

# Charta der Grundrechte der Europäischen Union: GRCh

Jarass

4. Auflage 2021  
ISBN 978-3-406-76314-4  
C.H.BECK

nen.<sup>134</sup> Auch in der Rechtsprechung des EGMR findet sich, soweit ersichtlich, kein Fall, in dem eine Einschränkungsfertigung abgelehnt wurde, weil das Einschränkungsziel nicht den Zielen des Art.10 Abs.2 EMRK zuzuordnen war.<sup>135</sup> Die Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen i.S.d. Art.10 Abs.2 EMRK betrifft auch Dritte, wie Journalisten.<sup>136</sup>

Ein **weiteres** zulässiges **Einschränkungsziel** bildet die Pluralität der Medien, zumal sie in Art.11 Abs.2 genannt ist.<sup>137</sup> Gleiches gilt für Ziele des Wettbewerbsrechts im AEU-Vertrag,<sup>138</sup> für den Schutz religiöser Rechte Dritter,<sup>139</sup> für den Schutz der Verbraucher und für die Lauterkeit des Handels.<sup>140</sup> 32

### 3. Notwendigkeit bzw. Verhältnismäßigkeit und Abwägung

**a) Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.** **aa)** Jede Beschränkung muss gem. Art.10 Abs.2 EMRK *in einer demokratischen Gesellschaft notwendig* sein, d.h. durch ein dringendes gesellschaftliches Bedürfnis gerechtfertigt werden und in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen.<sup>141</sup> Sie muss im Hinblick auf das verfolgte *Einschränkungsziel* **geeignet** sein.<sup>142</sup> Insb. müssen die angeführten Gründe „zutreffend“ sein.<sup>143</sup> Weiter darf die Einschränkung gem. Art.52 Abs.1 S.2 nur vorgenommen werden, wenn sie zur Verfolgung des angestrebten Ziels **erforderlich** ist. Die Einschränkung muss gem. Art.10 Abs.2 EMRK „unentbehrlich“ sein. Es darf somit **kein milderes Mittel** zur Verfügung stehen.<sup>144</sup> 33

Schließlich muss die Grundrechtseinschränkung „in einem **angemessenen Verhältnis** zu dem verfolgten berechtigten Ziel stehen“,<sup>145</sup> wobei die 34

<sup>134</sup> Vgl. *Calliess*, CR, Art.11 Rn.31; *Grote/Vennemann*, DGM, Kap.18 Rn.91 f. Gem. *EGMR*, Nr.22954/93 – Ahmed, 2.9.1998, Rn.54, gehört auch das Recht auf effektive Demokratie zu den Rechten anderer.

<sup>135</sup> Grenzen ergeben sich regelmäßig erst aus der anschließenden Verhältnismäßigkeitsprüfung.

<sup>136</sup> *EGMR*, Nr.69698/01 – Stoll, 10.12.2007, Rn.59.

<sup>137</sup> *EuGH*, C-23/93 – TV10 SA, Slg.1994, I-4795 Rn.25; C-368/95 – *Familia-press*, Slg.1997, I-3689 Rn.26; *EuGH*, C-250/06 – *United Pan-Europe*, Slg.2007, I-11135 Rn.41; *Walter*, GRA, § 12 Rn.23.

<sup>138</sup> *Charta-Erläuterungen*, ABl 2007 C 303/21.

<sup>139</sup> *EGMR*, Nr.64016/00 – *Giniewski*, 31.1.2006, Rn.43.

<sup>140</sup> Auf diese Punkte wird in der 17.BegrErw RL 89/552 hingewiesen, worauf die *Charta-Erläuterungen* Bezug nehmen (ABl 2007 C 303/23).

<sup>141</sup> *EuGH*, C-112/00 – *Schmidberger*, Slg.2003, I-5659 Rn.79; C-71/02 – *Karner*, Slg.2004, I-3025 Rn.50; C-421/07 – *Damgaard*, Slg.2009, I-2629 Rn.26; *BGHZ* 187, 240 Rn.20.

<sup>142</sup> *EuGH*, C-112/00 – *Schmidberger*, Slg.2003, I-5659 Rn.80; *Kühling*, HN, § 27 Rn.50; allgemein Rn.37 f zu Art.52.

