

§ 14. Meinungsfreiheit

a) In Art. 10 EMRK werden die Kommunikationsfreiheiten gewährleistet. Auch für die EMRK gilt, dass die Meinungsfreiheit für den freiheitlich-demokratischen Staat eine zentrale Rolle einnimmt (std. Rspr. seit *Handyside* ./ UK, E 24, 23).

Der Schutzbereich umfasst eine Vielfalt an Kommunikationsformen. Neben der allgemeinen Freiheit der Meinungsäußerung wird die Pressefreiheit, die Informationsfreiheit, die Rundfunkfreiheit sowie die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft gewährleistet. Die unterschiedlichen Ausprägungen des Schutzbereiches haben sowohl für die Eingriffsqualifizierung als auch für die Rechtfertigungsebene Bedeutung. Persönlich schützt Art. 10 EMRK alle Personen, die in irgendeiner Weise die genannten Kommunikationsformen nutzen und sich derer bedienen.

Zunächst gewährleistet Art. 10 EMRK die Freiheit der Meinungsäußerung. Sie umfasst jede Form der Kommunikation im zwischenmenschlichen Bereich. Die Frage nach der Unterscheidung zwischen Meinungen und bloßen Tatsachen stellt sich im Rahmen der EMRK nicht auf der Ebene des Schutzbereiches, sondern wird erst auf Ebene der Rechtfertigung getätigter Eingriffe relevant. Der Schutzbereich umfasst zunächst jede Weitergabe von Meinungen sowie die Mitteilung von Informationen und Ideen. Geschützt ist neben der Äußerung auch die Meinungsbildung und das bloße „Haben“ einer Meinung. („freedom to hold opinions“). Die EMRK geht von einem offenen Begriff der Kommunikation aus, Einschränkungen finden weder nach der Art der Äußerung noch nach dem Inhalt der Äußerung statt. Auch Werbung ist vom Schutzbereich umfasst (EGMR, 8.07.2008, *Vajnai* ./ HUN). Art. 10 EMRK schützt auch verletzende oder schockierende Meinungen (*Wingerter* ./ Germany, 21.03.2002; *Özgür Gündem* ./ Turkey, 16.3.2000; EGMR, 10.5.2011, *Ulla Annikki Karttunen* ./ FIN, Nr. 1685/10; auch gegenüber ausländischen Staatsoberhäuptern, *Colombani et al.* ./ France, 25.06.2002). Im Gegensatz dazu hat der EGMR aber den Schutz rassistischer Äußerungen verneint. (*Jersild* ./ Dänemark, 23.09. 1994). Besondere Bedeutung hatte die Rspr. des EGMR zur Abgrenzung von Beleidigung und Meinungsäußerung in der politischen Auseinandersetzung (*Lingens* ./ Austria, E 103, 14), zur Bekämpfung der Zensur aus Gründen nationaler Sicherheit (*Spycatcher* - Fall gegen das UK, E 216) sowie zur Freiheit der Berichterstattung (*Castells* ./ Spain, E 236, und *Thorgeirsson* ./ Iceland, E 239).. Art. 10 wirkt auch im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und -nehmer, wenn es privatrechtlich ausgestaltet ist (*Fuentes Bobo* ./ Spain, 29.02.2000). Von der Meinungsfreiheit umfasst sind trotz des unklaren Wortlauts alle Medien.

