

Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

EuZW 14/2000

24. Juli · 11. Jahrgang 2000 · Seite 417 – 448

Redaktionsanschrift: Palmengartenstraße 6, 60325 Frankfurt a. M.

Gastkommentar

EU-Grundrechtscharta – ein neuer supranationaler Kompetenztitel?

„Art. 15 EU-Grundrechtscharta enthält das sowohl an die Mitgliedstaaten als auch an die Europäische Gemeinschaft gerichtete Gebot, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten den Grundversorgungsauftrag und die Universaldienstverpflichtung so auszugestalten, dass europaweite audiovisuelle Dienste marktbeherrschender Anbieter vollumfassend interaktiv und multilingual anzubieten sind, damit die Freiheit aller am Personenverkehr teilnehmenden Unionsbürger, Informationen und Ideen ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben, in jedem Mitgliedstaat in allen Amtssprachen der Union praktisch wirksam verwirklicht wird, um jederzeit auf die angebotenen Inhalte interaktiv und multilingual in technisch einfacher Weise reagieren zu können.“

Noch ist man geneigt, den Gedanken an eine so oder ähnlich gefasste Vorabentscheidung des *EuGH* zur Grundversorgungs- und Universaldienstpflicht europaweiter audiovisueller Internetdiensteanbieter in das Reich der „legal science fiction“ zu verweisen. Doch wenn die Kommunikationsfreiheit als im Primärrecht der Gründungsverträge kodifiziertes EU-Grundrecht ebenso Anspruch auf Gewährleistung einer praktischen Wirksamkeit erhebt wie dies für die den Binnenmarkt konstituierenden Marktfreiheiten gilt, könnten sich *EuGH* und EG-Gesetzgebungsorgane eines Tages veranlasst sehen, besonders „ordnungsabhängige“ Grundrechte wie die Medien-, Informations- und Meinungsfreiheiten angesichts der Herausforderungen der – am Maßstab der individuellen Kommunikationsfreiheit gemessenen – Marktergebnisse einer sich aggressiv verhaltenden digitalen Medienbranche *proaktiv* zu schützen. Bleibt es nicht bei der noch vom Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 beabsichtigten feierlichen Proklamation der Grundrechtscharta, wird diese vielmehr früher oder später im Primärrecht der Gründungsverträge verankert, so werden sich der *EuGH* wie auch die anderen Gemeinschaftsorgane kaum darauf beschränken, einen exogen, rechtsvergleichend aus anderen Schutzsystemen gewonnenen Grundrechtsstandard weiterzuentwickeln (dazu *Kühling*, Die Kommunikationsfreiheit als Europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, 1999). Vielmehr dürften sowohl der *EuGH* als auch die anderen Gemeinschaftsorgane die Herausforderung annehmen, den „effet utile“ primärrechtlich kodifizierter EU-eigener Grundrechte bald ebenso praktisch wirksam abzusichern wie die EG-vertraglichen Grundfreiheiten. EU-eigene Grundrechte könnten sich vor allem in jenen Bereichen als kompetenzielle Aufgabentitel für die Gemeinschaftsorgane erweisen, in denen ein angemessener Grundrechtsschutz nicht mehr durch die mitgliedstaatlichen Jurisdiktionen – etwa im Bereich digitaler Daten- und Informationsströme – verwirklicht werden kann. Das noch auf die einschlägigen Binnenmarktcompetenzen gestützte EG-Datenschutzrecht (z. B. Richtlinie 97/66/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation) könnte bald eine kompetenzielle Stärkung auf der Grundlage eines EU-eigenen Grundrechtsschutzes erfahren. Oder wenn auf den – keine Binnenmarktgrenzen akzeptierenden – Multimediamärkten, z. B. auf Grund von marktbeherrschenden Anbieterpositionen oder aus anderen Gründen eines Marktversagens, Marktergebnisse hervorgebracht werden, die nicht nur dem Leit-