<sup>143</sup> *EuGH*, C-274/99 – *Connolly*, Slg.2001, I-1611 Rn.41.

<sup>144</sup> *Kühling*, HN, § 27 Rn.51; *Halmai*, ENIE, 123; *v.Coelln*, SS, Art.11 Rn.52. Allgemein dazu Rn.39 f zu Art.52.

<sup>145</sup> *EuGH*, C-380/03 – *Deutschland/PR*, Slg.2006, I-11573 Rn.154 f; C-71/02 – *Karner*, Slg.2004, I-3025 Rn.50; *Kühling*, HN, § 27 Rn.52 ff; allgemein Rn.41 f zu Art.52.

„gesellschaftliche Funktion“ der Freiheit eine Rolle spielt.<sup>146</sup> Die Maßnahme darf nicht zu einem „unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff“ führen.<sup>147</sup> Es sind die gegenläufigen „Interessen abzuwägen, und es ist anhand sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalles festzustellen, ob das rechtliche Gleichgewicht zwischen diesen Interessen gewahrt ist“.<sup>148</sup> Bei schwerwiegenden Eingriffen ist es notwendig, dass dem Allgemeininteresse andernfalls ein schwerer Schaden droht.<sup>149</sup> Die verfolgten Ziele müssen umso gewichtiger sein, je intensiver in das Grundrecht eingegriffen wird.<sup>150</sup> Dabei kommt es auf Dauer, Häufigkeit und Intensität der Störung des Grundrechts an, weiter darauf, ob die Störung vermeidbar ist sowie darauf, ob es um einen Belang von öffentlicher Bedeutung geht.<sup>151</sup> Weiter ist bedeutsam, ob es um eine „Debatte im allgemeinen Interesse“ geht.<sup>152</sup> Daher kann die Informationsfreiheit der Pflicht zur Vertraulichkeit eines Beamten vorgehen.<sup>153</sup> Schließlich rechtfertigt die „Aufgabe der Presse in einer demokratischen Gesellschaft und in einem Rechtsstaat“, „dass sie die Öffentlichkeit ohne andere als die unbedingt notwendigen Einschränkungen informieren kann“.<sup>154</sup>

- 35 **bb) Im Einzelnen** geht der Schutz bei politischen Äußerungen besonders weit, insb. bei der Kritik an Politikern.<sup>155</sup> Der Schutz von Äußerungen im Geschäftsverkehr bzw. zur Verfolgung kommerzieller Interessen, insb. bei der Werbung, fällt geringer aus.<sup>156</sup> Ähnliches gilt für die Befriedigung bloßer Unterhaltungsbedürfnisse.<sup>157</sup> Eine Einschränkung aus Gründen des Gesundheitsschutzes ist eher als eine Einschränkung aus Gründen der Moral möglich.<sup>158</sup> Im Bereich der *Medienfreiheit* tritt der Grundrechtsschutz gegenüber kollidierenden Rechtsgütern regelmäßig zurück, wenn die Berichterstattung nicht in gutem Glauben erfolgt.<sup>159</sup> Eine intensivere Kontrolle ist insb. geboten, wenn es um den Quellenschutz geht, der aber nur zum Tragen kommt,

<sup>146</sup> *EuGH*, C-112/00 – Schmidberger, Slg.2003, I-5659 Rn.79 f; ebenso *EuGH*, C-274/99 – Connolly, Slg.2001, I-1611 Rn.41.

<sup>147</sup> *EuGH*, C-112/00 – Schmidberger, Slg.2003, I-5659 Rn.80.

<sup>148</sup> *EuGH*, C-112/00 – Schmidberger, Slg.2003, I-5659 Rn.81; *Thiele*, PNH, Art.11 Rn.36.

<sup>149</sup> *EuGH*, C-274/99 – Conolly, Slg.2001, I-1611 Rn.53; C-340/00 – Cwik, Slg.2001, I-10269 Rn.18 f.

<sup>150</sup> *v. Coelln*, SS, Art.11 Rn.53.

<sup>151</sup> *EuGH*, C-71/02 – Karner, Slg.2004, I-3025 Rn.51; *Kühling*, HN, § 27 Rn.55; vgl. *EuGH*, C-112/00 – Schmidberger, Slg.2003, I-5659 Rn.86.

