

Der Tagungsband enthält mehrere interessante Beiträge. Nach einer Einführung des Herausgebers *Klaus Stern* folgt der damalige Staatsminister für Europafragen und Chef der Staatskanzlei *Wolfram Kuschke* mit einem Blick auf den Entwurf einer europäischen Verfassung aus der Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen, dann das Grundrechts- und Verfassungs-Konvents-Mitglied *Jürgen Meyer* mit einem Bericht aus diesen Gremien unter Aspekten der Kultur- und Medienpolitik, darauf das Hauptreferat des ersten Teils der Tagung von Frau *Julia Iliopoulos-Strangas* zur Freiheit der Medien in einer künftigen europäischen Verfassung. Es folgt der zweite Teil mit dem zweiten größeren Referat von *Thomas von Danwitz* zu kulturbezogenen Aspekten einer künftigen europäischen Verfassung und schließlich *Reinhard Hartstein* von der Deutschen Welle zu Auftrag und Rechtsstellung der Deutschen Welle und ihrer Funktion als europäischer Kulturträger.

Zwar mag die Behandlung dieser Gegenstände im Lichte des Vertrags für eine Verfassung für Europa nach dem französischen Referendum etwas weniger Tagesinteresse beanspruchen können. Aber es ist noch keineswegs ausgemacht, ob diese Verfassung nach einem ohnehin zu erwartenden mühsamen Weg nicht doch in Kraft treten wird. Zudem ist der mit der Unterzeichnung dieses Vertrags erreichte Konsens angesichts solcher Schwierigkeiten noch nicht dahin, zumal alle Signatäre weiterhin europa- und völkerrechtlich verpflichtet sind, alles für sein Inkrafttreten zu tun. Hinzu kommt, dass die Europäische Charta der Grundrechte, deren einschlägige Klausel hier vor allem in Rede steht, ohnehin einen erreichten Rechtskonsens zum Ausdruck bringt. Der zentrale Text lautet: „Art. 11 EuGRCH nzw. – Art. II 71 EuVV: (1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. (2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“, wobei eine einheitliche Schrankenformulierung für alle Grundrechte gefunden wurde (Art. 52 EuGRCH bzw. Art. II 112 EuVV).

Von der Sache her stehen die Beiträge von Frau *Iliopoulos-Strangas* und Herrn *von Danwitz* im Mittelpunkt. Denn die beiden voraus-

gehenden kurzen Beiträge beschränken sich auf die Darstellung des Weges zum Verfassungsentwurf, insbesondere unter Erläuterung der sogenannten „Konventsmethode“ zur Fortschreibung des Rechts der europäischen Integration auf einer neuen Ebene, auf eine Darstellung der Rechtsänderungen aus der Sicht eines deutschen Bundeslandes, das zugleich Medienstandort ist, sowie auf eine erste Perspektive zu Kultur und Medien im Entwurf des Verfassungsvertrags bzw. auf Freiheit und Pluralität der Medien als Gegenstand der Beratungen des Grundrechtskonvents. Dabei setzt der Beitrag von Frau *Iliopoulos-Strangas* Vorkenntnisse voraus: zum einen davon, dass zunächst eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschaffen wurde, die Ende 2000 feierlich erklärt, aber nicht rechtsförmlich in Kraft gesetzt wurde, indes weithin das aufgrund anderer Rechtsquellen vorhandene Recht kompiliert; zum anderen davon, dass diese Charta sodann als Teil II des Entwurfs eines Vertrags einer Verfassung für Europa nun zur Ratifikation durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ansteht, wobei sie geringfügig – und unter den hier interessierenden Aspekten kaum – verändert wurde. Allerdings kam es wieder dazu, dass sich das Präsidium auch dieses Konvents befugt glaubte, verbindliche Erläuterungen der Rechte und Grundsätze dieses Regelwerkes zu schaffen, eine Methode der Bindung auch der richterlichen Interpretation, die näherer Prüfung im Lichte der Gewaltenteilung sowie schon der Transparenz der Verfassungsgebung kaum wird standhalten können.

Der Beitrag von Frau *Iliopoulos-Strangas* befasst sich zunächst mit der Entwicklung der Freiheit der Medien auf nationaler, mitgliedstaatlicher und internationaler Ebene. Dabei geht es zunächst um die Ausprägung der Freiheit der Medien auf der Grundlage der Meinungsfreiheit als mehrdimensionalem Grundrecht, dann um die Gewährleistung der Freiheit der Medien in den Mitgliedstaaten durch deren Verfassungsordnungen und schließlich um die Gewährleistung dieser Freiheit insbesondere durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) als Teil des Völkerrechts. Erst danach kommt die Untersuchung zur Freiheit der Medien auf der Ebene des Europäischen Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts.