Geschützt sind die Freiheit der Meinungsbildung (hierauf Anspruch der Öffentlichkeit auf pluralistische Information mit der Folge, dass staatliches Rundfunkmonopol gegen Art. 10 verstößt, *Lentia* ./ Austria, E 276), der Mitteilung und des Empfangs von Meinungen (d.h. ohne Behinderung durch Behörden usw., auch grenzüberschreitend: *Groppera* ./ Switzerland, E 173, einerseits und *Autronic* ./ Switzerland, E 178, andererseits zu Radiosendungen per Kabel); vgl. auch die erwähnten Urteile in den Fällen *Handyside* und *Spycatcher* sowie in *Dublin Well Woman* ./ Ireland , E 246-A, zu Informationen über Abtreibungsmöglichkeiten in England. Ebenfalls wurden Disziplinarmaßnahmen gegen einen türkischen Richter, dem vorgeworfen wurde eine später verbotene Zeitung der PKK zu lesen und einen von dieser Organisation beherrschten Fernsehsender zu konsumieren, als Eingriff in die Informationsfreiheit angesehen (*Albayrak* ./TUR, 31.1.2008); Untersagung eines Schiffes, auf dem Veranstaltungen zur Information über Familienplanung und die Entkriminalisierung von Abtreibung stattfinden sollten, in die portugiesischen Gewässer einzufahren (*Women on Waves* ./POR, 3.2.2009) Dabei wird der Begriff *Meinung* weit verstanden, er umfasst auch wirtschaftliche Informationen (*Markt intern* ./ Germany, E 165, sowie *Groppera*) und Werbung (*Casado Coca* ./ Spanien, 24.02.1994). Der Schutz ist aber geringer als für die übrigen Tätigkeiten im Bereich des Art.10.

Auch die Veröffentlichung von Bildern unterfällt der Meinungsfreiheit. Es kommt hier entscheidend auf eine Abwägung zwischen Art. 10 EMRK und Art. 8 EMRK an. In diesem Bereich kommt dem Schutz des guten Rufes und den Rechten anderer eine besondere Bedeutung zu. Bilder dienen nicht der Verbreitung von „Ideen“, aber sie enthalten sehr persönliche oder sogar intime Informationen über

einen Menschen. Als entscheidendes Kriterium für die Abwägung zwischen dem Schutz des Privatlebens einerseits und Meinungsäußerungsfreiheit andererseits ist – nach Ansicht des EGMR – auf den Beitrag abzustellen, den die Bilder zu einer Debatte von allgemeinem Interesse beitragen (*Hannover ./. Deutschland*, 26.04.2004). Es ist hier nicht nur der Beitrag des Bildes zur öffentlichen Diskussion, sondern auch der Inhalt des Bildes zu berücksichtigen (EGMR, 10.5.2011, *Mosley ./. GBR*, Nr. 48009/08). Für Sensationsberichterstattungen gelten weniger strenge Verhältnismäßigkeitsanforderungen, weil es hier nur darum geht, Aufsehen zu erregen und zu unterhalten sowie die Neugier einer bestimmten Leserschaft zu bedienen (EGMR, 10.5.2011, *Mosley ./. GBR*, Nr. 48009/08; EGMR, 18.1.2011, *MGN Limited ./. GBR*, Nr. 39401/04). Auch der Bekanntheitsgrad des Betroffenen kann sich in der Abwägung auswirken. Die Öffentlichkeit hat unter bestimmten Umständen ein Recht auf Informationen über Einzelheiten des Privatlebens von Personen des öffentlichen Lebens, besonders, wenn es um Politiker geht. Die Meinungsfreiheit geht aber weniger weit, wenn darüber nur berichtet wird, um der öffentlichen Neugier zu entsprechen. Auch das vorherige Verhalten des Betroffenen ist von Bedeutung. Bei der Abwägung sind auch Inhalt, Form und Auswirkungen der Äußerungen und Veröffentlichungen maßgebend. (EGMR, 7.2.2012, v. *Hannover ./. GER*, Nr. 40660/08).

Die Pressefreiheit wird von Art. 10 nur als Teil der Meinungsfreiheit geschützt (wie auch in Art. 20 IPbürgR), ihre zentrale Rolle für die Demokratie wird jedoch stets betont (std. Rspr. seit *Sunday Times ./. UK*, E 30 zur Problematik des *contempt of court* bei Auskunftsverweigerung durch Journalisten). Sie bildet trotz mangelnder eigenständiger Erwähnung Wortlaut dennoch einen selbständigen Teil der Kommunikationsfreiheit des Art. 10 EMRK. Die Pressefreiheit ist auf verschiedenste Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Herstellung und Verbreitung von Printmedien ausgerichtet, sie umfasst den organisatorischen Rahmen der Erzeugung der Medien wie die Arbeit der Journalisten und Redakteure. Auch die Veröffentlichung rechtswidrig erlangter Information fällt in den Schutzbereich der Pressefreiheit, wie auch der Informantenschutz. So muss ein Journalist nicht erst die Wahrheit von kritischen Äußerungen beweisen, bevor er sie veröffentlichen darf (*Dalban ./. Romania*, 28.09.1999 und *Dichand ./. Austria*, 26.02.2002). Wie erwähnt, hat der EGMR im Fall *Lentia* das österreichische TV-Monopol gebrochen. Dies war das Ende einer langen, anfangs ablehnenden Rechtsprechung.