<sup>152</sup> *EuGH*, C-71/02 – Karner, Slg.2004, I-3025 Rn.51.

<sup>153</sup> *EGMR*, Nr.1085/10 – Guja, 27.2.2018 Rn.74.

<sup>154</sup> *EuGH*, C-516/17 – Spiegel Online, 29.7.2019 Rn.72.

<sup>155</sup> *EGMR*, Nr.71343/01 – Brasilier, 11.4.2006, Rn.41; *Thiele*, PNH, Art.11 Rn.30; *Bezemek*, HL, Art.11 Rn.22.

<sup>156</sup> *EuGH*, C-380/03 – Deutschland/PR, Slg.2006, I-11573 Rn.155; C-421/07 – Damgaard, Slg.2009, I-2629 Rn.27; *Bezemek*, HL, Art.11 Rn.21.

<sup>157</sup> Vgl. *EGMR*, Nr.59320/00 – Hannover, 24.6.2004, Rn.63 ff; *Grote/Vennemann*, DGM, Kap.18 Rn.12.

<sup>158</sup> *GA Fenelly*, C-376/98 – DeutschlandParlament, Slg.2000, I-8419 Nr.160 f; *v. Coelln*, SS, Art.11 Rn.53.

<sup>159</sup> *v. Coelln*, SS, Art.11 Rn.62.

wenn zwei verschiedene Personen betroffen sind.<sup>160</sup> Eine Genehmigungspflicht für Rundfunk- und Kinounternehmen kann zulässig sein (vgl. Art.10 Abs.1 S.3 EMRK); doch sind die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben des Primärrechts zu beachten.<sup>161</sup> Auch in anderen Bereichen dürften Genehmigungsvorbehalte nicht von vornherein ausgeschlossen sein. Internet-Nachrichtenportale können für Hassreden von Nutzern verantwortlich gemacht werden.<sup>162</sup> Schließlich kann bei besonders intensiven Grundrechtseingriffen ein Richtervorbehalt bestehen.<sup>163</sup>

**cc)** Im Rahmen der Rechtfertigung spielt eine Rolle, ob es um eine **Tatsache** oder ein **Werturteil** geht.<sup>164</sup> Bei bloßen Werturteilen kann kein Wahrheitsbeweis verlangt werden;<sup>165</sup> allerdings kann eine Meinungsäußerung ohne jegliche Tatsachengrundlage exzessiv und ungerechtfertigt sein.<sup>166</sup> Sanktionen für die Verbreitung erwiesener unwahrer Tatsachen lassen sich eher rechtfertigen.<sup>167</sup>

**b) Beurteilungsspielraum.** Bei der im Rahmen der **Verhältnismäßigkeit** notwendigen Abwägung steht den Grundrechtsverpflichteten grundsätzlich ein Beurteilungsspielraum zu.<sup>168</sup> Der Spielraum fällt allerdings umso enger aus, je gewichtiger in die Meinungsäußerungsfreiheit eingegriffen und umso mehr zu einer Debatte von allgemeiner Bedeutung beigetragen wird.<sup>169</sup> Ein weiterer Spielraum besteht dagegen insb. bei Meinungsäußerungen im Geschäftsverkehr, insb. im Bereich der Werbung.<sup>170</sup> Eine intensive gerichtliche Kontrolle erfolgt regelmäßig bei Meinungsäußerungen von Unionsbediensteten.<sup>171</sup>

**c) Verhältnis zu Grundfreiheiten des Binnenmarkts.** Tritt die Meinungsfreiheit in Konflikt mit den Grundfreiheiten des Binnenmarkts, ist eine Abwägung geboten.<sup>172</sup> Einschränkungen der Grundfreiheiten können durch Art.11 gerechtfertigt sein.<sup>173</sup> Relevant würde das etwa bei Behinderungen der

<sup>160</sup> EGMR, Nr.15054/07 – Ressiot, 28.6.2012, Rn.110 ff; Walter, GRA, § 12 Rn.62, 64, 66.

<sup>161</sup> Charta-Erläuterungen, ABl 2007 C 303/21; vgl. Kühling, HN, § 27 Rn.62.

<sup>162</sup> EGMR, Nr.22947/13 – Egyesülete, 2.2.2016 Rn.91.

