



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Rechtliche Kriterien der Medienfreiheit

Identifizierung grundrechtlicher Erwartungen anhand der Kriterien des deutschen und ungarischen Verfassungsgerichts, des Europarates sowie der Praxis des EGMR

WWU Münster

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Institut für Informations-,
Telekommunikations- und
Medienrecht (ITM)

Dr. Judith Zeller

Lehrstuhl für Verfassungsrecht,
Universität Pécs

Funktion der demokratischen Öffentlichkeit

- Grundlegend konstituierende Funktion der Medien für die Demokratie

➤ Vermittlung als Medium und Faktor

„[T]here can be no democracy without pluralism. One of the principal characteristics of democracy is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression. It is of the essence of democracy to allow diverse political programmes to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently organised, provided that they do not harm democracy itself.“ – EGMR, Manole Entscheidung, Rn. 95.

- **Ziel des Vortrags:** Ermittlung eines europäischen Wertekonsens zur Analyse nationaler Medienrechtsordnungen

Verfassungsrechtlicher Rahmen

- Für Deutschland folgen die Medienfreiheiten aus **Art. 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz**

Art. 5 [Recht der freien Meinungsäußerung, Medienfreiheit, Kunst- und Wissenschaftsfreiheit]

(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. 2Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. 3Eine Zensur findet nicht statt.

- In der Europäischen Menschenrechtskonvention werden die Medienfreiheiten aus **Art. 10 Abs. 1 EMRK** abgeleitet

Art. 10 Freiheit der Meinungsäußerung

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. 2Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. 3Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

- Die EMRK bindet die Vertragsstaaten als völkerrechtlicher Vertrag auf einfachgesetzlicher Ebene
- Darüber hinaus sind die Rechte der EMRK über die Grundrechtecharta der Europäischen Union Teil des Europäischen Primärrechts

Ableitung der Kriterien und Vergleich mit der Rechtsprechung des BVerfG

- **Vorgehensweise:**
 - Heranziehung der Europarat Indikatoren für Medien in einer Demokratie (Resolution 1636 (2008))
 - Abgleich und Auswertung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des ungarischen Verfassungsgerichtshofes
- Aus dem diffusen Themenfeld der Medienfreiheit sollen im Folgenden nur einzelne, zentrale Punkte herausgegriffen und betrachtet werden
- Als grobe Einteilung dienen die gegen den Staat und gegen die Wirtschaft gerichteten Abwehrdimensionen
 - Zudem wird zwischen allgemeinen Gewährleistungen für alle Medien und speziell für den Rundfunk als besonders regulierungsbedürftigem Medium entwickelten Kriterien unterschieden

Unabhängigkeit der Medien vom Staat – Medienübergreifende Gewährleistungen

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>Schmähkritik-Urteil: In Fragen von öffentlichem Interesse muss ein höheres Maß an Kritik hingenommen werden</p> <p>Ähnlich bereits Lüth-Urteil</p> <p>Keine klare Aussage zum Schutz von Politikern</p>	<p>1. Kein erhöhter Schutz von Staatsfunktionären vor Kritik und Beleidigung</p> <p>← Abwägung Meinungsfreiheit/ Persönlichkeitsrecht, Grenze zur strafrechtlich relevanten Äußerung →</p>	<p>Urteil Oberschlick/ Österreich: Politiker in öfftl. Funktion müssen ein erhöhtes Maß an Kritik gegenüber Privatpersonen hinnehmen.</p> <p>Urteil Castells/ Spanien: Kritik an der Regierung muss zulässig sein, Toleranzgrenze ist im Vergleich zu einfachen Politikern wiederum erhöht</p>

Unabhängigkeit der Medien vom Staat – Medienübergreifende Gewährleistungen

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>Urteile Spiegel und Cicero: Schutz der Redaktionsräume</p> <p>Vertrauensverhältnis zwischen Pressemitarbeitern und Informanten als Teil der Pressefreiheit</p> <p>Durchsuchungen und Beschlagnahme in Redaktionsräumen dürfen nicht mit dem Ziel durchgeführt werden, Informanten zu ermitteln</p>	<p>2. Quellen- und Informantenschutz</p> <p>← Grundrechtliche Gewährleistung und darauf beruhende Einschränkungen für Strafverfolgungsbehörden →</p>	<p>Urteil Tillack/ Belgien Quellenschutz als Voraussetzung der „public watchdog“ Funktion der Presse</p> <p>Quellenschutz ist kein einfaches Privileg sondern ein vitaler Bestandteil der Informationsfreiheit</p>

Unabhängigkeit der Medien vom Staat – Medienübergreifende Gewährleistungen

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
	3. Schutz von Medienvertretern vor Gewalt durch Dritte	Urteil Dink/Türkei: Positive Pflicht des Staates zur Etablierung eines Schutzsystems für Journalisten
Kurzberichterstattungsurteil: Zugang möglichst aller Medien zu herausragenden Veranstaltungen, Sicherung einer Pluralität von Sichtweisen, Sicherung des Informationszugangs der Zuschauer	4. Chancengleicher Zugang zu staatlichen Einrichtungen und öffentlichen Veranstaltungen ← Verhinderung von Informationsmonopolen	

