

Ohne Kommunikations-
grundrechte kein
europäisches Bewusstsein

Europa ohne Medienfreiheit?

Robert Grünewald

Es ist eine oft zu hörende Klage über Europa, dass es eine europäische Öffentlichkeit nicht gebe, Europa mithin keine öffentliche Meinung habe. In einem Expertenbericht zur Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union hieß es noch Mitte der neunziger Jahre: „Bei den Menschen ist ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu Europa kaum spürbar; sie haben die europäische Identität noch nicht verinnerlicht.“ Es wurde festgestellt, dass bei den Medien nach wie vor die nationale Perspektive vorherrsche, ein europäischer Blickwinkel dagegen fast völlig fehle. Daran hat sich bis heute wenig geändert. Inhaltsanalysen von Kommunikationsforschern zeigen, dass bei den Medien die Vermittlung eines gemeinsamen europäischen Schaffens zu wünschen übrig lässt. Wenn es also einen Anspruch gibt, dass im Rahmen des Zusammenwachsens Europas und der damit verbundenen großen Veränderungen die Medien eine europäische Öffentlichkeit schaffen, so ist die Erfüllung dieses Anspruches von der heutigen Medienwirklichkeit offensichtlich noch weit entfernt. Die Entstehung eines europäischen Bewusstseins nicht nur bei den politischen Akteuren auf den Bühnen Europas, sondern auch bei seinen Bürgern muss unter diesen Bedingungen Illusion bleiben.

Dabei sind die Voraussetzungen dafür noch nicht einmal schlecht. Mit über 800 ausländischen Journalisten, mehr als in Berlin, Washington oder irgendeiner Hauptstadt in der Welt, lenkt Europas

Zentrum Brüssel wie kein anderes das Augenmerk auf sich. Entscheidender ist allerdings, wie der Informationsprozess vor Ort vonstatten geht. Brüsseler Korrespondenten sind üblicherweise Auslandskorrespondenten. Europapolitik als Ganzes wird daher von den Medien als Außenpolitik begriffen und nicht als das, was sie ihrem Wesen nach ist, nämlich Innenpolitik. Als Innenpolitik wird sie nur in ihren nationalen Bezügen gesehen. So erklärt sich auch, dass die Kommissionsmitglieder sich mit ihren Informationen vor allem an die Medien ihrer Herkunftsländer wenden. Jedes Land verbreitet somit seine eigene Wahrheit über Europa. Dass auf diese Weise keine gemeinsame europäische Perspektive, keine gemeinsame Vorstellung davon entstehen kann, was Europa ist und wie es sein soll, liegt auf der Hand.

Die Disparitäten im Hinblick auf die Kommunikation in und über Europa müssen jedoch schon allein deshalb nicht verwundern, weil es bereits an einer gemeinsamen Kommunikationsgrundlage mangelt. Die unterschiedliche Verankerung der Kommunikationsgrundrechte in den nationalen Verfassungen Europas stellt ein gravierendes Hindernis für den kommunikativen Gleichklang dar. So kennt etwa die französische Verfassung in Abweichung von der deutschen kein explizites Recht auf Meinungsfreiheit, sondern lediglich eine in der Präambel kodifizierte Verbundenheitserklärung mit der Menschenrechtserklärung von 1789, die wiederum eine

Verbürgung der allgemeinen Meinungs- und Pressefreiheit enthält. Die Folge ist eine weitgehende Überantwortung insbesondere der Rundfunkfreiheit an den Staat und seine Kontrollgremien, ein Umstand, der der deutschen Seite erst durch die Probleme im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Kulturkanal ARTE bewusst geworden ist. Nun hat jedoch mit der Ausarbeitung einer europäischen Verfassung ein Prozess eingesetzt, der im Hinblick auf die Geltung der Grundfreiheiten eine gemeinsame Auffassung hervorbringen sollte. Mit Blick auf die Kommunikationsfreiheit allerdings droht erneut eine europäische Spaltung und somit der Verlust aller Chancen zur Konstituierung eines europäischen Bewusstseins.

Bloßer Formelkompromiss

Mit der Proklamation der Grundrechte-Charta in Nizza hat die Europäische Union deutlich zu machen versucht, dass sie sich als staatliche Wertegemeinschaft versteht. Nun, da die Charta entsprechend der Konventsvorlage für die Beratungen der Regierungskonferenz auch Bestandteil der europäischen Verfassung werden soll, wäre es umso wichtiger, den dort katalogisierten Freiheiten auch den zugeordneten Verfassungsrang einzuräumen. Schließlich beansprucht die Charta damit, den Bürgern in Europa ihre Grundrechte nicht nur sichtbarer zu machen, sondern diese auch zu „verlebendigen“. Wie dies allerdings mit Blick auf die Meinungs- und Kommunikationsfreiheit gelingen soll, bleibt rätselhaft. So bleibt die Formulierung des Artikels 11, wonach die „Freiheit der Medien... geschützt“ werden solle, weit hinter der Gewährleistung der Presse- und Rundfunkfreiheit in Artikel 5 des deutschen Grundgesetzes zurück. Sie stellt bestenfalls einen Formelkompromiss dar, der die Bürger über ihre Grundrechte eher im Ungewissen lässt, als sie ihnen zu ver-

deutlichen geschweige denn zu vitalisieren.

