

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 213

Presseberufe im Gemeinsamen Markt

Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung
des Richtlinienvorschlages der Kommission
der Europäischen Gemeinschaften

Von

Andreas Lahusen



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREAS LAHUSEN

Presseberufe im Gemeinsamen Markt

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 213

Presseberufe im Gemeinsamen Markt

Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Richtlinienvorschlages
der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Von

Dr. Andreas Lahusen



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02907 0

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
B. Die Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr im EWG-Vertrag	13
I. Das Niederlassungsrecht	13
II. Das Dienstleistungsrecht	18
III. Der Richtlinienvorschlag „Presseberufe“	20
C. Der Journalist	23
I. Betroffener Personenkreis	23
1. Der freie Journalist	23
2. Der freie Mitarbeiter	25
3. Der Korrespondent	26
4. Der Pressefotograf	27
II. Die aufzuhebenden Ausländerdiskriminierungen	29
1. BRD	29
2. Italien	29
3. Frankreich	30
4. Benelux-Staaten	31
III. Die gegenseitige Anerkennung der Befähigungsnachweise (Art. 57 Abs. I EWG-V)	31
1. Das italienische Presseberufsgesetz	32
2. Das belgische Gesetz über den Berufsjournalismus	33
3. Probleme der Gleichwertigkeit	34
IV. Die Koordinierung der Berufsaufnahmevorschriften gemäß Art. 57 Abs. II EWG-V	36
1. Grundsätzliches	36
2. Mögliche Maßstäbe bei der Koordinierung	37
a) Allgemeine Prinzipien des Niederlassungsrechts	37
b) Allgemeine Wirtschaftsprinzipien des EWG-V	38

3. Die denkbaren Konstellationen	39
4. Notwendigkeit einer Berufskonzeption	40
a) Grundsätzliches	40
b) Journalistenausbildung notwendig	41
c) Die Ausbildungssituation in der EWG	44
aa) Italien	44
bb) BRD	45
cc) Frankreich	45
dd) Niederlande	46
ee) Belgien und Luxemburg	46
ff) Andere Länder	46
d) Vorteile einer Journalistenausbildung	47
e) Keine Pflichtausbildung	48
f) Art der Ausbildung	50
g) Notwendigkeit neuer Einrichtungen	52
5. Verfassungsrechtliches Problem	53
V. Koordinierung der Berufsausübungsregeln gemäß Art. 57 Abs. II EWG-V	54
1. Die Ausübungsregeln in der EWG	54
a) Grundsätzliches	54
b) Italien	54
c) BRD	56
d) Frankreich	57
e) Niederlande	57
f) Belgien und Luxemburg	58
2. Probleme der Koordinierung	58
a) Allgemeines	58
b) Historische Argumentation: 1933—1945	59
c) Vervollständigte Historie: 1924/1952	62
d) Verfassungsrechtliche Problematik	63
aa) Einführung	63
bb) Die „Institution“ Presse	64
cc) Die „Öffentliche Aufgabe“ der Presse	65
dd) Frage der einschlägigen Verfassungsnorm	68
(a) Grundsätzliches	68
(b) Rechtsprechung	68
(c) Lösungsvorschlag	69
e) Mögliche Formen eines Presseberufsrechts	71
aa) Grundsätzliches	71
bb) Der Journalist als staatlich gebundener Beruf	73
(a) Allgemeines	73
(b) Die Freiheit des journalistischen Berufes	73
(c) Grundsätze staatlich gebundener Tätigkeit	76
(d) Gemeinsamkeiten zwischen journalistischer und staatlich gebundener Tätigkeit	77
(e) Probleme der Sozialbezogenheit	79
(f) Pressepolitische Überlegungen	82
cc) Der Deutsche Presserat	83