<sup>163</sup> EGMR, Nr.38224/03 – Sanoma, 14.9.2010 Rn.88 ff; Walter, GRA, § 12 Rn.40.

<sup>164</sup> Näher Mensching, KM, Art.10 Rn.67 ff.

<sup>165</sup> EGMR, Nr.33501/04 – Ivpress, 22.1.2013, Rn.52; Mensching, KM, Art.10 Rn.72.

<sup>166</sup> EGMR, Nr.20834/92 – Oberschlick, 1.7.1997, Rn.33; Nr.24261/05 – Backes, 8.7.2008, Rn.45.

<sup>167</sup> Kühling, HN, § 27 Rn.56.

<sup>168</sup> EuGH, C-112/00 – Schmidberger, Slg.2003, I-5659 Rn.81 f; C-245/01 – RTL Television, Slg.2003, I-12489 Rn.73; v.Coellen, SS, Art.11 Rn.59.

<sup>169</sup> Zu Ersterem EuGH, C-274/99 – Connolly, Slg.2001, I-1611 Rn.53; C-340/00 – Cwik, Slg.2001, I-10269 Rn.18, zu Letzterem EuGH, C-71/02 – Karner, Slg.2004, I-3025 Rn.51; C-421/07 – Damgaard, Slg.2009, I-2629 Rn.27.

<sup>170</sup> EuGH, C-245/01 – RTL Slg.2003, I-12489 Rn.73; C-71/02 – Karner, Slg.2004, I-3025 Rn.51; C-380/03 – Deutschland/PR, Slg.2006, I-11573 Rn.155; C-421/07 – Damgaard, Slg.2009, I-6277 Rn.27.

<sup>171</sup> Pünder, EHL, § 17 Rn.30.

<sup>172</sup> Es ist eine Art praktische Konkordanz herzustellen; Pünder, EHL, § 17 Rn.3.

<sup>173</sup> Streinz, STR, Art.11 Rn.6, 8.

Warenverkehrsfreiheit durch Demonstranten auf Autobahnen<sup>174</sup> und bei der Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Rundfunks, insb. zum Schutz der Vielfalt.<sup>175</sup> Das Grundrecht erweitert insoweit den Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Einschränkung von Grundfreiheiten.<sup>176</sup> Andererseits sind Beschränkungen Binnenmarktfreiheiten nur zulässig, wenn sie mit den Grundrechten aus Art.11 vereinbar sind.<sup>177</sup> So ist die Einschränkung des freien Warenverkehrs im Bereich der Zeitschriften auch an der Medienfreiheit zu messen.<sup>178</sup>

#### 4. Einzelne Bereiche und Fälle

- 39 a) **Meinungs- und Informationsfreiheit.** Einschränkungen der Rechte des Art.11 können sich aus dem Grundrecht auf Achtung des **Privatlebens** in Art.7 ergeben (dazu Rn.39 zu Art.7). Aus einer amtlichen Dokumentation darf (auch wenn sie noch nicht freigegeben wurde) ohne Überprüfung des Wahrheitsgehalts zitiert werden, selbst wenn dadurch Privatpersonen erheblich belastet werden.<sup>179</sup> Die Publikation bereits der Öffentlichkeit zugänglicher Informationen wird geschützt, auch wenn sie dem Steuergeheimnis unterfallen, sofern es um eine Person des öffentlichen Lebens geht.<sup>180</sup> **Datenschutzrechtliche** Beschränkungen des Grundrechts sind grundsätzlich zulässig, zumal sie auf das Grundrecht des Art.7 oder des Art.8 gestützt werden können; Probleme treten aber bei übermäßigen Sanktionen auf.<sup>181</sup> Notwendig ist ein angemessener Ausgleich.<sup>182</sup> Ein Gebot, Filter im Internet einzusetzen, muss auch die Informationsfreiheit der Nutzer beachten.<sup>183</sup> Der Anbieter eines Internet-Zugangsdienstes muss die Informationsfreiheit der Nutzer achten.<sup>184</sup> Auch im Markenrecht ist die Meinungsfreiheit zu beachten.<sup>185</sup>
- 40 Bei **Beamten** und öffentlichen Bediensteten insb. der Union wird auch die Kritik an Vorgesetzten geschützt.<sup>186</sup> Einschränkungen müssen verhältnismäßig sein.<sup>187</sup> Daher ist zwischen der Meinungsäußerungsfreiheit und dem Interesse der Union abzuwägen. Der Umfang beamtenrechtlicher Pflichten hängt von der Natur des Amtes und der Stellung des Betroffenen in der

<sup>174</sup> *EuGH*, C-112/00 – Schmidberger, Slg.2003, I-5659 Rn.74 ff; dazu *Kadelbach/Petersen*, *EuGRZ* 2003, 693.