Die aktive Informationsfreiheit gewährt das selbständige Recht, andere zu informieren, deckt sich in der Systematik der EMRK aber im Wesentlichen mit der Meinungsäußerungsfreiheit. Das Recht auf Zugang und Empfang von Information gewährleistet die passive Informationsfreiheit. Geschützt wird hiervon auch das Bemühen um Informationserlangung.

Die Rundfunkfreiheit umfasst sowohl den Hörfunk als auch das Fernsehen. Das Internet fällt allerdings nicht unter den Begriff der Rundfunkfreiheit, hier ist nur die allgemeine Meinungsfreiheit anwendbar mit der Konsequenz, dass die Schranke des Art. 10 I 3 nicht auf Äußerungen im Internet anwendbar ist. Vom Schutzbereich umfasst sind sowohl öffentlich-rechtliche Anstalten als auch private Rundfunkveranstalter (EGMR, 29.3.2009, *RTBF ./. BEL*, Nr. 50084/06, Z. 5, 94).

Die Kunstfreiheit wird in Art. 10 EMRK nicht ausdrücklich genannt, dennoch besteht Einigkeit, dass eine Gewährleistung auch im Bereich der Kunst aus dem offenen Kunstbegriff entnommen werden kann.

Art. 10 schützt ebenfalls die wissenschaftliche Äußerung durch Publikation und Lehre (EGMR, 28.10.1999, *Wille ./. LIE*, Nr. 28396/95, Z. 8, 36ff). Umfasst ist in diesem Zusammenhang nicht nur die Publikation des wissenschaftlichen Ergebnisses, sondern auch alle Tätigkeiten zur Vorbereitung der Publikation und jede Tätigkeit zur Erzielung wissenschaftlicher Ergebnisse.

Nach Art. 10 II EMRK sind Eingriffe der Mitgliedstaaten in die Kommunikationsfreiheiten möglich. Einen speziellen Eingriff beschreibt Art. 10 I 3 mit dem möglichen Genehmigungsvorbehalt für Rundfunk und Kino. Sowohl präventive Maßnahmen, als auch repressive Verbote und Sanktionen stellen einen Eingriff dar. Auch die tatsächliche Hinderung an der Ausübung der Freiheiten aus Art. 10

EMRK durch Festnahme o.ä. kann einen Eingriff bedeuten. Eingriffe können auch in Einreise- oder Ausreiseverboten liegen, die aufgrund vergangener oder beabsichtigter Äußerungen verhängt werden, wie im Falle einer ausländischen Universitätslehrerin geschehen, die zur Kurdenfrage in der Türkei kritisch Stellung bezogen hatte (EGMR, 20.5.2010, *Cox ./. TUR*, Nr. 2933/03, Z. 29ff). Eingriffe in die Pressefreiheit sind etwa Vertriebsbeschränkungen, Hausdurchsuchungen oder Verbote, die die Gestaltung von Beiträgen betreffen. Eingriffe in die Informationsfreiheit betreffen Beschränkungen bezüglich der allgemeinen Zugänglichkeit von Informationsquellen. Im Bereich der Kunstfreiheit bildet die Beschlagnahme eines Kunstwerkes oder die Verweigerung eines Vertriebszertifikates für ein Bild einen Eingriff.

