

**iris**  
*Spezial*

Herausgegeben von der  
Europäischen Audiovisuellen  
Informationsstelle



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSSTELLE

# Politische Rede und die Rolle der Medien

**Die Verletzlichkeit  
der Meinungsfreiheit**



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

 **Nomos**  
Verlagsgesellschaft

## **IRIS Spezial: Politische Rede und die Rolle der Medien**

### *Die Verletzlichkeit der Meinungsfreiheit*

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2004  
ISBN 92-871-5677-8  
EUR 44

#### **Verlagsleitung:**

Wolfgang Closs, Geschäftsführender Direktor der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle  
E-mail: wolfgang.closs@obs.coe.int

#### **Unter der wissenschaftlichen Betreuung und Koordination:**

Dr. Susanne Nikoltchev (LL.M. EUI und U of M)  
Leiterin der Abteilung Juristische Information  
E-mail: susanne.nikoltchev@obs.coe.int

#### **Mit Beiträgen der Partnerorganisation:**



#### **Institut für Informationsrecht (IViR)**

Rokin 84  
NL-1012 KX Amsterdam  
Tel.: +31 (0) 20 525 34 06  
Fax: +31 (0) 20 525 30 33  
E-mail: ivir@ivir.nl  
URL: <http://ivir.nl>

#### **Übersetzung:**

Véronique Campillo, France Courrèges, Amath Faye, Bernard Ludwig, Boris Müller, Marco Polo Sàrl, Stefan Pooth, Patricia Priss, Erwin Rohwer, Nathalie Sturlèse

#### **Korrektur:**

Florence Lapérou, Danilo Leonardi, Géraldine Pilard-Murray, Britta Probol

#### **Verlagsassistentz:**

Nadia Ebel, Michelle Ganter

#### **Marketing:**

Markus Booms  
E-mail: markus.booms@obs.coe.int

#### **Satz/Druck:**

Pointillés, Hoenheim (France)

#### **Herausgeber:**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle  
76 Allée de la Robertsau  
F-67000 Strasbourg  
Tel.: +33 (0)3 88 14 44 00  
Fax: +33 (0)3 88 14 44 19  
E-mail: obs@obs.coe.int  
URL: <http://www.obs.coe.int>

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2004.

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

# Politische Rede und die Rolle der Medien

## Die Verletzlichkeit der Meinungsfreiheit

Herausgegeben von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Wie stark heutzutage Politik und Medien miteinander verflochten sind, belegt anschaulich der neudeutsche Ausdruck „Medienkanzler“. Die als außergewöhnlich empfundene Medienwirkung des deutschen Bundeskanzlers beschreibend, vereint das Wort, was auch in der Realität mehr und mehr zusammenwächst. In anderen Ländern manifestiert sich die „Union“ von Politik und Medien darin, dass Medienmagnate zu führenden Politikern werden oder dass staatliche Medienmonopole einfach fortbestehen.

Das durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützte Recht auf politische Rede wird mit Hilfe der Medien ausgeübt. Traditionelle wie neue Medien stellen die Verbindung zwischen den sich äussernden und den diese Äußerungen empfangenden Personen her.

Die Rolle der Medien beschränkt sich indes keinesfalls auf die eines „Vermittlers“. Medien „können“ viel mehr. Sie können einer ausgewogenen politischen Debatte und somit der Demokratie dienen. Deshalb fördert beispielsweise der Europarat durch verschiedene Programme die Funktionsweise professioneller, unabhängiger und pluralistischer Medien. Medien können aber auch Wahlen beeinflussen. Nicht umsonst gibt es zahlreiche Vorschriften, die das Verhalten der Medien in Wahlzeiten regeln. Medien können politische Karrieren ebenso unterstützen wie zerstören. Deshalb erwies sich die Verbreitung des Bush-kritischen Michael Moore Films in den USA als besonders schwierig. Medien können die Öffentlichkeit ebenso kurzfristig wie nachhaltig beeinflussen. Hätte andernfalls das niederländische Fernsehpublikum wirklich Pim Fortuyn zum größten Niederländer aller Zeiten gewählt? Pim Fortuyn war der als charismatisch beschriebene Führer einer nationalistisch orientierten Partei mit Aussichten auf eine starke Vertretung im niederländischen Parlament. Kurz vor der Parlamentswahl fiel er einem Attentat zum Opfer, über das nicht nur die niederländischen Medien ausführlich berichteten.

Diese *IRIS Spezial* geht der wichtigen Frage nach, ob Medien das, was sie im Hinblick auf politische Rede bewirken *können*, auch bewirken *dürfen*.

Sie widmet sich deshalb zunächst dem Begriff „politische Rede“ sowie der staatlichen Obliegenheit, diese zu schützen. Handelt es sich bei einem politisch motivierten Fernsehwerbespot um politische und deshalb besonders geschützte Rede? Oder ist dies ein Fall einfacher Werbung? Was muss der Staat tatsächlich tun, um das Recht auf Meinungsäußerung zu schützen? Muss er auch rechtlich oder gar institutionell absichern, dass die Öffentlichkeit Informationen erhält?

Von höchster Relevanz ist die sodann aufgeworfene Frage nach möglichen Grenzen des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Unter welchen Aspekten können Einschränkungen als zulässig erachtet werden? Andere Schutzgüter wie die Privatsphäre, die Ehre oder auch die nationale Sicherheit rücken hier ins Blickfeld. Darf der Staat beispielsweise Medien die Verbreitung von Botschaften untersagen, wenn diese von Terroristen stammen? Welche der Einschränkungen, die im Zuge der Terrorismusbekämpfung den Medien – und damit der Meinungsäußerungsfreiheit – auferlegt werden, sind wirklich notwendig und gerechtfertigt?

Dass Medien zur Manipulation der politischen Debatte benutzt werden können, ist eine Tatsache, mit der sich die Publikation ebenfalls auseinandersetzt. Aber welche juristischen Konsequenzen zieht diese Tatsache nach sich? Wie entscheidet man, ob Medien lediglich als Forum zur Ausübung

der Meinungsäußerungsfreiheit zur Verfügung gestellt oder für illegitime Zwecke missbraucht werden? Stellt das Recht sicher, dass ein solcher Missbrauch nicht stattfindet? Kann es das überhaupt? Wo gibt es Regelungsbedarf?

Die in dieser *IRIS Spezial* aufgeworfenen Fragen sind auch deshalb so interessant, weil sich durch die Fortentwicklung der Technik ihr Kontext geändert hat. Die moderne Technik eröffnet neue und vielfältige Möglichkeiten, die Medien in der politischen Debatte im Guten wie im Bösen einzusetzen. Niklas Luhmanns zentrale Frage: „Wie konstruieren Massenmedien Realität?“ stellt sich in neuem Gewand. Die Rolle der Medien hat dabei an Bedeutung gewonnen.

Die Brisanz der angesprochenen Themen kennt keine räumlichen Grenzen. Die Fragestellungen sind auf allen fünf Kontinenten höchstaktuell. Die Publikation konzentriert sich jedoch auf die europäische Debatte und zieht zum Vergleich das in den USA entwickelte System zum Umgang mit politischer Rede heran.

Diese *IRIS Spezial* basiert auf dem im Juni 2004 von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und ihrer Partnerorganisation, dem Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam, gehaltenen Workshop „Die wechselnden Schattierungen politischer Rede in den Medien“.

Tarlach McGonagle (IViR) hat die Diskussion des Workshops für Sie in einem Bericht zusammengefasst. Seinem am Anfang dieser *IRIS Spezial* stehenden Bericht folgen vier Beiträge, welche die von Professor Dirk Voorhoof, Toby Mendel, Páll Thórhallsson sowie Professor Frederick Schauer während des Workshops gehaltenen Referate reflektieren. In weiteren neun Artikeln setzen sich Workshopteilnehmer mit verschiedenen Aspekten der politischen Rede und der Rolle der Medien auseinander. Das so komponierte Gesamtwerk informiert nicht nur über die wichtigsten Aspekte *politischer Rede und die Rolle der Medien* sondern auch über die in 12 verschiedenen Ländern gesammelten Erfahrungen sowie einschlägige Aktivitäten des Europarats.

Allen Workshopteilnehmern und besonders Professor Jan Kabel (IViR), der die Diskussion führte, ist die Informationsstelle zu großem Dank verpflichtet. Die Kollegen von IViR sorgten auch dafür, dass bei der Durchführung des Workshops alles reibungslos verlief. Für die Bearbeitung der Texte war die Kompetenz, Zuverlässigkeit, und nicht zuletzt Schnelligkeit der Übersetzer und Korrekturleser sowie verschiedener Mitarbeiter der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle gefragt. Sie alle haben an der Publikation mitgefeilt und hervorragende Arbeit geleistet. Auch ihnen danken wir.