<sup>175</sup> *EuGH*, C-245/01 – RTL Television, Slg.2003, I-12489 Rn.71; C-250/06 – United Pan-Europe, Slg.2007, I-11135 Rn.41 f (zur Vielfalt); C-336/07 – Kabel, Slg.2008, I-10889 Rn.37; C-134/10 – Kommission/Belgien, Slg.2011, I-1053 Rn.53.

<sup>176</sup> *Agerbeek*, *ELRev* 2004, 263.

<sup>177</sup> *EuGH*, C-260/89 – Tiléorassi, Slg.1991, I-2925 Rn.43 f; C-368/95 – Familiapress, Slg.1997, I-3689 Rn.24 ff; *Streinz*, *STR*, Art.11 Rn.6.

<sup>178</sup> *EuGH*, C-368/95 – Familiapress, Slg.1997, I-3689 Rn.24 ff.

<sup>179</sup> *EGMR*, Nr.21980/93 – Tromso, 20.5.1999, Rn.59 ff, 73.

<sup>180</sup> *EGMR*, Nr.29183/95 – Fressoz, 21.1.1999, Rn.53 ff.

<sup>181</sup> Vgl. *EuGH*, C-101/01 – Lindquist, Slg.2003, I-12971 Rn.88 f.

<sup>182</sup> *EuGH*, C-101/01 – Lindquist, Slg.2003, I-12971 Rn.90.

<sup>183</sup> *EuGH*, C-70/10 – Sabam, Slg.2011, I-11959 Rn.50.

<sup>184</sup> *EuGH*, C-314/12 – UPC, 27.3.2014 Rn.55 f.

<sup>185</sup> *EuGH*, C-240/18 – Constantin Film, 27.2.2020 Rn.56.

<sup>186</sup> *EuGH*, C-150/98 – Wirtschafts- und Sozialausschuss, Slg.1999, I-8877 Rn.14 f.

<sup>187</sup> *Grote/Vennemann*, *DGM*, Kap.18 Rn.53.

Hierarchie ab.<sup>188</sup> Die dem Beamten nach dem Beamtenstatut obliegende Treuepflicht muss grundrechtskonform ausgelegt werden.<sup>189</sup> Sie kann dem Vertrauensverhältnis zwischen Organ und Beamten dienen.<sup>190</sup> Zudem ist das öffentliche Interesse bedeutsam, weshalb die Offenbarung von Missständen auch durch Veröffentlichung geheimer interner Informationen zulässig sein kann.<sup>191</sup> Ein Zustimmungsvorbehalt für Veröffentlichungen ist möglich; doch kommt eine Verweigerung der Zustimmung nur in Betracht, wenn den Interessen der Union schwerer Schaden zugefügt wird.<sup>192</sup> Auch ist die Entscheidung zu begründen.<sup>193</sup> Ein Verstoß gegen die Zurückhaltungspflicht liegt erst vor, wenn die Äußerung des Beamten oder Bediensteten grob beleidigend ist oder wenn Ausdrücke verwendet werden, die den gebotenen Respekt in erheblichem Maß vermissen lassen.<sup>194</sup> Bei Korruptionsverdacht kann die Information der Presse gerechtfertigt sein.<sup>195</sup>