Zwar wird allenthalben betont, dass mit der Formulierung keinerlei Relativierung der Medienfreiheit verbunden sei und lediglich klargestellt werde, dass die Gewährleistung Sache der Mitgliedstaaten bleibe, denen die Medienkompetenz zukomme, in Deutschland etwa den Bundesländern. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass die Medienpolitik der EU, wie etwa die Diskussionen um die EU-Fernsehrichtlinie, insbesondere die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, gezeigt haben, tief in die Kompetenzen der Mitgliedsländer hineingreift. Da es sich hierbei jedoch um klassische Aktivitäten auf staatlicher Ebene handelt, sollte auf dieser Ebene auch eine entsprechende verfassungsrechtliche Gewährleistung verankert werden.

Eine andere Ursache für die getroffene „Leerformel“ liegt in der Sache selbst. Das Bemühen um die Grundrechte-Charta und eine europäische Verfassung ist von Skeptikern von Anfang an mit großem Misstrauen verfolgt worden. Die Skepsis bezieht sich vor allem auf die vermeintlich großzügige staatliche Gewährung von Grundrechten, ein Projekt also, das von der Vorstellung regiert wird, der Staat schaffe erst die Freiheiten, die er seinen Bürgern gnädig gewährt. Mit Blick auf die Unantastbarkeit und Unveräußerlichkeit der Freiheitsrechte wird jedoch klar, dass es eines solchen Gnadenaktes nicht bedarf. Was die katalogisierten Kommunikationsgrundrechte vielmehr benötigen, ist die verfassungsrechtliche Gewährleistung, also die EU-staatliche Verbürgung für den Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit.

Denn der europäische Staat, hier in Form der EU und ihrer normsetzenden Institutionen, hat über die bereits erwähnte Fernsehrichtlinie hinaus zahlreiche, die Meinungs- und Medienfreiheit

tangierende Vorschriften erlassen. Im Rundfunkbereich hat er zwar den besonderen Charakter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anerkannt und von einem Eingriff in dessen besondere Art der Finanzierung abgesehen. Doch hat er mit der neuen Transparenzrichtlinie für die Finanzierung gewerblicher Unternehmen, die auch für den Rundfunk gelten soll, ein Instrument geschaffen, das ebenfalls, jedenfalls nach Auffassung von Rundfunkverantwortlichen und Medienpolitikern in den Bundesländern, die Rundfunkfreiheit in erheblichem Maße tangiert. Auch die jüngsten Vorwürfe der EU-Kommission gegen die deutsche Rundfunkaufsicht wegen Nichtahndung angeblicher Verstöße deutscher Privatsender gegen die Werbevorschriften lassen erahnen, dass man sich auf EU-staatlicher Ebene weiterhin Eingriffe im Rundfunkbereich und in die Kompetenz der Mitgliedsländer vorbehalten will.

Europäisches Presserecht

Ähnliches ist auch für den Pressebereich zu erwarten. Eine Vereinheitlichung des Presserechtes steht von jeher auf der europäischen Tagesordnung. Auch wenn der EU-Gesetzgeber nicht direkt in die nationalen Presseordnungen eingreifen kann, so werden Zeitungen und Zeitschriften doch immer wieder von EU-Maßnahmen außerhalb des originären Presserechtes getroffen. Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die europäischen Initiativen zur Werberegulierung, die vor allem auf Werbeverbote hinauslaufen. Geht man von der deutschen Lesart der Pressefreiheit aus, dass diese nämlich auch die unternehmerische Freiheit des Verlegers einschließt, so kann in diesem Zusammenhang durchaus von Gefährdungen der Pressefreiheit gesprochen werden.