*Straßburg, im Dezember 2004*

**Wolfgang Closs**  
*Executive Director*

**Susanne Nikoltchev**  
*Head of Legal Information Department*

# INHALTSVERZEICHNIS

Workshop-Bericht: Die wechselnden Schattierungen politischer Rede in den Medien.....	1
Politische Äußerungen in den Medien: Welche Art Regulierung braucht eine demokratische Gesellschaft? .....	35
Einschränkungen der politischen Meinungsäußerung.....	43
Die politische Meinungsfreiheit und der Europarat .....	57
Medienrecht, Medieninhalte und der amerikanische Sonderweg.....	67
SCHWEIZ:	
Das Recht auf freie politische Meinungsäußerung in den Medien – ausgewählte Themen .....	79
SPANIEN:	
Offene Fragen zur politischen Meinungsfreiheit und Wahlen.....	85
FINNLAND:	
Bestandsaufnahme – 10 Jahre bezahlte politische Werbung im Fernsehen .....	91
IRLAND:	
Ein Überblick über ausgewählte Fragen zur politischen Meinungsfreiheit .....	97
ITALIEN:	
Pluralismus und Meinungsfreiheit in den Medien .....	103
KOSOVO:	
Die Medien und die Unruhen vom März 2004 .....	109
DIE NIEDERLANDE:	
Momentaufnahmen einer hitzigen Debatte zum Thema Redefreiheit.....	113
POLEN:	
Politische Meinungsfreiheit in den elektronischen Medien mit besonderer Berücksichtigung von Wahlkampagnen und anderen Formen politischer Diskussion .....	119
RUSSLAND:	
Der „Krieg gegen Terrorismus“ und die Medienfreiheit Gesetze, die die Medienfreiheit beschränken .....	125



# Workshop-Bericht: Die wechselnden Schattierungen politischer Rede in den Medien

*Tarlach McGonagle*  
Institut für Informationsrecht (IViR)  
Universität Amsterdam

## Vorwort

Die Grundlage dieses Artikels bildet ein Workshop zum Thema „Die wechselnden Schattierungen politischer Rede in den Medien“, der gemeinsam von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und ihrer Partnerorganisation, dem Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam, organisiert und am 19. Juni 2004 in den Räumlichkeiten des IViR durchgeführt wurde. Der Artikel versteht sich als umfassender und ausführlicher Bericht über die breit gefächerten Diskussionen, die beim Workshop stattgefunden haben.<sup>1</sup> Die dort angesprochenen Themen werden aus redaktionellen Gründen nicht in chronologischer Reihenfolge, sondern nach Inhalten zusammengefasst wiedergegeben. Darüber hinaus enthält der Artikel ergänzende Informationen zu den Fragen, die beim Workshop nur in zusammengefasster Form vorgestellt wurden. Die vier Themenbereiche, die auf die Workshop-Struktur Bezug nehmen, sind jedoch nur kurze Resümees der dort vorgetragenen Referate.

## Einleitung

Im Mittelpunkt der Freiheit der Meinungsäußerung steht der Grundsatz, dass die politische Debatte frei, robust und unbehindert sein sollte.<sup>2</sup> Dies war in den vergangenen Jahren immer wieder der Tenor der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und wiederholter Stellungnahmen des Europarats. In seiner Erklärung zur politischen Redefreiheit in den Medien hat das Ministerkomitee des Europarats die hohe Bedeutung dieser Frage für die Medienpolitik unlängst erneut bestätigt.<sup>3</sup> Dieses Thema ist wegen der stark divergierenden Regulierungsansätze und der zugrunde liegenden unterschiedlichen gesellschaftlichen Prioritäten schon immer ein faszinierender Gegenstand vergleichender Analysen gewesen und ist heute angesichts der Verabschiedung der Europäischen Verfassung und der politischen Neugestaltung der erweiterten Europäischen Union aktueller denn je. Darüber hinaus erfordert der technologische Fortschritt bezüglich einiger Aspekte der politischen Rede in den Medien zwangsläufig neue Überlegungen und Ansätze, und diese beeinflussten auch die Workshop-Diskussion an den entsprechenden Stellen.

Die Stärke des Workshops lag in der umfassenden Behandlung der politischen Rede in den Medien aus unterschiedlichsten, aber thematisch zusammenhängenden Perspektiven; hinzu kam ein gutes Gespür dafür, wie sich die Überlegungs- und Problemlösungsansätze aufgrund der EU-Erweiterung und

1) Der Autor dankt allen Teilnehmern des Workshops für die dort und später gelieferten Informationen und insbesondere Nico van Eijk und David Goldberg für ihre großzügige Hilfe bei der Planung des Workshops. Alle Fehler und Unzulänglichkeiten gehen selbstverständlich zu Lasten des Autors.

2) Frei nach dem *Supreme Court* der USA im Fall *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

3) Verabschiedet am 12. Februar 2004, verfügbar unter: <http://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=118995&Lang=en>. Siehe auch: Christophe Poirel, „Ministerkomitee: Erklärung zur Redefreiheit in den Medien“, *IRIS* 2004-3: 3.

der sprunghaften Zunahme von rundfunkrelevanten Gesetzen, politischen Konzepten und Technologien (mitunter in Richtung Ko-, Selbst- und Deregulierung) verändern und verändern müssen. Angereichert wurde all dies durch den Hang der Diskussionsrunde zu vergleichenden Analysen und Untersuchungen von konkreten Beispielen.

Wie sich später zeigen wird, unterliegt die politische Rede in den Medien einer Fülle von Regulierungsmaßnahmen, die verschiedene Ziele verfolgen, darunter die Einhaltung gewisser Standards in der politischen Debatte, die Regelung, Kontrolle bzw. Einschränkung bestimmter Inhalte der politischen Rede, die Regelung, Kontrolle bzw. Einschränkung der Modalitäten für die Verbreitung politischer Meinungen, die Sicherstellung oder Förderung gewisser Formen der politischen Rede (z. B. Nachrichten, Tagesgeschehen, offizielle Verlautbarungen von staatlichen Stellen) sowie eine generelle Stimmenvielfalt. Die neun Länderübersichten in diesem Band belegen die große Verschiedenartigkeit der auf nationaler Ebene angewendeten Mechanismen zur Regulierung der politischen Rede. In den Übersichten werden auch verschiedene theoretische und praktische Regulierungsfragen untersucht.

### Was ist politische Rede?<sup>4</sup>

Dreh- und Angelpunkt für den Schutz der Freiheit der Meinungsäußerung in Europa ist Artikel 10 der (Europäischen) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK):

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. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.
2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafandrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

Was die Auslegung anbetrifft, unterscheidet Artikel 10 EMRK nicht zwischen den verschiedenen Formen der Meinungsäußerung.<sup>5</sup> Nichtsdestotrotz hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gelegentlich auf eine recht bequeme Unterteilung der Meinungsäußerung<sup>6</sup> in drei Hauptkategorien gestützt (politisch, künstlerisch und kommerziell):

Artikel 10 [...] gilt nicht einzig und allein für bestimmte Arten von Informationen, Ideen oder Formen der Meinungsäußerung [...], insbesondere jene, die politischer Natur sind; er umfasst auch den künstlerischen Ausdruck [...], kommerzielle Informationen [...] und – wie die Kommission zu Recht festgestellt hat – auch per Kabel übertragene leichte Musik und Werbung [...].<sup>7</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Grobunterteilung hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den verschiedenen Kategorien der Meinungsäußerung traditionell auch einen unterschiedlichen Schutz zugesprochen (den höchsten Schutz für überwiegend politische Äußerungen und deutlich weniger Schutz für überwiegend kommerziell gefärbte Äußerungen). Diese Höherbewertung lässt sich durch die zentrale Bedeutung der Meinungsfreiheit für das Rechtsempfinden im Rahmen einer breiter angelegten Sehweise der demokratischen Gesellschaft erklären.

Für eine gesunde Demokratie ist die Freiheit der politischen Debatte eine *Conditio sine qua non*. So wurde beispielsweise im Fall *Bowman gegen das Vereinigte Königreich* entschieden, dass „[f]reie Wahlen

4) Diese Frage wird auch in den Beiträgen von Toby Mendel und Páll Thórhallson behandelt.

5) Siehe unter anderem *Müller und andere gegen die Schweiz*, Urteil vom 24. Mai 1988, Serie A Nr. 133, Abs. 27.

6) Das Klassifizierungsmodell ist später auch anderweitig kopiert worden, darunter auch in führenden Fachbüchern, z. B. David J. Harris, Michael O'Boyle & Chris Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (London, Butterworths, 1995), mit dem Ergebnis, dass es heute fast standardmäßig verwendet wird.

7) *Casado Coca gegen Spanien*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 24. Februar 1994, Serie A Nr. 285, Abs. 35.

und Meinungsfreiheit, insbesondere die politische Meinungsfreiheit, [...] zusammen den Grundstock für jedes demokratische System [bilden]“.<sup>8</sup> Im Fall *Lingens gegen Österreich* entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass es „[der Presse] obliegt [...], Informationen und Meinungen über politische Themen zu verbreiten, ganz genauso wie über andere Bereiche von öffentlichem Interesse. Die Presse hat nicht nur die Aufgabe, solche Informationen und Meinungen zu verbreiten: Die Öffentlichkeit hat auch ein Recht darauf, diese zu erhalten.“<sup>9</sup> Das Gericht setzt seine Urteilsbegründung in der gleichen Richtung fort und stellt fest, dass „die Freiheit der politischen Debatte im Mittelpunkt des Konzepts einer demokratischen Gesellschaft steht, das sich wie ein roter Faden durch die Menschenrechtskonvention zieht.“<sup>10</sup> Diese Position ist seitdem konsequent beibehalten und in den Urteilen zu Artikel 10 EMRK sogar kontinuierlich ausgedehnt worden. So wird heute allgemein davon ausgegangen, dass Artikel 10 auch Angelegenheiten von öffentlichem Interesse in weiteren Sinne des Wortes umfasst.<sup>11</sup>

Interessanterweise ist die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte praktizierte Kategorisierung nicht unbedingt von anderen richterlichen oder quasi-richterlichen Einrichtungen für Menschenrechte übernommen worden. Auf einer globalen Ebene (im Gegensatz zur europäischen) wird der Schutz der Freiheit der Meinungsäußerung in erster Linie aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) abgeleitet. Dort heißt es in Artikel 19:

1. Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.
2. Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugehen.
3. Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind:
  - (a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;
  - (b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.