**Des Weiteren** ist Kritik an Richtern grundsätzlich zulässig.<sup>196</sup> Rechtsanwälte können sich in besonderer Weise auf die Meinungsfreiheit berufen.<sup>197</sup> Eine Geldbuße gegen einen Arzt wegen eines Interviews mit einer Lokalzeitung, in dem er seine Erfolge herausstellt, verletzt die Meinungsfreiheit.<sup>198</sup> Das Grundrecht wird verletzt, wenn ein Staatsoberhaupt eine bestimmte Person wegen einer Meinungsäußerung generell nicht für ein öffentliches Amt ernennen will.<sup>199</sup> Ob mitgliedstaatliche Informationsverbote über Kliniken, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, unzulässig sind, ist umstritten.<sup>200</sup> Das Urheberrecht kann Einschränkungen rechtfertigen.<sup>201</sup> Dagegen kann die Informationsfreiheit wie die Pressefreiheit Einschränkungen der Informationsfreiheit über die in Art.5 Abs.2, 3 RL 2001/59 vorgesehenen Fälle hinaus nicht rechtfertigen.<sup>202</sup>

**b) Medienfreiheit - aa) Im Pressebereich** sind Verkaufsverbote für Zeitschriften mit Preisausschreiben, Rätseln und Gewinnspielen nur zuläs-

<sup>188</sup> *EuGH*, C-274/99 – Connolly, Slg.2001, I-1611 Rn.45; *Walter*, GRA, § 12 Rn.55.

<sup>189</sup> *EuGH*, C-100/88 – Oyowe, Slg.1989, 4285 Rn.16; C-150/98 – WSA/E, Slg.1999, I-8877 Rn.13.

<sup>190</sup> *EuG*, T-199/11 – Strack, 13.12.2012 Rn.138.

<sup>191</sup> *EGMR*, Nr.40238/02 – Bucur, 8.1.2013, Rn.96 ff.

<sup>192</sup> *EuGH*, C-340/00 – Cwik, Slg.2001, I-10269 Rn.18.

<sup>193</sup> *EuGH*, C-274/99 – Connolly, Slg.2001, I-1611 Rn.53; C-340/00 – Cwik, Slg.2001, I-10269 Rn.20.

<sup>194</sup> *EuGH*, C-150/98 – WSA/E, Slg.1999, I-8877 Rn.13, 15; C-274/99 – Connolly, Slg.2001, I-1611 Rn.62.

<sup>195</sup> *EGMR*, Nr.14277/04 – Guja, 12.2.2008, Rn.88, 97.

<sup>196</sup> *EGMR*, Nr.20893/03 – July, 14.2.2008, Rn.66 ff.

<sup>197</sup> *EuG ÖD*, F-44/05 – Strack, 23.10.2012 Rn.74; *EGMR*, Nr.24845/13 – Carvalho, 8.10.2019 Rn.72..

<sup>198</sup> *EGMR*, Nr.37928/97 – Stambuk, 17.10.2002, Rn.47 ff.

<sup>199</sup> *EGMR*, Nr.28396/95 – Wille, 28.10.1999, Rn.70.

<sup>200</sup> Dafür *EGMR*, Nr.14234/88 – Open Door, 29.10.1992, Rn.61 ff; dagegen *G.A van Gerven*, C-159/90 – Unborn Children, Slg.1991, I-4685 Nr.34–38.

<sup>201</sup> *EuGH*, C-479/04 – Laserdisken, Slg.2006, I-8089 Rn.65.

<sup>202</sup> *EuGH*, C-516/17 – Spiegel Online, 29.7.2019 Rn.49.

sig, wenn ein Wettbewerb mit kleineren Unternehmen besteht, die keine vergleichbaren Preise aussetzen können; zudem ist bedeutsam, wie groß der Kaufanreiz und die Nachfrageverlagerung durch das Aussetzen der Preise sind.<sup>203</sup> Anonym zugespielte Informationen müssen auf ihre Authentizität überprüft werden, es sei denn, besondere Gründe wie die Vertrauenswürdigkeit des Informanten machen eine solche Prüfung entbehrlich.<sup>204</sup> Die Haftung eines Presseunternehmens für die Äußerung eines Interviewten kann zulässig sein.<sup>205</sup> Unzulässig ist die Durchsuchung der Wohnung eines Journalisten, um die Offenlegung von Quellen zu erreichen, auch wenn es um nicht unerhebliche Straftaten geht.<sup>206</sup> Überwiegt das Informationsinteresse der Öffentlichkeit kann die Bestrafung wegen Anstiftung zur Verletzung des Amtsgeheimnisses unzulässig sein.<sup>207</sup> Bei einer Beeinträchtigung des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens ist eine intensivere Kontrolle geboten.<sup>208</sup>