Da aber Maßnahmen dieser Art nicht spurlos am Pressemarkt vorbeigehen und mittlerweile Lücken im bunten Strauß der

europäischen Pressevielfalt drohen, gerät auch der Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt ins Visier der Brüsseler Medienwächter. Denn dass das Zeitungssterben bei den europäischen Verlagshäusern unmittelbar die Meinungs- und Informationsvielfalt in Europa berührt, kann auch Parlament und Kommission der EU nicht gleichgültig sein. Letztere könnte etwa bei Zusammenschlüssen angerufen werden, um zu prüfen, ob alle Rechtsmittel ausgeschöpft werden konnten und ob insgesamt eine effiziente Wettbewerbskontrolle möglich ist. Spätestens im Falle größerer grenzüberschreitender Pressefusionen oder Übernahmen dürfte sich die EU wegen Tangierung der Binnenmarktpolitik zum Einschreiten genötigt sehen. Schon findet sich in den Bestimmungen des Artikels 11 der Grundrechte-Charta der Hinweis auf die „Pluralität“, die geachtet werden soll. Allerdings nährt die Mediendebatte im Europäischen Parlament vom November letzten Jahres eher den Verdacht, dass die Formulierung, nicht zuletzt wegen der Fixierung der EU-Kommission auf das Postulat einer Veranstalterpluralität statt einer Angebotsvielfalt, mehr oder weniger auf die Fernsehlandschaft Italiens und die Vereinigung der Fernsehsender in der Hand des amtierenden Ministerpräsidenten zielt. Aber nicht nur deshalb scheint sie völlig verfehlt. Denn: Was nützt es, wenn in dem Katalog alles Mögliche geachtet werden soll, wenn gerade das Entscheidende, die Freiheit, nicht garantiert werden kann?

Was also ist das Besondere daran, wenn Meinungs- und Medienfreiheit in Europa in einer verfassungsrechtlichen Gewährleistungsformel geschützt werden sollen? Ausgangspunkt für die Gewährleistung der Medienfreiheit ist zunächst die Meinungsfreiheit des einzelnen Bürgers. Um seinen und seiner Meinungsfreiheit willen wird auch die Medienfreiheit wie die Meinungsfreiheit ga-

rantiert. In ihrer Wirkung greift die Kommunikationsfreiheit, um beides zusammen zu benennen, weit über den einzelnen Bürger hinaus. Sie ist nämlich erst in der grundrechtlich garantierten Form der Medienfreiheit in der Lage, die Voraussetzungen für die Herausbildung einer öffentlichen Meinung in Europa und für die Ausübung staatsbürgerlicher europäischer Rechte zu schaffen. Damit kommt der Kommunikationsfreiheit mit Blick auf den einzelnen Bürger eine wesentliche Funktion zu, weshalb ihr Bedeutungsgehalt neben der individualrechtlichen Meinungsfreiheit eine objektivrechtliche oder auch institutionelle Seite aufweist. Mit anderen Worten: Es nützt den Bürgern Europas wenig, wenn nur ihre Meinungsfreiheit grundrechtlich geschützt ist und nicht gleichzeitig auch die Funktion, die die Medien mit ihrem öffentlichen Auftrag für das europäische Gemeinwesen wie für dessen Bürger und ihre Meinungs- und Willensbildung wahrnehmen. Damit aber wird klar: Erst mit einer solchen institutionellen Garantie der Kommunikationsfreiheit kann eine europäische Verfassung zu einer wirklich substanziellen Verfassung für die Bürger Europas werden.

Dass aber auch eine solche Garantie für die Medien nicht grenzenlos sein kann, zeigt der Blick auf deutsche Erfahrungen etwa mit der Medienkonzentration. So hat auf dem Höhepunkt der Pressekonzentration in den sechziger und siebziger Jahren das Verständnis von der Pressefreiheit als einer institutionellen Garantie und somit als einem Institut „freie Presse“ dazu geführt, den Konzentrationsprozess und die Vielfaltsproblematik aus dem Blickwinkel einer offenen Pressefreiheitsinterpretation zu betrachten. Es hat vor einer übertriebenen Fixierung auf ein wie auch immer geartetes Vielfaltsideal bewahrt und damit staatliches Handeln suspendiert. Ein solches hätte sich denn auch als außerordentlich problematisch erwie-

sen. Denn: Je mehr der Staat sich einmischte als vermeintlicher Retter der Pressefreiheit, umso mehr wird er selbst zu deren Problem. Der Staat kann also Kommunikationsfreiheit garantieren, sie herstellen in einem mechanistischen Sinne kann er jedoch nicht. Damit jedoch wird wiederum klar, weshalb eine Verfassungsformel, der zufolge die Pluralität der europäischen Medien beachtet werden soll, unsinnig und überflüssig ist.

Es ist also schon aus den genannten Gründen keineswegs unerheblich, wie die Meinungs- und Medienfreiheit im Grundrechtskatalog einer europäischen Verfassung fixiert wird. Wichtig ist dies auch aus einem anderen Grund: Der Verfassungsprozess steht im Hinblick auf die Herausbildung der Kommunikationsgrundrechte in einem doppelten Zusammenhang mit der europäischen Identitätsbildung. Zum einen wirkt jede Verfassung, indem sie mit Leben erfüllt wird, also Verfassungswirklichkeit hergestellt wird, identitätsstiftend. Dies ist eine der zentralen Erfahrungen in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Gerade die Verfassungskonflikte um die im deutschen Grundgesetz garantierte Meinungs- und Pressefreiheit waren es, die das Bewusstsein der Bürger für ihre dort verbrieften Freiheiten schärfte und somit die Identitätsbildung im Hinblick auf Verfassung und Verfassungsstaat beförderten. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass dies auf europäischer Ebene anders sein sollte. Die Identifizierung der Bürger in Europa mit ihrer Union zu fördern ist doch gerade das erklärte Ziel aller Bemühungen um eine europäische Verfassung.