Im Fall *Ballantyne, Davidson und McIntyre gegen Kanada*<sup>12</sup> wurde vom Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen das Argument, dass es nützlich sei, verschiedene Formen der Meinungsäußerung zu kategorisieren, um den jeweils angemessenen Schutz festzulegen, abgewiesen:

[...] Artikel 19 Absatz 2 ist so zu interpretieren, dass er alle Formen von kommunizierbaren subjektiven Ideen und Meinungen, die mit Artikel 20 des Paktes vereinbar sind,<sup>13</sup> sowie alle Formen von Nachrichten und Informationen, von kommerziellen Botschaften und Werbung, von Kunstwerken usw. umfasst; er sollte nicht auf politische, kulturelle oder künstlerische Zwecke eingeschränkt werden. [...] Der Ausschuss teilt auch nicht die Auffassung, dass für die oben genannten Formen der Meinungsäußerung unterschiedlich weite Grenzen gezogen werden können, so dass im Ergebnis manche Formen der Meinungsäußerung möglicherweise stärker eingeschränkt wären als andere.<sup>14</sup>

In diesem Fall ging es um eine Klage gegen ein Gesetz der kanadischen Provinz Quebec, das den Gebrauch der englischen Sprache zu Werbezwecken, z. B. auf Schildern vor einem Geschäftslokal oder im Namen der Firma, untersagt. Der Menschenrechtsausschuss urteilte, dass das Recht des Klägers auf Freiheit der Meinungsäußerung nach Artikel 19 ICCPR in der Tat durch die Art der Anwendung des Gesetzes verletzt worden war.

8) Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 19. Februar 1998, Entscheidungssammlung 1998-I, Abs. 42.

9) Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 8. Juli 1986, Serie A, Nr. 103, Abs. 41.

10) Ebd., Abs. 42.

11) Siehe auch: *Thorgeir Thorgeirson gegen Island*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 1992, Serie A, Nr. 239; *Bladet Tromsø & Stensaas gegen Norwegen*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 20. Mai 1999, Entscheidungssammlung 1999-III; *Nilsen & Johnsen gegen Norwegen*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. November 1999, Entscheidungssammlung 1999-VIII; *Fressoz & Roire gegen Frankreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Januar 1999, Entscheidungssammlung 1999-I; *Bergens Tidende & Others gegen Norwegen*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 2. Mai 2000, Entscheidungssammlung 2000-IV.

12) *Ballantyne, Davidson & McIntyre v. Canada*, Mitteilungen Nr. 359/1989 und 385/1989, Ansichten des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen vom 31. März 1993.

13) Fußnote des Autors: Artikel 19 und 20 ICCPR sollten durch die gleiche Optik betrachtet werden. In Artikel 20 heißt es übersetzt: „1. Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten. / 2. Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.“

14) *Ballantyne, Davidson & McIntyre v. Canada*, a. a. O., Abs. 11.3.

So gibt es also durchaus Argumente für eine prinzipielle Gleichbehandlung aller Formen der Meinungsäußerung. Für eine ablehnende Haltung gegenüber der Kategorisierung und Bewertung von Meinungsäußerungen können auch ganz praktische Überlegungen sprechen. Der Versuch der grundsätzlichen Kategorisierung von Meinungsäußerungen wird nur selten zu einem System führen, das sich wasserdichter Definitionen rühmen kann: So haben zum Beispiel politische, religiöse und künstlerische Botschaften nicht selten auch einen (eindeutigen) kommerziellen Charakter. Diese definitorische Durchlässigkeit kann den Nutzen taxonomischer Unterscheidungen enorm beeinträchtigen, zumal der Gerichtshof in seiner Auslegung von Artikel 10 *de facto* eine Hierarchisierung der verschiedenen Kategorien der Meinungsäußerung vornimmt. Ein weiteres Argument in dieser Richtung:

Die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angewendete Taxonomie der Meinungsäußerung ist grob gestrickt. Zwar mag sie nützlich sein, um einige hervorstechende Unterschiede auf der Makroebene abzubilden, aber auf der Mikroebene fehlt es ihr an der notwendigen Differenzierung und Präzision. Grund dafür ist im Wesentlichen die Verwässerung der Definitionsgrenzen in der Praxis bzw. die Vermischung und Überschneidung der Kategorien (*category crossover*,<sup>15</sup> wie dieses Phänomen auch genannt wird<sup>16</sup>).

Wenn Kategorien nicht trennscharf gegeneinander abgegrenzt werden können, bestünde ein plausibler Lösungsansatz darin, ergänzende Unterkategorien zu definieren. Solch ein Ansatz ist aber theoretisch nicht unkritisch: Wie Frederick Schauer aufgezeigt hat, bergen Unterkategorien die Gefahr einer übermäßigen dogmatischen Zersplitterung.<sup>17</sup>

### **Themenbereich 1: In Richtung Kategorisierung der politischen Rede (mit Schwerpunkt Werbung und Wahlen)**

Die politische Rede kann selbstverständlich viele Formen annehmen; die Kategorisierung ihrer verschiedenen Ausprägungen von Dirk Voorhoof (siehe unten) liefert einen sinnvollen Rahmen für nachfolgende Diskussionen zu speziellen Themen. Die Unterscheidung zwischen öffentlicher und privater politischer Meinungsäußerung ist (sowohl konzeptionell als auch praktisch, z. B. für die Regulierung) nicht immer eindeutig. Ein Problem, mit dem sich derzeit mehrere Länder beschäftigen, ist die Frage, wie politische Werbung einzuordnen ist: schlechthin als Werbung (und somit unter die allgemeinen Regelungen für Werbung fallend); als Form der Werbung, die wegen ihrer potenziellen Auswirkungen auf politische Prozesse und Wahlen einer strengen finanziellen und inhaltlichen Kontrolle unterworfen sein sollte; oder als Form der Meinungsäußerung, die wegen ihrer Demokratie fördernden Ziele einen besonderen Schutz verdient. Die mit dieser Kategorisierung verbundene Verwirrung prägt das 2002 vom Ständigen Ausschuss des Europarats für das grenzüberschreitende Fernsehen herausgegebene Diskussionspapier zum Thema politische Werbung.<sup>18</sup> Eine besondere Beachtung finden auch die verschiedenen Regulierungsansätze in Verbindung mit Mediendiensten.

Die Berichterstattung der Medien über Wahlkämpfe (und (Verfassungs-)Referenden) hat in den letzten Jahren – aus nahe liegenden Gründen – international und national viel Aufmerksamkeit erregt. In Wahlzeiten erreichen die allgemeinen Forderungen nach Unparteilichkeit und Chancengleichheit für die maßgeblichen Akteure eine besondere Intensität. In vielen Staaten taucht immer wieder der Vorwurf unlauterer Wahlpraktiken auf, was die Bedeutung einer zuverlässigen und unvoreingenommenen Berichterstattung durch die Medien nur unterstreicht, wenn sie ihre Aufgabe als „Wachhund“ erfüllen sollen. Zu den Diskussionsschwerpunkten gehören in diesem Zusammenhang unter anderem Leitlinien für parteipolitische Sendungen, die Beschränkung der Finanzmittel für politische Werbekampagnen, die Regulierung der Berichterstattung über Meinungsumfragen sowie die Umgehung von Vorschriften durch den Einsatz innovativer Technologien.<sup>19</sup>

15) Colin R. Munro, „*The Value of Commercial Speech*“, 62 *Cambridge Law Journal* Nr. 1 (März 2003), S. 134–138, 149.

16) Tarlach McGonagle, „*Commercial expression – the usefulness of an imperfect notion?*“, in: Eoin O’Dell, erscheint in Kürze. Siehe auch: *Barthold gegen Deutschland, Stambuk gegen Deutschland, Hertel gegen die Schweiz, VgT gegen die Schweiz* sowie *Murphy gegen Irland*.

17) Frederick Schauer, „*Commercial Speech and the Architecture of the First Amendment*“, (1988) 56 *Cincinnati Law Review* 1181, S. 1199. Siehe auch ebd., S. 1200.