- 43 **bb)** Staatliche Monopole im **Rundfunk** sind nicht mehr zu rechtfertigen.<sup>209</sup> Die Ablehnung eines Antrags auf Lizenzerteilung muss ausreichend begründet werden.<sup>210</sup> Die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen **Rundfunks** ist zulässig, wenn und weil er der Pluralität dient, wie das auch dem Protokoll Nr.29 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Anh.4) zugrunde liegt.<sup>211</sup> Die Vorgaben zur Pluralität können auch auf ausländische Anbieter angewandt werden.<sup>212</sup> Art.11 Abs.2 steht einer Regelung der Fernsehaktivität entgegen, die den Wettbewerb zwischen Fernsehveranstaltern in erheblicher Weise verzerren und damit ernsthaft die Freiheit und Pluralität der Medien gefährden kann.<sup>213</sup>
- 44 **Im Einzelnen** legitimiert Art.11 das Recht auf kostenlose Kurzberichterstattung (Rn.33 zu Art.16). Im Hinblick auf ausländische Rundfunkanstalten ist die Verpflichtung unzulässig, die Werbung auf eine von den Anbietern unabhängige juristische Person zu übertragen oder alle Werbeeinnahmen zur Durchführung des eigenen Programms zu verwenden.<sup>214</sup> Gleiches gilt für die Pflicht, sich für die Herstellung der Programme bestimmter Unternehmen zu bedienen.<sup>215</sup> Auch Beschränkungen der Werbung können unverhältnismäßig sein.<sup>216</sup> Vielfach wird das aber nicht

<sup>203</sup> *EuGH*, C-368/95 – Familiapress, Slg.1997, I-3689 Rn.28.

<sup>204</sup> *EGMR*, Nr.29183/95 – Fressoz, 21.1.1999, Rn.53 ff; Nr.21980/93 – Tromso, 20.5.1999, Rn.66 ff.

<sup>205</sup> *EGMR*, Nr.72331/01 – Krone, 9.11.2006, Rn.36 f.

<sup>206</sup> *EGMR*, Nr.51772/99 – Roemen, 25.2.2003, Rn.57.

<sup>207</sup> *EGMR*, Nr.77551/01 – Damman, 25.4.2006, Rn.50 ff.

<sup>208</sup> *EGMR*, Nr.59320/00 – Hannover, 24.6.2004, Rn.60 ff; vgl. Rn.39 f zu Art.7.

<sup>209</sup> *EGMR*, Nr.15779/89 – Lentia, 24.11.1993, Rn.39 ff; Nr.19736/92 – Radio ABC, 20.10.1997, Rn.26 ff.

<sup>210</sup> *EGMR*, Nr.32283/04 – Meltex, 17.6.2008, Rn.81, 83 f.

<sup>211</sup> *v.Coelln*, SS, Art.11 Rn.40.

<sup>212</sup> Vgl. *EuGH*, C-23/93 – TV10 SA, Slg.1994, I-4795 Rn.11, 24 f.

<sup>213</sup> *GA Kokott*, C-234/12 – Sky Italia, 16.5.2013 Rn.79.

<sup>214</sup> *EuGH*, C-288/89 – Antennevoorziening, Slg.1991, I-4007 Rn.19, 24 f.

<sup>215</sup> *EuGH*, C-353/89 – Kommission/Niederlande, Slg.1991, I-4069 Rn.31.

<sup>216</sup> *EuGH*, C-288/89 – Antennevoorziening, Slg.1991, I-4007 Rn.28 f; *GA Kokott*, C-234/12 – Sky Italia, 16.5.2013 Nr.79.

der Fall sein. Dementsprechend ist eine Beschränkung der Unterbrechung von Sendungen durch Werbung zulässig.<sup>217</sup> Verhältnismäßig sind weiter Verbote, mit denen die Zweckentfremdung der für die Gewährleistung des Pluralismus gedachten staatlichen Mittel an Rundfunkunternehmen verhindert werden soll.<sup>218</sup> Auch Maßnahmen zur „Erhaltung einer bestimmten Programmqualität“ sind grundsätzlich möglich.<sup>219</sup> Für Eingriffe in die Privatsphäre durch audio-visuelle Medien gilt ein gesteigerter Sorgfaltsmaßstab.<sup>220</sup>

## Art.12 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

**(1) Jede Person hat das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit anderen zu versammeln und frei mit anderen zusammenzuschließen, was das Recht jeder Person umfasst, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.**

**(2) Politische Parteien auf der Ebene der Union tragen dazu bei, den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen.**

**Art.11 EMRK.**(1) Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

(2) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen.

