

Medienfreiheit in der EU nur "geachtet" (Art. 11 Grundrechtecharta) - Ein Plädoyer für Nachbesserungen im Verfassungskonvent

Der EU-Grundretekonvent hat in seinen Charta-Entwurf auf deutsches Drängen auch eine "Freiheit der Medien" aufgenommen (Art. 11 Abs. 2). Das hat viel Beifall gefunden und wird auch von uns begrüßt. Denn darin könnte ein erster Schritt zur Herausbildung eines voll professionalisierten, öffentlich-"dienenden" Mediengrundrechts, wie es in Art. 5 I 2 GG in der funktionalen Auslegung des Bundesverfassungsgerichts angelegt ist, auch auf europäischer Ebene liegen. In der vorletzten im Konvent beratenen Fassung sollte Art. 11 Abs. 2 im ganzen lauten:

"Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden gewährleistet."

Damit hätte die EU unserer Ansicht nach gut leben können. In letzter Stunde ist im Konvent jedoch - dem Vernehmen nach aufgrund eines Vorstoßes der deutschen Länder - "gewährleistet" durch "geachtet" ersetzt worden. So dann auch Art. 11 Abs. 2 in der in Nizza verkündeten Endfassung. Damit haben die Dinge schließlich doch noch eine unglückliche Wendung genommen. Denn die jetzige Fassung ist unklar und mißverständlich, sie kann zu bedenklichen Fehlinterpretationen führen. In dieser Form sollte Art. 11 Abs. 2 nicht in einen rechtsverbindlichen europäischen Grundrechtskatalog übernommen und in einem konstitutionellen "Basisvertrag" im Sinne der Erklärung von Laeken verankert werden. Vielmehr sollte die Formulierung des Mediengrundrechts von dem neuen Verfassungskonvent, der im März in Brüssel zusammentreten wird, nach Möglichkeit nachgebessert werden. Dafür möchten wir hier einige nähere Gründe anführen und einen Textvorschlag machen.

Von Länderseite war mit der genannten Änderung ("geachtet" statt "gewährleistet") anscheinend eine Klarstellung beabsichtigt, daß die Gewährleistung der Medienfreiheit Angelegenheit der Mitgliedstaaten bleibe und daß Art. 11 Abs. 2 ein sog. klassisches Abwehrrecht gegenüber der Gemeinschaft beinhalte, für diese aber keinerlei kompetenzbegründende Wirkung via Ausgestaltungsbedarf, Garantiefunktion, Schutzpflicht o.ä. habe. Indes besitzt und betätigt die Gemeinschaft bereits heute verschiedene medienrelevante Teilkompetenzen. Sie vermag diese aber noch nicht in der Weise auszuüben, daß dahinter ein in sich stimmiges und mediengerechtes, auch den öffentlichen Rundfunk angemessen berücksichtigendes Gesamtkonzept erkennbar würde. Neben brauchbaren und weiterführenden Ansätzen kommen von der Kommission immer wieder auch fragwürdige, insbesondere einseitig marktorientierte und schlicht neoliberale Initiativen.

Hier ist Abhilfe vonnöten, und sie läßt sich am leichtesten dadurch erreichen, daß im europäischen Primärrecht ausdrücklich auch etwas von der Public-Service-Idee rezipiert und verbindlich gemacht wird. So lassen sich auf EU-Ebene auch die nötigen Entwicklungsperspektiven für den öffentlichen Rundfunk und das (ihm zugrunde liegende) funktionale Grundrechtskonzept eröffnen. Das ist gerade auch im Lichte der jetzigen Bemühungen um eine veritable Europäische Verfassung erforderlich. Der von vielen erhoffte weitere Integrations- und Konstitutionalisierungsprozess ist nicht denkbar ohne eine europaweit-öffentliche politische Sphäre, und eine derartige paneuropäische diskursive Öffentlichkeit wäre nicht nur durch nationale, sondern auch durch europäische öffentliche Medien zu vermitteln. Wer der Gemeinschaft nun entsprechende Gewährleistungsbefugnisse vorenthalten und eine Renationalisierung des medienrechtlichen Grundrechtsschutzes betreiben will, hat die Zeichen der Zeit nicht verstanden.