**Klaus Stern und Hanns Prütting (Hrsg.):**  
Kultur- und Medienpolitik im Kontext des Entwurfs einer europäischen Verfassung. Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 14. Mai 2004 [Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 93]. München 2005: Verlag C. H. Beck. 180 Seiten, 39,00 Euro

Auch hier stellt sich die Frage zunächst als Grundrechtsfrage, einerseits anhand der gegenwärtigen Rechtslage, andererseits aber als Frage an die künftige europäische Verfassung. Die Frage nach der Freiheit der Medien wirft dann aber auch Kompetenzfragen auf, wiederum unterschieden nach der gegenwärtigen und der künftigen Rechts- bzw. Verfassungslage.

All dies ergibt am Ende die Perspektiven der Freiheit der Medien in der Europäischen Union und damit den Schluss des Beitrags. Diese Perspektiven stellen sich wie folgt dar: Erreicht wird durch die Verankerung der Freiheit der Medien neben der Meinungsfreiheit und ihrer Ausgestaltung als subjektives Recht, dass diese Freiheit ein stärkeres Gewicht erlangt als sie es bisher in der Form eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes erreichen konnte. Dabei kommt es auf die Wortwahl, ob sie und die Pluralität der Medien nun gewährleistet oder „nur“ geachtet werden, im Sinne einer sprachorientierten begriffsjuristischen Fixierung nicht so sehr an. Einen Unterschied macht es vielleicht, ob von Pluralismus oder Pluralität die Rede ist, da nicht nur Pluralität, sondern auch andere Vorkehrungen in der Lage sind, Pluralismus zu gewährleisten. Verfassungspolitisch muss sich allerdings auch hier ein zielführendes Verständnis durchsetzen, das letztlich auf Pluralismus hin orientiert sein wird. Weiterhin muss auch die europäische Ebene eine vertretbare Zuordnung einerseits des Verbots behördlicher Eingriffe in die betreffenden Freiheiten durchsetzen, andererseits hat sie zugleich sicherzustellen, dass die Staaten ihren positiven Verpflichtungen nachkommen, nicht nur Vielfalt und Transparenz zu gewährleisten, sondern auch der Informationsfreiheit zu genügen und den Zugang zu den Medien zu garantieren. Das setzt voraus, dass Freiheit und Unabhängigkeit der Massenkommunikationsmittel gegenüber der politischen Gewalt und der wirtschaftlichen Macht bestehen, wie die portugiesische Verfassung formuliert, sowie ferner, dass eine „volle Sicherung“ der „Meinungsvielfalt in der Information“ erreicht wird, die die griechische Verfassung betont. Dabei muss auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg zurückgegriffen werden, der zugleich auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 2 EMRK den Schutz der

Rechte anderer betont. Zudem können die mitgliedstaatlichen Regelungen in stärkerem Maße als bisher wettbewerbs- und konzentrationsrechtliche Regelungen selbst erlassen, wenn der Verfassungsvertrag in Kraft tritt, denn dieser ermöglicht nicht nur die Teilung von Zuständigkeiten zwischen der unions- und der mitgliedstaatlichen Ebene, sondern sichert diese auch durch eine Konkretisierung von Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsmaximen ab, die dann mit der Subsidiaritätsklage mitgliedstaatlich verteidigt werden können. Das gilt wirtschafts- und medienrechtlich, nicht beschränkt auf die Ebene der Kultur, der die Medien immer zugleich zuzuordnen sind. Denn für diesen letztgenannten Bereich dominierte ohnehin die mitgliedstaatliche Zuständigkeit schon bisher. Auch ließe sich schon auf der mitgliedstaatlichen Ebene zwischen ideell-politisch-kulturellen und kommerziellen Informationsgehalten unterscheiden, zumal die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs hier den Konventionsstaaten größeren Spielraum lässt, eine Differenzierung, die auch in der Europäischen Union stärker, nämlich unmittelbar und nicht über eine diffizile Rezeption zum Tragen käme, wenn sie in Vollzug der Verfassung der EMRK beiträgt. Die Gewährleistung der unternehmerischen Freiheit auf europäischer Ebene hindert das nicht. Der Beitrag kritisiert im Übrigen dann die subtilen Zuordnungsregeln, die aus der Charta in den Verfassungsvertrag gelangt sind, die die verschiedenen Regelungsebenen, was Grundrechte angeht, also EMRK, Chartarechte, nationale Grundrechte, in ein Verhältnis setzen. Hier wird es in der Tat auf eine kunstgerechte Interpretation ankommen. Das gilt auch für sonstige Auslegungsregeln im Entwurf eines Verfassungsvertrags, wobei jedoch die Kautelen, die eine Beschränkung von Grundrechten ermöglichen, aus der Sicht der Referentin nicht zu allgemein und zu wenig differenziert je nach betroffenem Recht erscheinen. Indes wird auch hier die Kunst richterlicher Rechtsfortbildung gefordert sein. Gerade auch auf die richterliche Ausprägung der Medienfreiheit nimmt der Beitrag dann auch am Ende Bezug. Er wurde rege diskutiert, wie die abgedruckten Wortmeldungen zeigen, und fand weithin Zustimmung. Der Folgebeitrag zu kulturbezogenen Aspekten einer künftigen europäischen Verfassung