18) *Discussion paper by Secretariat on political advertising*, Dok. Nr. T-TT (2002) 025, 32. Sitzung des Ständigen Ausschusses für grenzüberschreitendes Fernsehen, 12.–13. Dezember 2002, verfügbar unter: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/media/5\\_Documentary\\_Resources/2\\_Thematic\\_documentation/Broadcasting\\_&\\_convergence/PDF\\_T-TT\\_2002\\_025%20E%20Political%20advert-1.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/2_Thematic_documentation/Broadcasting_&_convergence/PDF_T-TT_2002_025%20E%20Political%20advert-1.pdf)

19) Eine umfassende Aufstellung der hierzu relevanten Fragen siehe bei Yasha Lange, *Media and elections: Handbook* (Straßburg, Europarat, 1999), verfügbar unter: [http://www.coe.int/t/e/Integrated\\_Projects/democracy/Media&Elections.pdf](http://www.coe.int/t/e/Integrated_Projects/democracy/Media&Elections.pdf). Siehe auch *Election Reporting: a Practical Guide to Media Monitoring* (London, ARTICLE 19, 1998) sowie Bernd Peter Lange & David Ward, Hrsg., *The Media and Elections: A Handbook and Comparative Study* (Lawrence Erlbaum Associates, erscheint in Kürze).

## Themenbereich 2: Einschränkungen der politischen Rede

Das Spannungsfeld zwischen Toleranz, Hetzreden und robuster politischer Debatte ist in vielen Ländern ein derzeit hoch aktuelles Thema, so wie auch der ewige Konflikt zwischen den nationalen Sicherheitsinteressen bzw. der Terrorismusbekämpfung (die seit dem 11. September wieder Hochkonjunktur haben) und einer lebhaften politischen Diskussionskultur. Wie Toby Mendel in seinem Papier feststellt, sind diese Fragen nicht zwangsläufig miteinander verknüpft, aber sie tragen alle auf verschiedene Art und Weise zu einer Prägung der Merkmale der politischen Rede bei. Der Ehrenschatz und die Privatsphäre (beide oft und gern als Grund für eine Einschränkung der politischen Rede angeführt) sind nach wie vor Rechtsbereiche, die nicht zuletzt wegen der technologischen Entwicklung ständigen Veränderungen und Neubewertungen unterliegen. Während der Wandel des Rechts der Ehre und der Privatsphäre (hinsichtlich seiner Beziehungs- und Informationsaspekte) schon vielfach diskutiert worden ist, geht es hier um deren konkrete Auswirkungen auf die politische Rede. So umfasst das Thema Ehrverletzungen in einem politischen Kontext auch eine Infragestellung der Legitimität von Strafgesetzen gegen Ehrverletzungen, die Frage der Zuständigkeit für diffamierende Aussagen via Internet sowie die fortwährende Voraussetzung für offene und schonungslose politische Auseinandersetzungen, dass Politiker ein dickeres Fell haben müssen als normale Mitbürger. In einem politischen Kontext zum Thema Privatsphäre sind unter anderem Fragen der Beschaffung und Verwendung von persönlichen Daten zu politischen Zwecken zu behandeln, so beispielsweise die Zusammenstellung von Wählerprofilen oder die Verbreitung von politischen Botschaften bzw. Wahlaussagen. Zum Themenbereich 2 gehörte außerdem eine Analyse verschiedener anderer Faktoren, die Einfluss auf die politische Rede in den Medien haben können, so zum Beispiel strukturelle Aspekte wie Eigentumsregelungen.

## Themenbereich 3:

### Politische Rede in den Medien: Ziele des Europarats und Synergien

Die Erklärung über die Freiheit der politischen Debatte in den Medien befasst sich unmittelbar mit Fragen, die in früheren Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees angesprochen worden waren (Freiheit der Kommunikation im Internet; Maßnahmen betreffend die Wahlkampfberichterstattung der Medien; die Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz; das Recht auf Gegendarstellung (siehe hierzu auch den Entwurf für eine Empfehlung zum Gegendarstellungsrecht in den neuen Medien) und andere). Der von Páll Thórhallsson in seinem Papier gewählte Ansatz stützt sich für die Untersuchung besagter Erklärungen des Ministerkomitees zur Freiheit der politischen Rede auf die Interpretation von Artikel 10 der Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.<sup>20</sup> Das Papier liefert eine Aufstellung der verschiedenen laufenden Initiativen des Europarats zur Förderung der Freiheit der politischen Rede in einem breiteren Kontext, wobei der Begriff politische Rede in seiner allgemeinen Bedeutung verstanden wird.

## Themenbereich 4:

### Die politische Rede in den Medien aus einer amerikanischen Perspektive

Im ersten Zusatz zur Verfassung der Vereinigten Staaten steht sinngemäß, dass der Kongress kein Gesetz erlassen darf, das die Meinungs- bzw. Pressefreiheit einschränkt. Wie in dem Papier von Frederick Schauer in dieser *IRIS Spezial* überzeugend aufgezeigt wird, reicht die Macht dieser Bestimmung in der Praxis aber weit über ihren Wortlaut hinaus.

Auf den ersten Blick betrachtet, scheint es formal ein wenig unlauter zu sein, die amerikanische Tradition der Meinungsfreiheit (das Produkt des Rechtssystems eines Landes) mit der des Europarats

20) Zu den maßgeblichen vom Ministerkomitee verabschiedeten Dokumenten gehören: Erklärung über die Freiheit der politischen Debatte in den Medien (2004); Erklärung über die Kommunikationsfreiheit im Internet (2003); Empfehlung (2002) 2 über den Zugang zu offiziellen Dokumenten; Empfehlung (2000) 7 zum Recht von Journalisten, ihre Informationsquellen nicht bekannt zu geben; Erklärung zur kulturellen Vielfalt (2000); Empfehlung (99) 15 betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen; Empfehlung (99) 1 über Maßnahmen zur Förderung des Medienpluralismus; Empfehlung (97) 21 über die Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz; Empfehlung (97) 20 über die „Hassrede“; Empfehlung (96) 10 über die Garantie für die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; Erklärung zum Schutz von Journalisten in Konflikt- und Spannungssituationen (1996); Empfehlung (96) 4 über den Schutz von Journalisten in Konflikt- und Spannungssituationen; Erklärung zur Meinungs- und Informationsfreiheit (1982), alle verfügbar unter:  
[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/media/5\\_Documentary\\_Resources/1\\_Basic\\_Texts/2\\_Committee\\_of\\_Ministers'\\_texts/List.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/2_Committee_of_Ministers'_texts/List.asp#TopOfPage)

(einer internationalen zwischenstaatlichen Organisation) zu vergleichen, wie es im vorliegenden Bericht getan wird. Aber auch wenn hier technisch wohl Äpfel mit Birnen verglichen werden, sind doch die Vergleichspunkte und Unterschiede viel zu interessant und lehrreich, als dass man auf eine parallele Untersuchung zweier unterschiedlicher Rechtssysteme in dieser gemeinsamen Frage verzichten könnte. Tatsache ist, dass beide Systeme qualitativ unterschiedliche Mechanismen zum Schutz der Meinungsfreiheit entwickelt haben. Daher ist es nur natürlich, die qualitativen Unterschiede zwischen beiden Rechtskulturen des Schutzes untersuchen zu wollen. Der in Europa bezüglich der Freiheit der Meinungsäußerung vorherrschende Ansatz ist relativistischer als der „vom Wortlaut her absolute“<sup>21</sup> Ansatz der USA, was sich zumindest teilweise dadurch erklären lässt, dass die amerikanische Gesellschaft zu „*Tabula-rasa-Entscheidungen*“ neigt:<sup>22</sup>

Obgleich sich die neuzeitliche Entstehung der Freiheit der Meinungsäußerung möglicherweise auf den konzeptionellen Schmelztiegel der Aufklärung in Europa zurückführen lässt, war doch die geistige und praktische Entwicklung dieses Entwurfs in Europa und den Vereinigten Staaten alles andere als identisch. Kevin Boyle erklärt, dass dieses Phänomen in hohem Maße von der Tatsache beeinflusst worden ist, dass die USA eine „Gesellschaft vom Reißbrett“ sind, die von Einwanderern neu erschaffen wurde und dadurch erst durch die Übernahme neuer Prinzipien einer republikanisch-demokratischen Ordnung ermöglicht hat.“<sup>23</sup>

Bei allen Unterschieden ist ein wichtiger gemeinsamer Punkt aber die Tatsache, dass beide Systeme die Freiheit der Meinungsäußerung in hohem Maße achten, was zum einen auf ihre Bedeutung für die Demokratie und zum anderen auf die „herausragende Stellung der Demokratie“<sup>24</sup> innerhalb dieser Rechtssysteme zurückzuführen ist. Und eine vorurteilsfreie vergleichende Analyse dieser Art ist gewissermaßen auch ein Zeichen für, wie Kevin Boyle es ausdrückt, „die Entstehung eines globalen Dorfes von Präzedenzfällen (*the emergence of a global village of preceden*)“<sup>25</sup>.

In den USA hat die politische Rede – in all ihren mannigfaltigen Aspekten – ein enormes Maß an verfassungsrechtlichem und richterlichem Schutz erreicht, von der überaus hohen wissenschaftlichen Aufmerksamkeit ganz zu schweigen. Für den Workshop war ein Vergleich der für diese Themenbereiche relevanten Regulierungsansätze auf beiden Seiten des Atlantiks in hohem Maße lehrreich. Die Betrachtung möglicher Lehren, die sich aus dem amerikanischen Ansatz ziehen lassen, führte weiter zu einer Runde des Nachdenkens und Diskutierens über die generellen Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Ansätzen verschiedener Länder.