Eingriffe sind zulässig, wenn sie sich innerhalb der formellen und materiellen Schranken des Art. 10 bewegen. Eingriffe müssen sich innerhalb des Gesetzesvorbehalts nach Art. 10 II EMRK halten und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein. Eine solche demokratische Notwendigkeit des Eingriffs verneinte der EGMR etwa zuletzt bezüglich eines durch den deutschen Staat sanktionierten Presseberichtes über Drogendelikte eines bekannten Schauspielers; trotz des Ermessensspielraums der Staaten an dieser Stelle, müsse ein angemessenes Verhältnis zwischen der Einschränkung der Meinungsfreiheit und dem verfolgten berechtigten Ziel des Staates hergestellt werden (EGMR, 7.2.2012, *Axel Springer AG ./. GER*, nr. 39954/08).

Für alle Teilfreiheiten besteht diese Schranke als einheitliche Schranke, nur die Rundfunkfreiheit erfährt eine andere Einschränkungsmöglichkeit nach Art. 10 I 3 EMRK. Im Übrigen folgt die Schrankenregelung dem System, wie es auch Art. 8, 9 und 11 EMRK kennen. Der Eingriff muss folglich gesetzlich vorgesehen sein, einem legitimen Zweck dienen und verhältnismäßig sein. Besonderheiten ergeben sich nur aus dem Wortlaut des Art. 10 II EMRK, der den Staaten aber keine weitergehenden Beschränkungsbefugnisse einräumt, sondern die möglichen legitimen Ziele und Mittel lediglich konkretisierend in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einführt. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung wird das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung stets in engem Zusammenhang mit dem Leitbild der demokratischen Gesellschaft gesehen. Nach Auffassung des EGMR schützt Art. 10 EMRK einen „Grundpfeiler der demokratischen Gesellschaften“. Nach Auffassung des EGMR ist es nicht generell verboten, im Vorfeld wirkende Einschränkungen für eine Veröffentlichung vorzusehen, doch ist dabei eine sehr sorgfältige Prüfung erforderlich (EGMR, 10.5.2011, *Mosley ./. GBR*, Nr. 48009/08). Präventive Maßnahmen sind deshalb besonders gefährlich, weil sie die Presse davon abhalten können, sich an demokratisch notwendigen öffentlichen Diskussionen zu beteiligen, die Erhaltung dieser Möglichkeit muss aber als einer Demokratie immanent und essentiell für diese beurteilt werden (EGMR, 5.7.2011, *Witekaniuk ./. POL*, Nr. 18990/05).

Zu den verschiedenen Einschränkungsgründen des Art. 10 gibt es umfangreiche, nicht immer konsistente Rechtsprechung, da in unterschiedlichem Maße die Lehre vom *margin of appreciation* herangezogen wird. Immerhin ist klar, dass eine Vorzensur grds. nicht zulässig ist (*Spycatcher*). Die Kontrolle der Notwendigkeit einer Beschränkung obliegt letztlich dem EGMR (vgl. u.a. *Jersild ./. Denmark*, E 298). Instruktive Beispiele sind: Zum Grund „Schutz der nationalen Sicherheit“ der *Spycatcher*-Fall; für „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“ der Fall *Engel ./. Netherlands*, E 22; zu den beiden genannten Punkten sowie zur „öffentlichen Sicherheit“ *Rekvényi ./. Hungary*, 20.05.1999 (Beschränkung politischer Aktivitäten für Sicherheitskräfte in post-kommunistischer Demokratie); für „Schutz der Moral“ die Fälle *Handyside* und *Müller ./. Switzerland*, E 133; für „Schutz der Rechte anderer“ der Fall *Otto-Preminger-Institut ./. Austria*, E 295-A; und der Fall *Sunday Times ./. UK*. Interessant ist der Wandel der Rechtsprechung in Fällen des deutschen „Radikalenerlasses“ (indirekte Sanktionen für Äußerungen von Meinungen, da EMRK die Berufsfreiheit an sich nicht schützt): zunächst die Fälle *Glaserapp* und *Kosiek* (E 104 und 105, keine Verletzung von Art. 10), dann aber *Vogt* (E 323, Verletzung bejaht, dort auch eine komprimierte Zusammenfassung der Prinzipien zu Art. 10).

