUV, aber auch für grundfreiheitsspezifische Kompetenzen zur Harmonisierung des Dienstleistungsverkehrs durch Richtlinien (etwa Art. 53 Abs. 1 Alt. 2, 62 AEUV). Dass es sich bei der Verbreitung von Fernsehsendungen um Dienstleistungen im Sinne des europäischen Primärrechts handelt, stellte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bereits 1974 in der Rechtssache *Sacchi* fest.¹⁸ Damit war die grund-

¹⁸ EuGH, Urt. v. 30.4.1974, Rs. 155/73, Slg. 74, 409, Rn. 6 – *Sacchi*. Daran anschließend Urt. v. 18.3.1980, Rs. 52/79, Slg. 1980, 834, Rn. 8 – *Debauve* (für das Kabelfernsehen).

sätzliche Binnenmarktrelevanz des Rundfunks aufgezeigt, aber auch der gemeinschaftsrechtliche Zugriff auf diesen Bereich legitimiert, sobald ein grenzüberschreitender Bezug festgestellt werden kann. An letzterem war – unbeschadet allfälliger Sprachbarrieren – jedenfalls nicht mehr ernsthaft zu zweifeln, als Satelliten- und Kabelweiterverbreitung die Möglichkeit eröffneten, Rundfunkprogramme störungsarm und preisgünstig auch über große Entfernungen zu verbreiten und damit auch problemlos über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg.

Soweit zunächst zur binnenmarktbezogenen Seite der Demarkationslinie der Doppelnatur der Medien. Aber auch die andere, demokratisch-kulturelle Seite der Grenze wird durch materiell-rechtliche Vorgaben des Primärrechts bewacht. Die Verträge enthalten mit Art. 167 AEUV eine sog. Kulturklausel, die Harmonisierungsmaßnahmen im Kulturbereich ausdrücklich ausschließt (Art. 167 Abs. 5 AEUV) und die Union ansonsten auf Förder-, Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen begrenzt.¹⁹ Das bedeutet nach allgemeiner Auffassung aber nur, dass eine Rechtsharmonisierung durch die Europäische Union, die ausschließlich oder primär kulturelle Belange betrifft, kompetenzwidrig ist.²⁰ Maßnahmen, die auch kulturelle Belange mitbetreffen, aber auf andere Zuständigkeiten des Vertrages gestützt werden können, weil sie vor allem ein anderes Ziel verfolgen, z. B. die Marktintegration von Dienstleistungen, sind nicht ausgeschlossen.²¹ In dieser Hinsicht kann Art. 167 AEUV also nicht so verstanden werden, dass er eine vollständige Bereichsausnahme für den Kultursektor vorsieht. Seine Existenz weist jedoch eindeutig auf die Notwendigkeit einer Differenzierung des wirtschaftlichen und des kulturell-demokratiefunktionalen Bereichs hin.

Als Zwischenfazit bleibt mithin festzuhalten, dass die Union nach ihrer Kompetenzordnung nicht gehindert ist, sich bei der Regulierung des Mediensektors auf in den Verträgen enthaltene binnenmarktfunktionale Kompetenztitel zu berufen, weil dieser Sektor durch kulturelle *und* wirtschaftliche Dimensionen gekennzeichnet ist. Es liegt aber auf der Hand, dass über Grenzziehungen in diesem Verhältnis trefflich gestritten werden kann. Offenkundig problematisch wird es, wenn sich Regelungen „bloß beiläufig im Zielbereich der Binnenmarktverwirklichung“²² bewegen, aber trotzdem auf binnenmarktfunktionale Kompetenztitel gestützt werden sollen. Insbesondere bei Art. 114 Abs. 1 AEUV besteht hier die Gefahr, den Kompetenztitel als allgemeine Regulierungskompetenz anzusehen und damit auch

¹⁹ Dazu statt aller *Ukrow/Ress*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand: 67. EL 2019, Art. 167 AEUV, Rn. 106 ff.

²⁰ Vgl. nur *Blanke*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 167 AEUV Rn. 20.