von Herrn von Danwitz viel kürzer aus, öffnete aber die andere Thematik des Instituts für einen weiteren Horizont. Dies war angezeigt, da kompetenzrechtliche Gesichtspunkte hier ebenso wie im Medienrecht eine erhebliche Rolle spielen. Dabei kommt hinzu, dass die europäische Ebene eine kulturelle Bereichsausnahme gegenüber dem Recht der WTO fordert, was sie gegen eine vollständige Liberalisierung von außen schützen können, die selbst die mitgliedstaatliche Autonomie brechen könnte, die kraft des nach innen rechtsverbindlichen und nach dem Verfassungsvertrag weitergeltenden Amsterdamer Protokolls zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk gegeben ist. Kulturpolitische Maßnahmen der Europäischen Union werden allerdings erleichtert, sofern sie, wie vorgesehen ist, unter das Regime einer qualifizierten Mehrheit gelangen. Das impliziert Akzentverschiebungen, die eine Verlagerung in die Zuständigkeit der Union im Sinne der Flexibilitätsklausel der Verfassung eröffnen, aber diese werden zugleich unter das Regime der Subsidiarität und ihren schon erwähnten Rechtsbehelf gestellt. Auch wird in der Tat „Kultur“, aber eben „Kultur in den Mitgliedstaaten“ ein Ziel der Union. Dass das eine Berechtigung hat, wird durch berühmte Beobachtungen und Anekdoten prominenter Europäer untermauert, etwa bezüglich der Seele Europas als geistiger Dimension oder als Ausgangspunkt der Integration, der vielleicht besser die Kultur als die Wirtschaft hätte sein sollen. All dies findet sich in dem Beitrag weiter ausdifferenziert – mit Hinweis auf die Fortgeltung des Beihilferegimes auch unter der künftigen Verfassung, das ja auch für die Medien von Bedeutung ist. Hinzu kommt die jüngere Perspektive der „Daseinsvorsorge“, die auch der Rundfunk für sich beanspruchen kann und die mit einer Gewährleistung funktionsgerechter Finanzausstattung einhergehen muss. Die Rolle der Mitgliedstaaten in der Kulturpolitik wird schließlich betont, so sehr sich hier auch Schwächen zeigen, etwa in der Hinnahme fehlender Mehrsprachigkeit auch als Folge einer im Übrigen zu ausgreifenden Judikatur, etwa des Bundesverfassungsgerichts im Falle der Maastricht-Entscheidung. Für die Medien betont das Referat hier am Ende zu Recht, dass es auch auf ein größeres und greifendes Engagement für europäische Programme ankommt.

Auf diesen Beitrag findet sich der Vortrag von Herrn *Hartstein* insbesondere zur Funktion der Deutschen Welle als europäischer Kulturträger. Er steht in einem eher rechtspolitischen innerstaatlichen Zusammenhang, da die Rechtsgrundlagen dieses Senders neugefasst werden sollten.<sup>1</sup> Er sieht den Rundfunk auch als „Wertevermittlungsträger“ gegenüber zur Europäischen Union beitragswilligen Staaten, was die innerstaatliche Fragwürdigkeit einer solchen Sicht besonders unter der Kategorie einer „Wertegemeinschaft“, die leicht zu neuen Fundamentalismen würde verführen können, dahinstehen lässt. Dies wurde auch in der anschließenden, im Übrigen erhellenden, besonders auch kompetenzrechtlich weiterführenden Diskussion nicht aufgegriffen.

Insgesamt ist der Band ein sehr gelungenes Beispiel der vorsorglichen Erfassung künftigen Rechts auf der Grundlage der geltenden Rechtsordnung und bleibt medienrechtlich auch dann von großem Interesse, wenn sich das Inkrafttreten der „europäischen Verfassung“ verzögert. Denn mit Ausnahme der kompetenzrechtlichen Veränderungen sind die Beiträge nahezu unter allen Gesichtspunkten weiterhin von Wert, ihre rechtspolitischen Zielsetzungen mögen sich allerdings nur zögerlich durchsetzen, da die Rechtsfortbildung dann in noch stärkerem Maße auf die Kunst der Richter angewiesen bleibt.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig

**Anmerkung:**

1

Das ist inzwischen geschehen, vgl. Drittes Gesetz zur Änderung des Deutsche-Welle-Gesetz vom 15.12.2004 (BGBl. I 3456) zum sogenannten „Deutsche-Welle-Gesetz“ vom 16.12.1997 (BGBl. I 3094)