f) Verhältnis Gemeinschaftsrecht — nationales Recht	85
aa) Grundsätzliches	85
bb) Die Rechtsprechung des EuGH	86
cc) Schrifttum	86
dd) Eigene Stellungnahme	87
g) Zusammenfassung	91
aa) Bisheriges Ergebnis	91
bb) Schlußfolgerung und Aspekte für die Zukunft	92
3. Aufgaben der Presse im Gemeinsamen Markt	94
VI. Berufsvereinigungen in der EWG	97
1. Der Richtlinienvorschlag	97
2. Art. 55 EWG-V	98
VII. Koordinierung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen	100
1. Grundsätzliches	100
2. Die Regelung in der BRD	101
3. Die Regelung in Frankreich	102
D. Agenturen und Pressedienste	104
I. Presseagenturen	104
1. Grundsätzliches	104
2. Arbeitsweise der Agenturen	104
3. Die Agenturen in der EWG	106
a) BRD	106
b) Frankreich	106
c) Italien	107
d) Niederlande	107
e) Belgien	107
f) Luxemburg	107
4. Diskriminierungen	108
a) Allgemeines	108
b) Frankreich	108
c) Italien	109
d) BRD	109
e) Benelux-Staaten	110
II. Pressedienste	110
1. Grundsätzliches	110
2. Die begünstigten Unternehmen	110
a) Allgemeine Einteilung	110
b) Beispiele aus der BRD	112
3. Diskriminierungen	113

III. Zusammenfassende Betrachtung	113
E. Publikations-, Verlags- und Pressevertriebstätigkeiten	117
I. Grundsätzliches	117
II. Publikations- und Verlagstätigkeiten	117
1. Allgemeines	117
2. Die Situation in der EWG	119
a) BRD	119
b) Frankreich	120
c) Italien	120
d) Benelux-Staaten	121
III. Pressevertrieb	121
1. Kritik des Richtlinienvorschlages	121
2. Grundlagen des Pressevertriebs	123
IV. Zusammenfassung	125
F. Schlußbetrachtung	127
Literaturverzeichnis	131

Abkürzungsverzeichnis

Abl. Gem.	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AG	= Amtsgericht
Annuaire Francais	= Annuaire Francais de droit international
AnwBl.	= Anwaltsblatt
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPR	= Archiv für Presserecht
Aufl.	= Auflage
AWD	= Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BÄO	= Bundesärzteordnung
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BB	= Der Betriebsberater
BFH	= Bundesfinanzhof
BFM	= Bundesministerium der Finanzen
BGBL	= Bundesgesetzblatt
BRAO	= Bundesrechtsanwaltsordnung
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BReg.	= Bundesregierung
BStBl.	= Bundessteuerblatt
BT	= Bundestag
Bulletin	= Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CEE	= Communauté Economique Européenne
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt.
EMRK	= Europäische Menschenrechtskonvention
ESTG	= Einkommensteuergesetz
EuGH	= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGHE	= Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
EuR	= Europarecht
EurArch	= Europa-Archiv
EVG	= Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-V	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FG	= Finanzgericht

GG	= Grundgesetz
G. I.	= Giurisprudenza Italiana
G. U.	= Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GV. NW.	= Gesetz- und Verordnungsblatt von Nordrhein-Westfalen
IG	= Industriegewerkschaft
J. O.	= Journal Officiel de la République Française
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
Komm.	= Kommentar
LG	= Landgericht
Mémorial	= Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg
MDR	= Monatsschrift für deutsches Recht
Moniteur	= Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad
nds.	= niedersächsisch
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
PG	= Pressegesetz
RabelsZ	= Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RN	= Randnote
SEWE	= Sociaal-economische wetgeving Europa
Staatsblad	= Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
StBG	= Steuerberatergesetz
StGB	= Strafgesetzbuch
VersR.	= Versicherungsrecht
Vorbem.	= Vorbemerkung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WPO	= Wirtschaftsprüferordnung
WuW	= Wirtschaft und Wettbewerb
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfRV	= Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZgesStW	= Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften
ZHR	= Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZV	= Zeitungsverlag
ZVZV	= Zeitungs- und Zeitschriftenverlag

A. Einleitung

In der allgemeinen presserechtlichen Diskussion in der Bundesrepublik spielen augenblicklich die Auseinandersetzungen um Pressekonzentration und „Innere Pressefreiheit“ eine große Rolle. Es erscheint dennoch nicht ohne Interesse, sich einmal den anderen Fragen zuzuwenden, denen sich Presseberufe in der Europäischen Gemeinschaft gegenübersehen. Zum einen hat die Presse als Faktor der öffentlichen Willensbildung eine solche Bedeutung erlangt, daß es schon aus diesem Grunde zweckmäßig und lohnend erscheint, den Blick über die eigenen Landesgrenzen hinaus zu werfen und durch die Kenntnis der Erfahrungen und Modelle anderer Staaten vielleicht in den Stand versetzt zu werden, die eigenen Probleme nun besser lösen zu können. Zum anderen ist die Presse, was noch näher zu zeigen sein wird, durchaus in der Lage, dem europäischen Integrationsprozeß wesentliche Impulse zu verleihen, ihn durch ihre Arbeit voranzutreiben und so einen Beitrag zu leisten zu der wünschenswerten wirtschaftlichen und politischen Einigung Europas. Um diesem Ziel näherzukommen, sind Liberalisierung wie Harmonisierung des europäischen Presseberufswesens erforderlich. Vor allem letztere läßt sich jedoch nur dann in Angriff nehmen, wenn man über ein Modell verfügt, auf das hin die Koordinierungsmaßnahmen ausgerichtet werden können. Erforderlich ist also eine Berufskonzeption, die ihrerseits wiederum die Kenntnis der entsprechenden Systeme aller EWG-Staaten voraussetzt.