Der EGMR nimmt im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zur Rechtfertigung von Eingriffen eine Differenzierung nach den verschiedenen Teilfreiheiten vor. Dabei variieren Kontrolldichte und

Anforderungen an staatliches Handeln, je nachdem, welcher Bereich der Gewährleistung betroffen ist. Entscheidend wirkt sich auch aus, ob die Meinungsäußerung im Rahmen einer „Debatte von allgemeinem Interesse“ erfolgt, denn in diesem Fall ist der Beurteilungsspielraum, der den einzelnen Staaten zukommt, geringer. Solche Diskussionen von öffentlichem Interesse hat der EGMR zuletzt für die Diskussion um die Holocaust-Leugnung (EGMR, 22.4.2010, *Haguenuer ./. FRA*, Nr. 34050/05, Z. 49) und die Berichterstattung über den Islamismus im Gefolge der Anschläge vom 11. September 2001 (EGMR, 6.5.2010, *Brunet Lecomte u. Lyon Mag ./. FRA*, Nr. 34050/05, Z. 49) angenommen. Eine entscheidende Rolle spielt bezüglich Art. 10 EMRK der abschreckende Effekt („chilling effect“), den Sanktionen auf andere Personen und damit auf spätere Meinungsäußerungen haben können. Diese Erwägung ist in Form einer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung des Eingriffes bei der Abwägung einzubeziehen. Besondere Bedeutung hat der chilling effect dort, wo eine gesellschaftliche Gruppe ihre Rechte nicht selbst geltend zu machen in der Lage ist und daher darauf angewiesen ist, dass eine andere Gruppe, die aufgrund ihrer Sachkenntnis Missstände erkennen kann, diese in der öffentlichen Diskussion zum Ausdruck bringt (EGMR, 21.7.2011, *Heinisch ./. GER*, Nr. 28274/08, Ziff. 91 für Angehörige von Pflegeberufen). Mit der abschreckenden Wirkung begründete der EGMR auch die Unzulässigkeit des Eingriffes Deutschlands in die Veröffentlichung durch den Axel Springer Verlag, welcher über ein Drogendelikt eines bekannten Schauspielers auf dem Oktoberfest berichtet hatte (EGMR, 7.2.2012, *Axel Springer AG ./. GER*, Nr. 39954/08). Verhältnismäßigkeit stellte der EGMR zuletzt im Falle einer Sanktionierung von Medienanstalten wegen rassistischer und diskriminierender Ausstrahlungen fest (EGMR, 21.7.2011, *Sigma Radio Television Ltd. ./. CYP*, Nr. 32181/04 u. 35122/05). Auch die Verurteilung wegen Werbung für die PKK (Arbeiterpartei Kurdistans) entgegen einem durch die deutsche Bundesregierung erlassenen Betätigungsverbots sieht der EGMR als verhältnismäßig aufgrund demokratischer Notwendigkeit an (EGMR, *Aydin ./. GER*, Nr. 16637/07).

Zuletzt erklärte der EGMR § 185 des deutschen Strafgesetzbuches für ausreichend bestimmt gefasst und damit hinreichende Grundlage für einen Eingriff in Art. 10 EMRK. Das Vorgehen gegen die Äußerung „damals Holocaust/heute: Babycaust“, welche im Rahmen eines Protestes gegen einen Arzt in einer Klinik für Schwangerschaftsabbrüche getätigt wurde, wird vom EGMR in Übereinstimmung mit den deutschen Gerichten als notwendig in einer demokratischen Gesellschaft und damit verhältnismäßig, mithin gerechtfertigt, angesehen. Die Auswirkungen einer Meinungsäußerung auf die Persönlichkeitsrechte müssten im historischen und sozialen Zusammenhang der Äußerung gesehen und beurteilt werden, der Hinweis auf den Holocaust gerade auch im speziellen Zusammenhang der deutschen Vergangenheit. Der Gerichtshof stimmt daher den deutschen Gerichten zu, es liege hier eine besonders schwerwiegende Persönlichkeitsverletzung vor, die einen Eingriff in die Meinungsfreiheit rechtfertige (EGMR, 13.1.2011, *Hoffer und Annen ./. GER*, Nr. 397/07, 2322/07).