**Art.10 Abs.4 EUV.** Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.

**Literatur:** *Mann/Szczekalla*, Versammlungsfreiheit, HN, 2.Aufl.2020, § 31; *Mann/Szczekalla*, Vereinigungsfreiheit, HN, 2.Aufl.2020, § 32; *Pünder*, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, EHL, 4.Aufl.2014, § 17 III; *Bröhmer*, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, DGM, Bd.I, 2013, Kap.19; *Hoffmann-Riem*, Standards für die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit in Europa, in: *Durner/Peine/Shirvani* (Hg.), *Festschrift für Papier*, 2013, 267; *Ripke*, Europäische Versammlungsfreiheit, 2012; *Kontopodi*, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien, 2007; *Hatje*, Parteiverbote und Europarecht, DVBl.

<sup>217</sup> *EuGH*, C-245/01 – RTL Television, Slg.2003, I-12489 Rn.72.

<sup>218</sup> *EuGH*, C-148/91 – Omroep, Slg.1993, I-487 Rn.11.

<sup>219</sup> *EuGH*, C-245/01 – RTL Television, Slg.2003, I-12489 Rn.71.

<sup>220</sup> *EGMR*, Nr.48009/08 – Mosley, 10.5.2011, Rn.115.

2005, 261; *Mann/Ripke*, Überlegungen zur Existenz und Reichweite eines Gemeinschaftsgrundrechts der Versammlungsfreiheit, EuGRZ 2004, 125.

### Übersicht

	Rn.
I. Grundlagen .....	1
1. Quellen und Systematik .....	1
2. Bedeutung und Anwendungsbereich .....	3
a) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Abs.1) .....	3
b) Freiheit der politischen Parteien (Abs.2) .....	5
c) Recht und Anwendungsbereich (Verpflichtete) .....	6
3. Abgrenzung zu anderen Grundrechten .....	8
II. Schutzbereiche und Beeinträchtigungen .....	10
1. Schutzbereich der Versammlungsfreiheit .....	10
a) Freie und friedliche Versammlungen .....	10
b) Geschützte Tätigkeiten .....	12
c) Grundrechtsträger .....	13
2. Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit .....	14
a) Freie Vereinigungen, insb. Gewerkschaften und Parteien .....	14
b) Geschützte Tätigkeiten .....	17
c) Grundrechtsträger .....	19
3. Eingriffe und sonstige Beeinträchtigungen .....	20
a) Eingriffe .....	20
b) Beeinträchtigung positiver Pflichten .....	21
III. Rechtfertigung (Anforderungen an Einschränkungen) .....	22
1. Einschränkunggrundlage und Gesetzesvorbehalt .....	22
2. Legitimes Ziel und Verhältnismäßigkeit .....	23
a) Legitimes Ziel .....	23
b) Notwendigkeit bzw. Verhältnismäßigkeit und Abwägung .....	24
c) Kollisionsausgleich mit Binnenmarktfreiheiten .....	28
3. Sonderfragen bei Koalitionen und politischen Parteien .....	29

## I. Grundlagen

### 1. Quellen und Systematik

- 1 Das Grundrecht des Art.12 Abs.1 entspricht der Regelung des Art.11 EMRK, wie die Charta-Erläuterungen (unter wörtlicher Wiedergabe der Regelung) feststellen.<sup>1</sup> Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit darf daher gem. Art.52 Abs.3 S.1 nicht hinter der **Konventionsregelung** zurückbleiben, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR (Rn.63 zu Art.52). Dies betrifft auch die Freiheit von Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen, also die Koalitionsfreiheit (unten Rn.16).<sup>2</sup> Zudem wurde die Vereinigungsfreiheit des Art.12 Abs.1 auf Nr.11 GSGA (Freiheit beruflicher und gewerkschaftlicher Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer)

<sup>1</sup> *Charta-Erläuterungen*, ABl 2007 C 303/22.

<sup>2</sup> *Augsberg*, GSH, Art.12 Rn.6.