Die Themenstellung erfordert einige grundsätzliche Ausführungen sowohl auf dem Gebiet des Presserechts wie dem des europäischen Gemeinschaftsrechts. Da es bei manchen Presseberufen durchaus schon im Bereich des Möglichen liegt, in absehbarer Zeit mit einer Koordinierung der unterschiedlichen presse- und berufsrechtlichen Systeme zu beginnen, reichen die Erörterungen hier häufig ins Pressepolitische hinein. Andererseits bringt es die Berücksichtigung der durch die Koordinierung entstehenden Probleme mit sich, daß auch auf rechtllichem Gebiet teilweise Erwägungen anzustellen sind, die augenblicklich noch nicht von aktuellem Interesse sein mögen, die aber nach einem klaren Standort spätestens dann verlangen, wenn es zu einer Harmonisierung auf dem Gebiet des Presseberufswesens kommt.

Aus verschiedenen Gründen ist der Tätigkeit des selbständigen Journalisten — wobei ein Großteil selbständiger Presseberufe unter

diesem Begriff zusammengefaßt wird — im Zusammenhang dieser Thematik besondere Bedeutung zuzumessen. Die Herstellung der Niederlassungsfreiheit wie des freien Dienstleistungsverkehrs erscheint bei dieser Gruppe nicht nur in hohem Maße wünschenswert, sondern auch in naher Zukunft realisierbar. Die vorliegende Arbeit berücksichtigt daher den mit dieser Pressetätigkeit zusammenhängenden Problembereich in besonders starkem Maße. Der hierauf beruhende Aufbau der Untersuchung bedingt es, daß zahlreiche Schwierigkeiten, die auch bei anderen Presseberufen auftauchen, bereits bei der Darstellung der mit journalistischen Tätigkeiten zusammenhängenden Probleme erörtert werden.

B. Die Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr im EWG-Vertrag

I. Das Niederlassungsrecht

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft¹ enthält die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht in den Artikeln 52 bis 58. Die auf diesem Gebiet getroffenen Regelungen sind im Zusammenhang mit den allgemeinen Zielen des EWG-V zu sehen, die gemäß Art. 2 „durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ erreicht werden sollen. Um einen einheitlichen Wirtschaftsraum mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen zu schaffen², für den Arbeitsteilung und Wahl des günstigsten Standorts notwendige Voraussetzung sind³, ist es erforderlich, auch die Beweglichkeit der Produktionsfaktoren herbeizuführen. Daher hat der Vertrag neben den Bestimmungen über die Liberalisierung des Kapitalverkehrs (Art. 67 ff.) und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 ff.) auch diejenigen über die Freiheit der Niederlassung und der Dienstleistungen geschaffen. Denn wenn sich die Produktion nach den günstigsten Standortfaktoren orientieren soll ist es unerlässlich, daß sich auch die Angehörigen der einzelnen Mitgliedstaaten frei bewegen und dort, wo es ihnen am günstigsten erscheint, Arbeit oder Kapital einsetzen können.

Der Begriff der Niederlassung ist zwar nicht definiert worden, läßt sich jedoch an Hand des Art. 52 bestimmen: „Niederlassung“ umfaßt hiernach die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie Gründung und Leitung von Unternehmungen und Gesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft. Nach Art. 52 des Vertrages sind zwei Formen der Niederlassung möglich: Auf der einen Seite die Verlegung des Ortes der Erwerbstätigkeit ins Ausland — d. h. die vollständige Übersiedlung in einen anderen Mitgliedstaat (Art. 52 Abs. II) —, auf der anderen Seite die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen und

¹ BGBl. 1957 II, S. 753.

² Vgl. *Groeben-Boeckh*, Vorbem. vor Art. 48 ff., RN 5.

³ Siehe dazu *Everling*, Niederlassungsrecht S. 2.