Alles dies ist im Grundrechtekonvent nicht im mindesten ausdiskutiert worden. Der neue Verfassungskonvent hätte also Anlaß genug, das Thema noch einmal auf die Tagesordnung zu setzen. Und es kommen noch weitere Gründe hinzu, die für eine Nachbesserung sprechen. Im politischen Raum wurde Art. 11 Abs. 2 im Zuge des Post-Nizza-Prozesses oftmals als unklar und noch nicht zu Ende gedacht kritisiert. Auf einer medien- und europarechtlichen Fachtagung im März 2001 in Trier (dokumentiert in: Nizza, die Grundrechte-Charta und ihre Bedeutung für die Medien in Europa. Baden-Baden: Nomos 2001) wurden dann diverse juristische Interpretationen vertreten, die zu völliger Verwirrung führten. So wurde behauptet, der Ausdruck "geachtet" habe in Wahrheit gar nicht jene restriktive Bedeutung, die ihm seine eher euroskeptischen Väter und Fürsprecher im Grundrechtekonvent beigelegt hatten. Er bedeute vielmehr ungefähr dasselbe wie "gewährleistet" oder räume der Gemeinschaft sogar noch weiterreichende Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten ein: "Achten" sei eben weniger als "beachten", Brüssel werde dadurch womöglich fast Pleinpouvoir erhalten. Solchen Ausdeutungen wurde freilich von anderer Seite widersprochen, und die Tagung endete mit einem großen Fragezeichen.

Die restriktive Lesart - in der sich auch gewichtige Abwehrinteressen von Teilen der deutschen Medienwirtschaft ausdrücken - dürfte auch in Zukunft eine erhebliche Rolle spielen. Auch wer jene engherzig-defensiven Bestrebungen ablehnt, wird gut daran tun, mit entsprechenden Irritationen und weiteren Hemmnissen für die europäische Integration zu rechnen. Jene enge Lesart muß also als ernstlich relevant veranschlagt werden, und das heißt auch: als dysfunktional und korrekturbedürftig im Weg neuerlicher Textänderung. Dysfunktional könnte andererseits auch die erwähnte weite,

bedenkliche Brüsseler Ausuferungstendenzen heraufbeschwörende Interpretation werden. Auch darum ist Remedur angezeigt.

Demgemäss sollte die vorletzte Fassung des Art. 11 Abs. 2 EU-Charta wiederhergestellt, d. h. "geachtet" sollte durch "gewährleistet" ersetzt werden. Das ist unserer Meinung nach das mindeste, was jetzt an Nachbesserung zu wünschen ist. Der Verfassungskonvent könnte bei dieser Gelegenheit aber auch noch ein Übriges tun: Er könnte versuchen, auch denjenigen Einwänden Rechnung zu tragen, die von einer expliziten Gewährleistungsaufgabe wiederum überschießende oder inkohärente, in der Zielsetzung unsichere Regulierungsaktivitäten der Gemeinschaft befürchten. Solche Besorgnisse betreffen vor allem das Rundfunkwesen. Ihnen könnte und sollte nun in der Weise Rechnung getragen werden, daß Art. 11 EU-Charta um einen Abs. 3 ergänzt wird, welcher Elemente der rundfunkspezifischen Public-Service-Idee aufzunehmen hätte, etwa in Gestalt eines Textvorschlags, welchen unser Mitglied Prof. Dr. Martin Stock dem Grundrechtekonvent am 5. 6. 2000 im Rahmen seines Internet-Konsiliums unterbreitet hat (Dok. Charte 4342/00 Contrib 206, www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con206_de.pdf, auch bei Stock, in: Kommunikation & Recht 2001, S. 289, 298):

"(3) Der Rundfunk dient der Information durch umfassende und wahrheitsgemäße Berichterstattung und durch die Verbreitung von Meinungen. Er trägt zur Bildung und Unterhaltung bei. Er ist Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung. Er trägt der kulturellen Vielfalt in Europa Rechnung und fördert die europäische Integration. Er nimmt damit eine öffentliche Aufgabe wahr und ist darum unabhängig in der Programmgestaltung. Unbeschadet des Rechts, Rundfunk in privater Trägerschaft zu betreiben, werden Bestand und Entwicklung von Rundfunk in öffentlicher Trägerschaft gewährleistet."

Köln, den 15. Februar 2002