Unabhängigkeit der Medien vom Staat – Presse

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>Spiegel-Urteil: Presse als Teil des gesellschaftlichen Raums ohne staatlichen Einfluss</p> <p>Obj.-rechtl. Institutsgarantie “freie Presse“</p> <p>Privatrechtliche Organisationsform der Presseunternehmen, freie Gründung und freier Berufszugang</p>	<p>5. Kein Zulassungserfordernis für die Presse</p> <p>← Nur eingeschränktes staatliches Regulierungsbedürfnis</p>	

Unabhängigkeit der Medien vom Staat – Privater Rundfunk

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>FRAG Urteil: Staatsaufsicht als begrenztes Sicherungsmittel</p> <p>Niedersachsenurteil: Kein Einfluss der Aufsichtsstelle auf Programm und Inhalt, strenge Anforderungen bei Wahrnehmung durch staatliche Behörde</p>	<p>6. Unabhängigkeit der Medienaufsicht</p>	

Unabhängigkeit der Medien vom Staat – Privater Rundfunk

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>1. Fernsehurteil und Niedersachsen-Urteil: Keine staatliche Beherrschung von Rundfunkunternehmen</p> <p>Parteienrundfunk-Urteil: Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkunternehmen ist nur bis zur Grenze des bestimmenden Einflusses zulässig</p>	<p>7. Kein Betrieb privater Medien durch staatliche Unternehmen</p>	

Unabhängigkeit der Medien vom Staat – Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>WDR-Urteil: Binnenpluralismus, Abbildung der gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen</p> <p>ZDF-Urteil: Kein bestimmender Einfluss der Exekutive auf Gremienzusammensetzung</p>	<p>8. Keine politische Beeinflussung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</p> <p>← Insbesondere Aufsichtsstrukturen →</p>	<p>Urteil Manole u.a./ Moldawien: Gewährleistungspflicht der inhaltlichen und institutionellen Unabhängigkeit</p> <p>Wiedergabe vielfältiger Standpunkte; Abbildung aller gesellschaftlicher Strömungen</p> <p>Urteil Centro Europa/ Italien: Verhinderung von Dominanz einer Gruppe innerhalb oder über die Rundfunkanstalt</p>

Unabhängigkeit der Medien vom Staat – Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>ZDF-Urteil: Maximaler Anteil staatl. oder staatsnaher Gremienmitglieder von 1/3, Inkompatibilitätsregelungen</p> <p>Weite Definition der „Staatsnähe“, insb. auch führende Parteimitglieder</p> <p>Plurale Abbildung politischer Strömungen innerhalb der Gremien</p>	<p>9. Ausschluss von Partei- und Staatsfunktionären von Führungspositionen</p> <p>← Insbesondere Aufsichtsgremienzusammensetzung</p>	<p>Urteil Manole u.a./ Moldawien: Binnenpluralistische Gremienbesetzung, Verhinderung politischer Einflussnahme durch Aufsichtskörper</p> <p>Keine konkrete Aussage zu Staatsvertretern</p>

Unabhängigkeit der Medien gegenüber der Wirtschaft

BVerfG	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>DSF-Beschluss: Notwendigkeit präventiver Konzentrationskontrolle, erschwerte Korrektur einmal eingetretener Fehlentwicklungen</p> <p>1. Gebührenurteil: Keine Vielfaltsverengung aufgrund Werbefinanzierung des öfftl-rechtl. Rundfunks, stattdessen überwiegende Finanzierung durch Rundfunkgebühr</p>	<p>10. Staat als Garant des Pluralismus</p> <p>← Insbesondere wirksame Konzentrationskontrolle</p>	<p>Urteil Informationsverein Lentia/Österreich: Positive Pflicht des Staates zur Gewährleistung einer pluralen Medienlandschaft</p> <p>Urteil Centro Europa/ Italien: Verhinderung von Dominanz einer Gruppe innerhalb oder über die Rundfunkanstalt</p>

Zusammenfassung und Fazit

- Europäischer Wertekonsens?
 - Die Rechtsprechungsanalyse kann naturgemäß nur fragmentarische Aussagen liefern
 - Der Mangel an Aussagen zu einzelnen Punkten darf jedenfalls nicht als abweichende Auffassung des jeweiligen Gerichts interpretiert werden
 - Gemeinsame Tendenzen und Übereinstimmung hinsichtlich grundlegender Funktionsbedingungen sind jedoch erkennbar

Verfassungsrechtlicher Rahmen in Ungarn

- Die alte Verfassung garantierte die Medienfreiheit in § 61 Abs. (1)-(4)

(1) jeder das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie darauf, Angaben von öffentlichem Interesse zu erfahren bzw. zu verbreiten.