## Workshop-Diskussionen<sup>26</sup>

### Verfassungsfragen

In verfassungsrechtlicher Hinsicht war das bedeutendste Ereignis der vergangenen Monate die Verabschiedung der neuen Europäischen Verfassung,<sup>27</sup> welche unter anderem die (in Nizza proklamierte) Charta der Grundrechte der Europäischen Union umfasst.<sup>28</sup> Artikel 11 (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit) der Grundrechtecharta:

21) Luzius Wildhaber, *The right to offend, shock or disturb? – aspects of freedom of expression under the European Convention on Human Rights*, Sixth Annual RTE/UCD Lecture in the series: *Broadcasting, Society and the Law*, Dublin, 11. Oktober 2001, unter dem gleichen Titel veröffentlicht auch in: (2001) xxxvi *Irish Jurist*, S. 17.

22) Kevin Boyle, Ansprache am 8. Dezember 1999, Human Rights Centre, University of Essex, England. Siehe auch: Tarlach McGonagle, „*Wresting (Racial) Equality from Tolerance of Hate Speech*“, (2001) 23 *Dublin University Law Journal* (ns), S. 21.

23) Kevin Boyle, „*Overview of a Dilemma: Censorship versus Racism*“ in: Sandra Coliver (Hrsg.), *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination* (Essex, ARTICLE 19 & University of Essex, 1992), S. 1–9, unter 4.

24) Luzius Wildhaber, „*A constitutional future for the European Court of Human Rights?*“, in 23 *Human Rights Law Journal* (Nr. 5–7, 2002), S. 161–165, S. 162.

25) Kevin Boyle, a. a. O., 1999.

26) Der nachfolgende Text ist ein Bericht über eine Workshop-Diskussion; folglich werden die hier wiedergegebenen Ansichten nicht zwangsläufig von allen Teilnehmern des Workshops geteilt – Institut für Informationsrecht (IViR), Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Europarat.

27) Vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, angenommen von der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten [der Europäischen Union] am 18. Juni 2004, Dok. Nr. CIG86/04 (Brüssel, 25. Juni 2004), verfügbar unter: [http://europa.eu.int/futurum/constitution/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/constitution/index_de.htm)

28) Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Nizza, 7. Dezember 2000, veröffentlicht im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 18. Dezember 2000, C 364/1. Siehe auch: Susanne Nikoltchev, „Europäischer Konvent: Für den Schutz der Informationsfreiheit durch die EU-Charta“, *IRIS* 2000-9: 4.

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.

Artikel 11 verfolgt ein doppeltes Ziel. Er stellt erstens eine modernisierte Fassung von Artikel 10 EMRK dar, mit der die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte konkretisiert und einbezogen werden soll.<sup>29</sup> Es ist sehr wahrscheinlich, dass dieser Artikel mit der Zeit zum Kernpunkt des EU-Ansatzes für die Meinungsfreiheit werden wird. Und sollte sich diese Prognose bewahrheiten, wird es vermutlich viele Diskussionen darüber geben, welche der Bestimmungen für den grundlegenden Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit auf europäischer Ebene Vorrang hat. Bis dahin bleibt allerdings die Antwort auf diese Frage Artikel 10 EMRK vorbehalten.

Die in Artikel 10 Abs. 1 EMRK angesprochene Freiheit der Meinung lässt sich als inwendiges Element einer umfassenden Freiheit der Meinungsäußerung betrachten. Und als inwendiges, d. h. nicht öffentliches Element kann sie auch nicht den in Artikel 10 Abs. 2 angeführten Einschränkungen unterworfen werden. Diese Grundannahme einer Uneinschränkbarkeit der Freiheit der Meinung ist in Artikel 19 Abs. 1 ICCPR (Wortlaut siehe oben) konkreter formuliert. An dieser Stelle wurde angemerkt, dass eine gesetzliche Wahlpflicht nicht zwangsläufig gegen das – in manchen nationalen Verfassungen verankerte – Recht zu Schweigen verstoßen würde, zumindest sofern bei der Wahl die Möglichkeit der Enthaltung besteht.

Es wurde die Meinung geäußert, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung dem Recht, Informationen weiterzugeben, mehr Bedeutung beimisst als dem Recht, Informationen zu erhalten. Nichtsdestotrotz hat der Gerichtshof immer wieder betont, dass die Medien nicht nur die Aufgabe haben, Informationen und Meinungen zu verbreiten, sondern dass die Öffentlichkeit auch ein Recht hat, diese zu erhalten.<sup>30</sup>

Es leuchtet ein, dass Auslegungen von Artikel 10 EMRK, bei denen dem Recht auf Erhalt von Informationen ein größeres Gewicht als bisher verliehen würde, auch Auswirkungen auf das Recht auf Verbreitung von Informationen hätte. Bei einer bestimmten Auslegung könnte das Recht auf Verbreitung von Informationen (mit anderen Worten, die Rechte des Redners) sogar als instrumenteller Begriff verstanden werden, und somit wäre dann die Theorie der Wahrheitssuche von Millian weitergeführt, wonach es von grundlegender Bedeutung ist, dass eine breite Vielfalt an Ideen und Informationen innerhalb der Gesellschaft frei zirkulieren kann.

So gesehen könnte das Recht auf Erhalt von Informationen durch einen größeren Schutz von journalistischen Quellen und Informanten, ggf. auch durch Anonymität in der politischen Debatte, gestärkt werden. Letzteres ist allerdings zugegebenermaßen kontroverser. Während es durchaus Umstände geben kann, in denen eine anonyme Veröffentlichung von Informationen im Interesse der Öffentlichkeit oder für die öffentliche Debatte förderlich ist, hat das Bundesgericht der Schweiz 2002 entschieden, dass „die öffentliche Debatte fair zu sein hat, was insbesondere bedeutet, dass die Identität des Autors auf Plakaten oder Dokumenten angegeben werden muss“. Bei dem konkreten Fall führte diese Entscheidung zu einer Verurteilung eines Autors von anonymen Plakaten, auf denen Politikerinnen für ihre Unterstützung einer Legalisierung der Abtreibung innerhalb der ersten 12 Wochen angegriffen worden waren.<sup>31</sup> Ungeachtet der hohen Toleranzschwelle für Aussagen im Rahmen von politischen Diskussionen befand das Gericht, dass die mutwillige Verschleierung der Identität des Autors in diesem Fall dem Ideal einer offenen öffentlichen Debatte abträglich war.

In dieser Richtung weitergedacht könnte man argumentieren, dass – falls das Recht auf Weitergabe von Informationen in sich bereits ein erstrebenswertes Ziel und folglich nicht nur ein Instrument bzw. ein reines Mittel zum Zweck darstellt – auch deutlich weiter reichende persönliche Freiheiten und Rechte auf freie Meinungsäußerung gewährt werden sollten, als das derzeit in den meisten Staaten der Fall ist.

29) Siehe auch: Paul Mahoney, „*The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights from the Perspective of the European Convention*“, 23 *Human Rights Law Journal*, S. 300–303 (2002).

30) *The Sunday Times (No. 1) gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. April 1979, Serie A, Nr. 30, Abs. 65.

31) Siehe auch in dieser Publikation, Franz Zeller, Schweiz: Das Recht auf freie politische Meinungsäußerung in den Medien – ausgewählte Themen, unter 2.1.

Die Idee eines kollektiven Rechts auf Erhalt von Informationen hat auch ihre Kritiker,<sup>32</sup> und zwar nicht zuletzt wegen der zahlreichen (verfahrenstechnischen) Fragen, die sich im Hinblick auf die rechtliche Durchsetzbarkeit ergeben: Wer wäre Geschädigter? Wer hätte Klagebefugnis? Wem würde vorgeworfen, dem Kläger welche Informationen nicht geliefert zu haben?