Identität durch Verfassung und Medien

Genauso wichtig ist im Hinblick auf die Herausbildung europäischer Identität und europäischen Bewusstseins die Rolle der Medien selbst, die diese im europäischen Prozess spielen. Gerade der Inte-

grations- und Konstitutionalisierungsprozess bedarf einer regen Anteilnahme der Medien, um Transparenz und Öffentlichkeit für den Bürger herzustellen – zentrale Bedingungen für dessen Identifikationsbereitschaft mit Europa und seine aktive Teilnahme. Denn nicht nur Politik und Medien sind es, die den europäischen Kommunikationsraum konstituieren, sondern vor allem und gerade auch die Bürger in der Gemeinschaft mit Politik und Medien. Einer europäischen Kommunikationsgemeinschaft aus Bürgern, Politik und Medien jedoch die kommunikationsbezogenen gemeinschaftsrechtlichen Gewährleistungsbefugnisse vorzuenthalten, indem auf die nationalen Verfassungen verwiesen wird, ist ein Anachronismus, der der Kommunikationsgemeinschaft Europa ihre Diskussionsgrundlage raubt.

Eine Renationalisierung des meinungs- und medienrechtlichen Grundrechtsschutzes in Europa wirkt noch in anderer Hinsicht fatal. Gerade die Erweiterung der Union um die zentral- und osteuropäischen Beitrittsländer macht die Verankerung eines EU-rechtlichen Grundrechtsschutzes notwendig. Zwar haben alle diese Länder seit 1990 neue, an westlichen Verfassungsprinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung sich orientierende Verfassungen verabschiedet und die Kommunikationsgrundrechte ganz überwiegend mit einer der deutschen Regelung vergleichbaren Verfassungsgarantie ausgestattet, doch gibt es gerade mit Blick auf die Meinungs- und Medienfreiheit zwischen Theorie und Praxis noch große Unterschiede. So hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates in einem Bericht festgestellt, dass die Medien- und Pressefreiheit in Polen wegen zahlreicher staatlicher Eingriffe eingeschränkt sei. In der Slowakei sind es neben Übergriffen auf Journalisten vor allem staatliche Maßnahmen wie die vergleichsweise hohe Umsatzbesteuerung

von Presseprodukten, die dem öffentlichen Auftrag der Medien hinderlich sind und mit dem Verfassungsgut Pressefreiheit in Konflikt geraten. Dass sich die institutionelle Gewährleistung der Meinungs- und Medienfreiheit einmal aus einem Abwehrrecht gegenüber staatlichem Zwang heraus entwickelt hat, diese Erinnerung zu popularisieren könnte eine entsprechende Verbürgung in einer EU-Verfassung einen wichtigen Beitrag leisten, zumal er mit Blick auf die osteuropäischen, an solchen Verfassungstraditionen verständlicherweise nicht gerade reichen Beitrittsländer dringend notwendig erscheint.

Es liegt nun vor allem an der Bundesregierung, ob der von ihr begonnene Prozess im Unvollendeten stecken bleibt oder konsequent zu Ende geführt wird. Auf ihre Initiative im Rahmen ihrer letzten EU-Ratspräsidentschaft hin sind schließlich gerade auch bei den Beitrittsländern Erwartungen geweckt worden, die letztendlich auf ein Mehr an Demokratie zielen. Wegen des skizzierten Zusammenhangs zwischen Verfassungsnormierung und Öffentlichkeit einerseits und dem vielfach beklagten Demokratiedefizit andererseits, das wiederum dem Öffentlichkeitsdefizit nachgelagert ist, kommt der Bundesregierung ein hohes Maß an Verantwortung zu. Es bleibt zu hoffen, dass sie dieser Verantwortung gerecht wird, indem sie die mit den Verfassungsberatungen verbundene Chance der Nachbesserung im Sinne einer Besserstellung der Kommunikationsgrundrechte nutzt, auch und gerade im Interesse der Neubürger im europäischen Haus. Und: Gerade in Zeiten europäischer Krise und drohender politischer Spaltung wird es künftig umso mehr auf die Identifikation der Bürger mit ihrem Europa ankommen und die Krisenbewältigung vor allem davon abhängen, wie weit es gelungen ist, wirklich europäisches Bewusstsein zu schaffen.