bild eines funktionsfähigen Wettbewerbs, sondern auch den Schutzanforderungen der in der EU-Grundrechtscharta, nach dem Vorbild von Art. 10 EMRK, verbürgten Kommunikationsfreiheit widersprechen, könnten sich sowohl die EG-Rechtssetzungsorgane als auch der *EuGH* (wie im Eingangsbeispiel) veranlasst sehen, eine objektive Ordnung zum Schutz der Kommunikationsfreiheit i. S. einer Gewährleistung praktisch wirksamer Grundversorgung zu kreieren. Die Reichweite einer „objektiven Grundrechtsordnung“ hängt freilich vom Kreis der Grundrechtsträger und -verpflichteten ab. Hier könnte der Grundrechtskonvent Weichen stellen, ohne dass seine Mitglieder in Einzelbereichen, wie etwa für die internetgestützte Kommunikationsfreiheit, die Tragweite ihrer Weichenstellung heute schon überblicken können. Um die Begründung einer objektiven Grundrechtsordnung noch um eine Pointe zu bereichern, könnte der *EuGH* – in „prozessual wertender“ Vergleichung – auf die einen objektiv-rechtlichen Grundrechtskosmos hervorbringende Rundfunkrechtsprechung aus Karlsruhe verweisen. Gegenwärtig deutet sich ein neues Grundrechtsverständnis gesellschaftlicher Selbstorganisation bzw. Selbstregulierung im digitalen Zeitalter an, zumal die überkommenen, territorial bezogenen Regelungs- und Schutzmechanismen der mitgliedstaatlichen Jurisdiktionen zunehmend leerlaufen. Die gesellschaftliche Selbstorganisation und Selbstregulierung auf den Medien- und Kommunikationsmärkten wird zunehmend von (marktbeherrschenden) Netzwerk- bzw. Inhalteinhabern beeinflusst. Angesichts des sich abzeichnenden „digitalen Staatsversagens“ muss die Gemeinschaft in diesen, für die Kommunikations- und Persönlichkeitsgrundrechte sensiblen Daten- und Medienräumen das hinterlassene grundrechtliche Schutzvakuum durch eine von privater Interessenorientierung emanzipierte supranationale Ordnung ausfüllen. Wer sonst, wenn nicht die Gemeinschaft, kann in diesem Zusammenhang die Ausübung und den Schutz von Freiheitsrechten – auf der Grundlage einer nicht durch Marktbeherrschung, sondern durch Interessenausgleich, Minderheiten- sowie Persönlichkeitsschutz geprägten Ordnung – gewährleisten. Ein EU-Grundrecht der Kommunikationsfreiheit wird sich vor diesem Hintergrund von den gegenwärtigen, auf die abwehrrechtliche Schutzdimension konzentrierten Erwägungen des europäischen Grundrechtskonvents emanzipieren. Die Befürchtung der Mitgliedstaaten, die Grundrechtscharta könnte zu einem schleichenden supranationalen Kompetenzzuwachs führen, wird sich hier verwirklichen. In Bereichen, in denen territorial bezogene Regelungs- und Schutzmechanismen der mitgliedstaatlichen Jurisdiktionen zunehmend versagen, erweist sich auch der aus den Reihen der deutschen Bundesländer unterbreitete Vorschlag als untauglich, wonach die Grundrechtscharta eine Bestimmung enthalten sollte, nach der EG und Mitgliedstaaten die innerhalb ihrer Jurisdiktion jeweils zuständigen Organe und Behörden in ihrem verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsbereich auf die Achtung der EU-Grundrechte verpflichten. Versagt nämlich der mitgliedstaatliche Schutzmechanismus, so muss die Gemeinschaft einen Ordnungsrahmen für den Schutz der EU-Grundrechte bereithalten. Damit wäre ein supranationaler Kompetenztitel begründet.

Professor Dr. Christian Koenig, Universität Bonn