Zur Entkräftung der Bedenken wegen der Durchsetzbarkeit eines Rechts auf Erhalt von Informationen wird argumentiert, dass dieses Recht sich weniger auf den Empfang konkret bestimmter Informationen bezieht, sondern vielmehr auf den Empfang von Information im Allgemeinen und im systematischen Sinne. So ausgestaltet handelt es sich dann mehr um ein Recht auf Empfang einer Stimmenvielfalt und weniger um ein Recht auf Empfang bestimmter einzelner Informationen, was ein deutlich umstritteneres Vorhaben wäre.<sup>33</sup>

Entsprechend der Lehre vom „lebendigen Instrument“ ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befugt, neue Verpflichtungen aus Artikel 10 EMRK abzuleiten und somit seine Rechtsprechung mit der Zeit weiterzuentwickeln. Im Fall *Lentia* entschied das Gericht, dass der Staat der „oberste Garant“<sup>34</sup> für Pluralismus im audiovisuellen Sektor ist. Zudem befand es, dass von allen möglichen Mitteln zur Sicherstellung von Pluralismus und anderen Werten ein öffentlich-rechtliches Rundfunkmonopol (um das in dem konkreten Fall ging) „das Mittel ist, das der Meinungsfreiheit die größten Einschränkungen auferlegt.“<sup>35</sup> Der Gerichtshof hatte nie die Initiative ergriffen, in diesem Zusammenhang positive Verpflichtungen zu entwickeln – erst nachdem die meisten Mitgliedstaaten Lizenzierungssysteme für den privaten Rundfunk eingeführt hatten, änderte er mit dem Fall *Lentia* seine Rechtsprechung, um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und festzustellen, dass es auch im privaten Rundfunksektor eine positive Verpflichtung gibt, die Entwicklung von Pluralismus zu erleichtern.<sup>36</sup>

Während die Rechtsprechung in Straßburg bei den negativen Verpflichtungen in Verbindung mit öffentlichen Debatten durchaus konsequent ist, kann das von den entsprechenden positiven Verpflichtungen nicht behauptet werden. So war das Gericht bislang deutlich eher bereit, positive Verpflichtungen des Staates etwa beim Schutz der Privatsphäre nach Artikel 8 EMRK gutzuheißen bzw. Verstöße gegen diese aufzudecken. Ungeachtet seines (umstrittenen) Urteils im Fall *Hatton*<sup>37</sup> (bezüglich der Überflugrechte über den Flughafen Heathrow) ist das Gericht in seiner Auslegung von Artikel 8 sehr weit gegangen, indem es von den Mitgliedstaaten gefordert hat, geeignete Verfahren und Vorkehrungen zu schaffen, um Verstöße gegen das Recht auf Privat- und Familienleben zu vermeiden. Es gibt vermutlich kaum einen oder gar keinen vergleichbaren Präzedenzfall in der Rechtsprechung zu Artikel 10, z. B. um bestimmte Verfahren für die Erhaltung von Fairness in öffentlichen Debatten zu garantieren (siehe oben zur Neigung des Gerichts, derartige Fragen der journalistischen Selbstkontrolle zu überlassen). Im Fall *Murphy*,<sup>38</sup> bei dem ein Ausstrahlungsverbot von religiöser Werbung bestätigt wurde, zeigt das Gericht ein hohes Maß an Rücksichtnahme auf die Doktrin des Ermessensspielraums. In Irland gibt es vergleichbare Verbote von religiöser und politischer Werbung,<sup>39</sup> was vermuten lässt, dass auch hier das Urteil aus dem Fall *Murphy* Anwendung finden könnte.

Was die Aufstellung von positiven Verpflichtungen der Staaten bezüglich der Weitergabe von Informationen angeht, so hat sich das Gericht bis heute sehr zurückhaltend gezeigt. Bestätigt wurde diese Zurückhaltung unlängst wieder im Fall *Sirbu und andere gegen Moldawien*,<sup>40</sup> bei dem es unter anderem um den öffentlichen Zugang zu offiziellen Informationen der Regierung ging. Das Gericht

32) Siehe zum Beispiel Ronald Dworkin, „Is the Press Losing the First Amendment?“, *The New York Review of Books*, 4. Dezember 1980.

33) Eine Ausnahme von dieser Prämisse läge bei einem systematischen Missbrauch von Menschenrechten vor; in diesem Fall hätte die Öffentlichkeit unbestreitbar das Recht zu erfahren, was geschehen ist.

34) Abs. 38.

35) Abs. 39.

36) Dies lässt sich bereits aus dem Urteil selbst ableiten: siehe z. B. Abs. 36 und 39.

37) *Hatton and others gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Große Kammer) vom 8. Juli 2003, Antrag Nr. 36022/97.

38) *Murphy gegen Irland*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Dritte Sektion) vom 10. Juli 2003, Antrag Nr. 44179/98.

39) Siehe Paragraph 10 (3) des *Radio and Television Act 1988* (dem der unabhängige Rundfunksektor unterliegt) und Paragraph 20 (4) des *Broadcasting Authority Act 1960* (für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk). Zu beachten ist allerdings, dass das Verbot von religiöser Werbung mit dem *Broadcasting Act 2001* etwas gemildert wurde. Siehe auch: Tarlach McGonagle, in dieser Publikation, Irland: Ein Überblick über ausgewählte Fragen zur politischen Meinungsfreiheit, unter 6.

40) *Sirbu und andere gegen Moldawien*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Vierte Sektion) vom 15. Juni 2004.

befand, dass die Informationsfreiheit (entsprechend ihrer Auslegung im Fall *Leander*<sup>41</sup>) „in Situationen wie der im vorliegenden Fall nicht als positive Verpflichtung des Staates gedeutet werden kann, der Öffentlichkeit Geheimdokumente oder Informationen über das Militär, die Geheimdienste oder die Polizei zugänglich zu machen.“<sup>42</sup> Im Fall *Sirbu* machten Brandinspektoren geltend, dass die Geheimhaltung einer Regierungsentscheidung über ihre finanziellen Ansprüche als Bedienstete des Innenministeriums einen Verstoß gegen ihr Recht auf Information gemäß Artikel 10 EMRK darstelle. In seiner Urteilsbegründung unterschied das Gericht zwischen dem Recht der Öffentlichkeit auf Erhalt von Informationen „als einer logischen Folge der spezifischen Funktion von Journalisten, die in der Verbreitung von Informationen und Ideen von öffentlichem Interesse besteht“,<sup>43</sup> auf der einen Seite und einer positiven Verpflichtung des Staates, Regierungsentscheidungen öffentlich zu machen, auf der anderen Seite.

Beim Workshop wurde die Ansicht geäußert, dass das Gericht eine historische Chance ausgelassen habe, indem es sich geweigert hat, ein generelles Recht auf Zugang zu offiziellen Dokumenten nach Artikel 10 EMRK anzuerkennen. Zwar hat der Europarat bereits verschiedene Dokumente zur Förderung des Zugangs zu offiziellen Dokumenten verabschiedet, darunter insbesondere die Empfehlung des Ministerkomitees Nr. (2002) 2 über den Zugang zu offiziellen Dokumenten,<sup>44</sup> doch dabei handelt es sich lediglich um Vereinbarungen, deren Implementierung vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nicht durchgesetzt werden – so genanntes *Soft Law*. In den meisten, wenn nicht in allen Mitgliedstaaten des Europarats sind bereits Gesetze und Strukturen eingeführt worden, die einen mehr oder weniger umfassenden Zugang zu offiziellen Dokumenten ermöglichen. Das Urteil des Gerichtshofs hat einer tiefer gehenden Betrachtung des sich wandelnden Charakters des Informationsrechts auf nationaler Ebene kein Auge gewidmet.

Ein Recht von Personen oder Parteien auf Ausstrahlung bestimmter Inhalte gibt es Prinzip nicht, Konflikte könnten indes möglicherweise wegen Artikel 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) auftreten, zum Beispiel in Verbindung mit der Benachteiligung bestimmter politischer Parteien oder Kandidaten im Vorfeld einer Wahl. Diese Basis für die Verhinderung von diskriminierenden Zugangspraktiken könnte auch eine Plattform für neu zu schaffende Verfahren zur Gewährleistung von Pluralismus bilden. Sie könnte dazu verwendet werden, Verfahren einzuführen, die Minderheiten den Zugang zu den Medien ermöglichen oder eine ausgewogene öffentliche Debatte zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien sicherstellen. Auch lokale Inhalte oder Inhalte für Jugendliche könnten auf diese Art eine gewichtige Stellung erhalten. Die Anwendungsmöglichkeiten sind unzählbar (obgleich sich die Durchsetzung eines solchen kollektiven Rechts als schwierig erweisen könnte). Ein Beispiel findet sich in Deutschland, wo die privaten Sender aus Pluralismusgründen verpflichtet sind, ein Regionalfenster in ihr Programm aufzunehmen. Solche Fenster sollten für eine Berichterstattung über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse genutzt werden, wenn auch dabei in der Praxis nicht viel mehr als Infotainment bzw. Sendungen über Schicksale, Skandale und Sensationen herauskommen mag.

## **Politische Rede in den Medien: Welche Art der Regulierung ist in einer demokratischen Gesellschaft nötig? (Themenbereich 1)**

Zwischen der Politik und den Medien gibt es ein hohes Maß an gegenseitiger Abhängigkeit, und diese zeigt sich selten deutlicher als in der Wahlberichterstattung der Medien. Aufgrund der Fülle und Vielfalt der Einflussfaktoren auf diese gegenseitige Abhängigkeit ist es mitunter sehr schwierig bis unmöglich, die genauen Auswirkungen der Medien auf die politische Kommunikation in Wahlkampfzeiten zu messen.

In allen europäischen Staaten gibt es eine Fülle von Bestimmungen und Vorschriften, mit denen die Anlässe für und Beschränkungen von politischer Kommunikation im Allgemeinen sowie bestimmte Formen und Modalitäten der politischen Rede im Besonderen geregelt werden. Im Anhang von Dirk Voorhoofs Papier (siehe unten) sind sie im Einzelnen aufgeführt. Mit jeder Regulierung stellt sich unweigerlich die Frage nach der Überwachung und Durchsetzung – Fragen, die angesichts der extrem

41) *Leander gegen Schweden*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. März 1987, Serie A, Nr. 116. In der Entscheidung zum Fall *Leander* stellte das Gericht fest, dass das Recht auf Erhalt von Informationen gemäß Artikel 10 Abs. 2 EMRK „im Prinzip einer Regierung verbietet, eine Person im Empfang von Informationen einzuschränken, die andere ihr liefern wollen bzw. bereit sind zu liefern“ (Abs. 74).