Auch aus Art. 10 EMRK erwachsen für den Staat neben der Pflicht, bestimmte Eingriffe zu unterlassen, positive Schutzpflichten. Die Mitgliedstaaten sind insbesondere mit Blick auf die Pressefreiheit verpflichtet, ein effektives System des Schutzes von Autoren und Journalisten zu gewährleisten und eine Umgebung zu schaffen, welche die Mitwirkung aller Betroffenen an öffentlichen Diskussionen ermöglicht und in der der Einzelne keine Konsequenzen befürchten muss, falls er sich öffentlich mit seiner Auffassung entgegen behördlicher oder staatlicher Meinung äußert (EGMR, 14.10.2010, *Dink u.a. ./. TUR*, Nr. 2668/07 u.a.). Auch Ermittlungspflichten zur Verfolgung der Täter und Aufklärung von Sachverhalten lassen sich aus Art. 10 EMRK entnehmen. Allerdings ist auch der EGMR in Übereinstimmung mit dem BVerfG (Entscheidung BVerfG, 22.2.2011, 1 BvR 699/06 zur Ausübung der Versammlungsfreiheit auf dem privaten Gelände des Frankfurter Flughafens) der Auffassung, Art. 10 EMRK begründe keine Pflicht des Staates, die Meinungsäußerung Einzelner auf fremdem Privatgrund zu ermöglichen. Eine solche Pflicht wird nur ausnahmsweise dann angenommen, wenn die Verweigerung des Zugangs zu dem Privatgrundstück das Recht auf freie Meinungsäußerung in seinem wesensbildenden Kern zerstören würde (EGMR, 6.5.2003, *Appleby u.a. ./. GBR*, Nr. 44306/98, Z. 47). Schutzpflichten aus Art. 10 EMRK bestehen auch im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeit-

nehmer. Schließlich folgen aus Art. 10 EMRK auch Gewährleistungspflichten bei Organisation und Verfahrensgestaltung sowie Informationspflichten hinsichtlich der passiven Informationsfreiheit und des Rechts auf Zugang zu Information.

Das Recht auf Meinungsfreiheit steht auch Ausländern zu. Nach Art. 16 EMRK kann die Meinungsfreiheit allerdings hinsichtlich der politischen Tätigkeit ausländischer Personen eingeschränkt werden. Dieser Vorbehalt greift aber nicht für EU-Ausländer.

b) Die Grundrechte-Charta der EU enthält in Art. 11 eine identische Garantie zu Art. 10 I S. 1 EMRK. In der GRC findet sich keine explizite Norm zur Rundfunkfreiheit, es wird vielmehr der Freiheit und Pluralität der Medien in Art. 11 II GRC ein eigener Gewährleistungsbereich eingeräumt.

c) Die Garantie der Meinungs- und Pressefreiheit in Art. 19 IPbürgR und Art. 13 AMRK ist deutlich von der Formulierung in Art. 10 EMRK geprägt. Betont sei, dass die Formulierung der Schranken in Art. 19 (3) weniger umfangreich ist als in Art. 10 (2) EMRK, sich in Art. 20 des Paktes aber eine spezifische Schranke (Verbot von Kriegspropaganda und Verhetzung) findet. Der Unterschied zwischen der ausschließlich im privaten Bereich und durch keinerlei Schranken begrenzten Freiheit aus Abs. 1, eine Meinung zu haben und sich eine solche zu bilden, sowie der in Abs. 2 gewährten und in Abs. 3 begrenzten Meinungsäußerungs- und Informationsbeschaffungsfreiheit ist deutlicher als in den regionalen Instrumenten. Ein weiterer wesentlicher Unterschied zu Art. 10 EMRK besteht darin, dass im Pakt die Meinungsfreiheit seit jeher Drittwirkung hat. Schließlich garantieren Art. 19 IPbürgR und Art. 13 AMRK eine weitergehende Freiheit zur aktiven Beschaffung von Informationen als Art. 10 EMRK.