(2) Die Republik Ungarn erkennt die Freiheit der Presse an und schützt diese.

(4) Zur Annahme des Gesetzes über die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Radios, Fernsehens und der Nachrichtenagentur sowie über die Ernennung ihrer Leiter, ferner über die Genehmigung von kommerziellen Radio- und Fernsehanstalten bzw. die Verhinderung eines Informationsmonopols ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

- Ab der Verabschiedung des Neuen Grundgesetzes Ungarns folgen die Medienfreiheiten aus Art. IX Abs. (1)-(2)

(1) jeder das Recht zur freien Meinungsäußerung.

(2) In Ungarn werden Pressefreiheit und Pressevielfalt anerkannt und geschützt bzw. die Bedingungen für einen zur demokratischen Meinungsbildung notwendigen freien Informationsfluss gewährleistet.

Vergleich mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Ungarns

Ungarisches Verfassungsgericht	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>Entscheidung Nr. 36/1994 (24. 06.) Funktionäre der Öffentlichkeit sind in einem höheren Maß kritisierbar</p> <p>Entscheidung Nr. 7/2014 (07. 03.) Aufhebung von Schutzvorschriften des neuen ungarischen BGBs</p>	<p>1. Kein erhöhter Schutz von Staatsfunktionären vor Kritik und Beleidigung</p> <p>← Abwägung Meinungsfreiheit/ Persönlichkeitsrechte, Grenze zur strafrechtlich relevanten Äußerung</p>	

Vergleich mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Ungarns

Ungarisches Verfassungsgericht	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>Entscheidung Nr. 165/2011 (20. 12.) Bewertung der Vorschriften des eingeschränkten Quellenschutzes</p> <p>Kein Grund zur Durchbrechung des Vertrauensverhältnisses zwischen dem Journalisten und seine Quelle</p>	<p>2. Quellen- und Informantenschutz</p> <p>← Abwägung gegen Gemeininteresse</p>	

Vergleich mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Ungarns

Ungarisches Verfassungsgericht	Europarat-Indikatoren	EGMR
Entscheidung Nr. 60/1994 (24. 12.) Lustration von Journalisten im Bereich der gedruckten Presse (bzw. im öffentlich-rechtlichen Bereich)	3. Keine unangemessene Anforderungen für Journalisten ← Abwägung gegen Gemeininteresse	

Vergleich mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Ungarns

Ungarisches Verfassungsgericht	Europarat-Indikatoren	EGMR
	<p><i>4. Chancengleicher Zugang zu staatlichen Einrichtungen und öffentlichen Veranstaltungen</i></p> <p>Wahlprozess, Regierungsbildung</p>	

Vergleich mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Ungarns

Ungarisches Verfassungsgericht	Europarat-Indikatoren	EGMR
Entscheidung Nr. 165/2011 (20. 12.) Registrierungspflicht für Online-Medien	5. Kein Zulassungserfordernis für die Presse ← Notwendigkeit als Rechtfertigungsgrund, nicht als Gegenstand der Prüfung betrachtet	

Vergleich mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Ungarns

Ungarisches Verfassungsgericht	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>Entscheidung Nr. 37/1992 (10. 06) Regierungsaufsicht der Medien</p> <p>Entscheidung Nr. 46/2007 (27. 06.) Zusammensetzung des Nationalen Rundfunk und Fernseh Rates (ORTT)</p>	<p>6. Unabhängigkeit der Medienaufsicht</p> <p>← vielfältige, ausgewogene und wirklichkeitsgetreue Information vs signifikanter Einfluss staatlicher Organe Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit</p>	

Vergleich mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Ungarns

Ungarisches Verfassungsgericht	Europarat-Indikatoren	EGMR
<p>Entscheidung Nr. 22/1999 (30. 06.) Zusammensetzung der Kuratorien von öffentlich-rechtlichen Stiftungen der öffentlich-rechtlichen Medien</p>	<p>7. Keine politische Beeinflussung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</p> <p>←</p> <p>Fraktionen-nominierung = Staatsfreiheit</p>	

Zusammenfassung und Fazit

- Potentiell problematische Punkte des ungarischen Medienregelung im Bezug auf die zuvor genannten Grundsätze
 - Registrierungspflicht für nichtlineare Medien, inkl. der Presse
 - Staatsnähe der Aufsichtsgremien (auch Parteieinfluss erkennbar)
 - eingeschränkter Quellenschutz
 - Staatsabhängigkeit der Finanzierung
- Entscheidungen des UVerfG mit Verspätung
- Formelle Begründung der Urteile
- Eine bahnbrechende Rechtsprechung des UVerfG zur Staatsfreiheit der Medien nach der Wende mildert sich zu einer rücksichtsvollen Kritik und Kompromissfähigkeit ab der Jahrtausendwende