42) Ebd., Abs. 18.

43) Ebd., Abs. 17.

44) Verabschiedet am 21. Februar 2002.

hohen Vielfalt der eingesetzten Regulierungsmechanismen im Fall der politischen Rede von besonderer Bedeutung sind.

Gestützt wird diese Flut an Regulierungsinstrumenten durch eine Fülle von soziologischen Theorien, deren komplexe Verzweigungen hier auch kurz angesprochen werden. So wurden in der Medienwirkungsforschung die unterschiedlichsten Theorien und Modelle entwickelt, grob zusammengefasst „von der deterministischen Stimulus-Reaktions-Theorie über die Theorien der minimalen Konsequenzen bis hin zum Nullwirkungsansatz. Dazwischen liegen Theorien und Studien über die Auswirkungen mehrstufiger Informationsprozesse, den Nutzen-Belohnungsansatz, das Agenda-Setting (Thematisierungstheorie), den Verstärkungseffekt, die kognitive Dissonanz, die Spirale des Schweigens, die Mediatisierung der Politik ...“.<sup>45</sup> Die Raffinertheit politischer Kampagne und die unterschiedlichen Interpretationen einer Botschaft in der Öffentlichkeit können von Bedeutung sein. Auch breitere gesellschaftliche Faktoren, insbesondere die Art des Medienkonsums, können persönliche Einstellungen und politische Präferenzen prägen. Folglich ist die meinungsbildende Fähigkeit der Medien nur einer von mehreren bestimmenden Faktoren.

Ein Rückblick auf die letzten Wahlen in Belgien könnte dazu dienen, das komplexe Zusammenspiel der oben erwähnten Faktoren zu veranschaulichen. Den Kern dieser Analyse bildet der jüngste Wahlerfolg des *Vlaams Blok*, einer Ultrarechtspartei. Bei den Wahlen zum flämischen Parlament am 13. Juni 2004 erhielt die Partei knapp 25 % der Stimmen in der flämischen Gemeinschaft. Die Gründe für diesen hohen Zuspruch zum *Vlaams Blok* – der umso überraschender war, als die Ultrarechte im Rest Europas mitunter deutliche Verluste hinnehmen musste – werden weiter unten untersucht. An dieser Stelle ist es wichtig festzuhalten, dass der Wahlerfolg erzielt wurde trotz (i) einer äußerst negativen Berichterstattung der (großen) Medien über die Partei, ihre Politik und ihre Aktionen (bzw. die ihrer Mitglieder) im Vorfeld der Wahl, (ii) einer rechtskräftigen Verurteilung der Partei wegen Aufforderung zu Rassismus und Diskriminierung und (iii) geringeren Zugangsmöglichkeiten zu politischen Sendungen der flämischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt VRT. Grund für diese Zugangsbeschränkung ist eine interne Richtlinie der VRT, wonach der Sender für Organisationen oder politische Parteien, die die Grundwerte der Demokratie nicht achten und offen zu Hass aufstacheln, nicht als Instrument für die Verbreitung ihrer Erklärungen oder Meinungen herhalten darf. Darüber hinaus hat sich die VRT dazu verpflichtet, zu mehr Toleranz in der Gesellschaft beizutragen und die gemeinschaftlichen Beziehungen in multiethnischen und multikulturellen Gesellschaften zu fördern. Von Bedeutung ist auch die Tatsache, dass 2002 vom flämischen Parlament die Verpflichtung der VRT aufgehoben wurde, den im Parlament vertretenen Parteien Sendezeit zur Verfügung zu stellen.

Zwar wurde ein umfassendes Arsenal an Regelungen und Einschränkungen entwickelt, um mehr Gleichheit in den Strukturen und übrigen Bedingungen der politischen Rede zu schaffen, doch müssen sie wiederum an den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelten Standards und insbesondere an der Rechtsprechung in Verbindung mit Artikel 10 gemessen werden. Und ein Kernpunkt dieser Rechtsprechung ist, dass es für Einschränkungen bei der politischen Rede oder bei Debatten über Fragen von öffentlichem Interesse nur wenig Spielraum gibt.

Es wurde eine Liste von Aussagen zusammengetragen, um eine weitere vorsichtige Einschätzung der Bedeutung/Notwendigkeit gewisser Regulierungsformen und Einschränkungen in Verbindung mit politischer Rede, Medien und Wahlen anzuregen. Jede dieser voneinander unabhängigen Aussagen lädt zu einer weiteren sorgfältigen Analyse ein bzw. erfordert diese. In der Summe betrachtet bestätigen sie, dass es bei diesen drängenden Fragen noch einen hohen Bedarf an Überlegungen und Diskussionen gibt:

- „Politische Werbung“ im Fernsehen ist aus Sicht der Fernsehrichtlinie 89/552/EG (Art. 1 c) keine Werbung und sollte nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht als „kommerzielle Mitteilung“ behandelt werden.
- Ein vollständiges Verbot von bezahlter politischer Werbung im Fernsehen wird vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als legitime und in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Einschränkung der Freiheit der Meinungsäußerung angesehen. Dies steht im Widerspruch zur Tatsache, dass bezahlte politische Werbung im Fernsehen in einigen demokratischen Gesellschaften erlaubt ist und nicht als Gefährdung der Demokratie angesehen wird.

<sup>45</sup>) Siehe auch Dirk Voorhoof, in dieser Publikation, Politische Äußerungen in den Medien: Welche Art Regulierung braucht eine demokratische Gesellschaft?, 4. Absatz nach Zitat.

- Politische Werbung im Fernsehen sollte eingeschränkt, aber nicht verboten werden, da ein vollständiges Verbot einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung darstellt.
- Wenn Kandidaten und Parteien während des Wahlkampfs genügend Sendezeit für kostenlose politische Werbung erhalten, gibt es weniger (oder keinen?) Bedarf für bezahlte politische Werbung.
- Ein Fernsehsender sollte die Ausstrahlung eines Wahlwerbepots nicht wegen seines vermeintlichen illegalen Inhalts verweigern, da die Entscheidung über die Illegalität der Inhalte den Gerichten (oder einer anderen zuständigen Stelle) unterliegt.
- Ein gesetzliches Verbot von Wahlumfragen vor einer Wahl verstößt gegen die in Artikel 10 der Menschenrechtskonvention verankerte Freiheit der Meinungsäußerung.
- Aus Sicht von Artikel 10 der Menschenrechtskonvention geht es nicht an, dass einerseits nur geringer Spielraum für die Einschränkung der politischen Rede und zugleich für die Mitgliedstaaten ein breiter Ermessensspielraum zur Legitimierung von staatlichen Eingriffen im Bereich von politischer Berichterstattung und Wahlumfragen besteht.<sup>46</sup>

## Politische Werbung

Bei der politischen Werbung als einer Kategorie der politischen Rede ist es wichtig, zwischen bezahlter und kostenloser politischer Werbung (d. h. Sendezeit für alle eingetragenen oder alle im Parlament vertretenen politischen Parteien) zu unterscheiden. Die Zuteilungsquoten und Regelungen sind hier von entscheidender Bedeutung, genauso wie allgemeine Maßnahmen zur Sicherstellung von Chancengleichheit und Fairness. Relevant sind aber auch eine Fülle anderer Fragen, so etwa, ob Regierungsorgane direkten Zugang zum Rundfunk haben sollten, um offizielle Informationen zu verbreiten und, falls ja, ob dieser Zugang auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschränkt sein sollte. Ein wichtiger Punkt ist das Ausmaß der Gegendarstellungsmöglichkeiten/-rechte für Oppositionsparteien und die Öffentlichkeit ganz allgemein. Auch die Frage, ob politische Negativwerbung im Rundfunk erlaubt sein sollte, kann zu sehr kontroversen Positionen führen, insbesondere in Staaten, in denen es ernste soziale Unterschiede und Spannungen gibt. An dieser Stelle soll es in erster Linie um (bezahlte) Parteienwerbung und auf spezielle Wahlkampfthemen ausgerichtete Werbung gehen.

Zwei der überzeugendsten Argumente für eine Einschränkung bzw., mehr noch, für ein Verbot (bestimmter Formen) politischer Werbung im Rundfunk sind, dass diese Art Werbung

- (i) zu einer Spaltung der Gesellschaft führen und die öffentliche Ordnung gefährden würde;
- (ii) jene begünstigen würde, die über die größten finanziellen Ressourcen verfügen (das Argument des so genannten „ebenen Spielfelds“).