²¹ Schwierige Abgrenzungsfragen ergeben sich, wenn die Binnenmarktfunktionalität der Maßnahme bejaht werden kann, einem anderen Ziel (etwa dem Gesundheitsschutz oder der Kulturförderung) aber auch eine „maßgebende Bedeutung“ zukommt. Der EuGH steht auf dem Standpunkt, dass eine solche auch maßgebende Bedeutung (in diesem Fall bezogen auf den Gesundheitsschutz) nicht schadet, sofern die Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage erfüllt sind, EuGH, Urt. v. 5.10.2000, Rs. C-376/98, Slg. 2000, I-8419 Rn. 88 – *Deutschland/Parlament u. Rat*.

²² *Roß*, EuR 2023, 450 (458).

die (ohnehin bescheidene) Begrenzungsfunktion von dessen funktionaler Ausrichtung auf die Ziele des Art. 26 AEUV zu überspielen. Die hier enthaltene Rechtsangleichungskompetenz ist nämlich schon tatbestandlich so gefasst, dass bei entsprechender Argumentation fast jeder Sachverhalt zumindest auch als Binnenmarktproblem gesehen werden kann,²³ nicht zuletzt, weil das Konzept des Binnenmarktes selbst eher auf Entgrenzung drängt. In Kompetenzdebatten ist die normative Steuerungsfähigkeit des Art. 114 AEUV deshalb oftmals gering. Dass sie von *René Barents* nicht grundlos als „loi de plein pouvoir“²⁴ beschrieben wurde, zeigt sich nicht zuletzt gerade bei der Kompetenzdiskussion um den EMFA, der kaum bestreitbar in einigen seiner Regelungsbereiche isoliert auf demokratiebezogene Aspekte abzielt,²⁵ nichtsdestotrotz aber auf Art. 114 AEUV gestützt ist. Eine Resignation in Sachen Kompetenzabgrenzung ist indes weder angezeigt noch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung zulässig. Art. 114 AEUV darf nicht als Blankettnorm verstanden werden – was auch der EuGH so sieht.²⁶ Vielmehr ist einerseits darauf zu bestehen, dass die subjektive Zielsetzung des Unionsgesetzgebers darin liegen muss, eine Maßnahme zu ergreifen, die sich auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes bezieht.²⁷ Und andererseits muss der Rechtsakt „tatsächlich den Zweck haben, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern.“²⁸

2. Die Fernsehrichtlinie als Nukleus der unionalen Medienordnung

Bemühungen der Europäischen Union respektive der Europäischen Gemeinschaften, die sich auf den Mediensektor richten, reichen durchaus lange zurück. Sie waren gleich zu Beginn auch ‚groß‘ gedacht – jedenfalls von Seiten des Europäischen Parlaments, das schon 1982 die Notwendigkeit einer „europäischen Rundfunk- und Fernsehrahmenordnung“ erkannte.²⁹ Zu den in der betreffenden Entschließung formulierten Forderungen zählte unter anderem auch die Verwirklichung eines „europäischen Fernsehprogramms“, um das Bewusstsein der europäischen Zusammengehörigkeit zu stärken. Vorausgegangen war die Feststel-

²³ Vgl. dazu *Tietje*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand: 80. EL 2023, Art. 114 AEUV Rn. 94: „[...] kaum Sachbereiche denkbar [...], die nicht Abs. 1 unterfallen.“

²⁴ *Barents*, CMLR 30 (1993), 85 (107).

²⁵ So zu Recht *Roß*, EuR 2023, 450 (459).

²⁶ EuGH, Urt. v. 5.10.2000, Rs. C-376/98, Slg. 2000, I-8419 Rn. 107 – *Deutschland/Parlament u. Rat*.

²⁷ EuGH, Urt. v. 5.10.2000, Rs. C-376/98, Slg. 2000, I-8419 Rn. 83 – *Deutschland/Parlament u. Rat*; Urt. v. 10.12.2002, Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-11453 Rn. 60 – *British American Tobacco*. Der EuGH stellt hier maßgeblich auf die Erwägungsgründe des Rechtsakts ab.

²⁸ EuGH, Urt. v. 5.10.2000, Rs. C-376/98, Slg. 2000, I-8419 Rn. 84 – *Deutschland/Parlament u. Rat* (Hervorhebung nur hier).

²⁹ Entschließung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1982 (EG), C 87/110.