Ein drittes mögliches Argument – die Wahrung/Förderung der Qualität der politischen Debatte – wird seltener angeführt, möglicherweise weil dieser Punkt Abgrenzungsprobleme mit sich bringt und die Gefahr der Subjektivität birgt. Ein großes Dilemma betrifft in diesem Zusammenhang die Medien und das Ausmaß an Vielfalt in ihrem Angebot. Doch zurück zur Diskussion über verbindliche positive Verpflichtungen der Medien (siehe oben): Sollten die Mainstream-Medien aufgrund ihrer hohen Reichweite durch spezielle Privilegien gestärkt werden oder sollten Rand- und Nischenmedien gefördert werden, um sicherzustellen, dass auch Gruppen und Interessen am Rande der Gesellschaft ein Sprachrohr finden? Oder, aus einer anderen Perspektive formuliert, sollten die dominierende Medien dazu verpflichtet werden, die Vielfalt der Stimmen in ihren Diensten zu erhöhen? Man könnte auch grundsätzlich die Frage stellen, ob alle oder nur die wichtigsten bzw. effektivsten Stimmen Anspruch auf Gehör haben sollten.<sup>47</sup> Bei der Antwort darauf wäre nicht nur das Informationsangebot, sondern auch das Recht auf Erhalt von Informationen zu berücksichtigen.

46) Für die vollständige Liste der Aussagen von Dirk Voorhoof, siehe weiter unten, a. a. O., Aussagen 1.9. (am Ende des Artikels).

47) Siehe auch: E. J. Dommering, „*Advertisizing and Sponsorship law, Problems of partly liberalized Markets*“, Europäisches Medienrecht, Berlin: Jehle Rehm 1998, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Band 18, Saarbrücken, S. 49–60.

Die geäußerten Sorgen um soziale Spaltung und eine von der Finanzkraft der Parteien dominierte politische Debatte können natürlich auch zeitgleich bestehen. Ein aktuelles Beispiel findet sich im Kosovo, wo sich am Ausbruch von Gewalt im März 2004 gezeigt hat, welchen Einfluss die Medien auf eine bereits gespaltene Gesellschaft haben können.<sup>48</sup> Darüber hinaus wird vorgeschlagen, für Parlamentswahlen bezahlte politische Werbung in Radio und Fernsehen einzuführen. Die hierfür notwendige Regulierung wird sich mit der fehlenden Transparenz der Finanzierung bei den drei größten Parteien sowie mit einer völlig undurchsichtigen Preispolitik der Rundfunksender auseinandersetzen müssen. Und vor den möglichen Folgen bezahlter politischer Werbung wird auch schon vorsichtig gewarnt: „Ausnahmen gelten jedoch dort, wo das politische System in Bewegung ist und die Sprunghaftigkeit der Wähler wächst. In diesen Situationen kann der Imageaspekt an Bedeutung gewinnen und die politische Fernsehwerbung für diejenigen, die die Mittel dafür haben, wieder interessanter machen“.<sup>49</sup>

Bei einer näheren Betrachtung der von Dirk Voorhoof vorgenommenen Kategorisierung der politischen Rede zeigt sich, dass es bezüglich der bezahlten politischen Werbung ein ganzes Spektrum von Regulierungsmöglichkeiten gibt, das von einem absoluten Verbot bis hin zur uneingeschränkten Freigabe reicht. Tom Moring stellt dazu fest: „Zwischen den beiden Extremen Totalverbot und Totalfreigabe kann es Beschränkungen durch Obergrenzen für Kampagnenkosten geben, durch Nicht-diskriminierungsbestimmungen, durch Regelungen zur Zugangs- und Tariftransparenz, durch Festlegung von Preisen, Ausgabeobergrenzen, Maximallängen, distanzierenden Hinweisen, Karenzzeiten vor dem Wahltag sowie durch inhaltliche Einschränkungen.“<sup>50</sup> In den Vereinigten Staaten unterliegt die politische Werbung so gut wie keinen Einschränkungen. In der Praxis ist dort eine Unterscheidung zwischen politischer und kommerzieller Werbung unerheblich, da letztere ohnehin hochgradig geschützt ist.

Nah am unregulierten Ende des Spektrums liegt auch Finnland, wo die Regulierungsbehörden keine zeitlichen, finanziellen oder inhaltlichen Einschränkungen festgelegt haben. Die einzigen speziell für die bezahlte politische Fernsehwerbung geltenden inhaltlichen Einschränkungen wurden – freiwillig – vom größten privaten TV-Sender des Landes (MTV3) eingeführt. Nicht gesendet werden von MTV3 Werbespots, in denen Menschen persönlich angegriffen werden, sowie kombinierte Produkt- und Parteienwerbung. Da MTV3 Marktführer im privaten Fernsehsektor ist, neigen (i) die übrigen Sender dazu, die Standards von MTV3 zu übernehmen und werden (ii) politische Werbespots in der Regel so produziert, dass sie bei MTV3, aber auch bei den anderen Sendern ausgestrahlt werden können.<sup>51</sup> Obgleich dieses System für kleinere oder neue Parteien nachteilig erscheinen mag, zeigt sich in der Praxis, dass das genaue Gegenteil der Falls ist. So haben sich 2004 die Wahlkampfleiter der drei kleinsten im Parlament vertretenen Parteien für eine Beibehaltung des *Status quo* ausgesprochen. Ein (von einer Partei, die keine bezahlte politische Werbung benutzt, genannter) Grund dafür ist, dass sie mit ihrem Image in der Öffentlichkeit weitgehend zufrieden sind und folglich die ihnen – wie den anderen Parteien auch – zustehenden Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung je nach Bedarf anderweitig verwenden können. Ein anderer (von einer Partei, die bezahlte politische Werbung benutzt, genannter) Grund ist, dass es kleine Parteien schwierig finden, ins Rampenlicht der Fernseh-nachrichten zu gelangen, und dass bezahlte politische Werbung auch ihnen den Weg zu mehr Visibilität im Fernsehen ebnet.<sup>52</sup>

Obwohl es in vielen europäischen Staaten eine klare Tendenz in Richtung Deregulierung des Rundfunksektors gibt, bleibt die bezahlte politische Werbung doch die Ausnahme, von uneingeschränkter Werbung ganz zu schweigen. Dabei existiert diese bereits seit 1991 in Finnland, und auch in Norwegen gibt es Pläne, das Verbot der bezahlten politischen Werbung aufzuheben.<sup>53</sup> Trotz dieser fehlenden Regulierung ist das politische System in Finnland, wo die drei größten Parteien regelmäßig knapp zwei Drittel der Stimmen auf sich vereinigen, durchweg stabil geblieben. Um richtig zu verstehen, wie das nichtregulierte System in der Praxis funktioniert, ist eine Kosten-Nutzen-Analyse der parteipolitischen Ausgaben für Werbung und ihre Wirkung auf die Wähler von entscheidender Bedeutung.

48) Siehe auch Bob Gillette, in dieser Publikation, Kosovo: Die Medien und die Unruhen vom März 2004. Für umfassende Informationen zu diesen Ereignissen siehe auch Bericht des *Temporary Media Commissioner* über den Zusammenhang zwischen der Medienberichterstattung und der Gewalt im Kosovo im März 2004, verfügbar unter: [http://www.osce.org/documents/mik/2004/04/2765\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2004/04/2765_en.pdf)

49) Tom Moring, in dieser Publikation, Finnland: Bestandsaufnahme – zehn Jahre bezahlte politische Werbung im Fernsehen, unter 4.

50) Tom Moring, a. a. O., Einleitung

51) Siehe auch Tom Moring, a. a. O., unter 2.

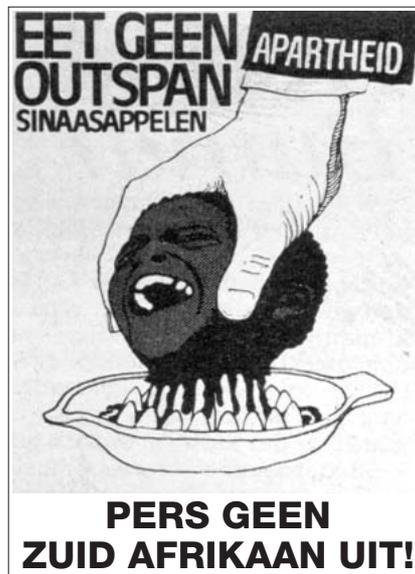
52) Siehe auch Tom Moring, a. a. O., unter 3.

53) Weitere Einzelheiten zu diesem Vorschlag bei Tom Moring, a. a. O., unter 1.

Zu diesem Zweck müssen eine Reihe von Faktoren gegeneinander abgewogen werden: die Höhe des Gesamtwerbeetats; die Platzierungskosten in den verschiedenen Medien und ihre jeweilige Reichweite; die spezifischen Merkmale der Fernsehwerbung (hohe Produktions- und Verbreitungskosten; die Notwendigkeit, Werbespots zu wiederholen, um eine nennenswerte Wirkung zu erzielen; die Kürze der Spots hat zur Folge, dass Botschaften überwiegend bildlich vermittelt werden müssen); und schließlich die (in manchen Wählerschichten) zunehmende Beliebtheit des Internets als Informationsquelle.

Bislang lag der Schwerpunkt auf parteipolitischer Werbung. Aber auch eine themenorientierte Werbung kann einen eindeutig politischen Charakter annehmen und somit ebenfalls zensiert werden, wenn entsprechende Gesetze oder anderweitige Regulierungsbestimmungen existieren. In den frühen 80er-Jahren gab es ein besonders bemerkenswertes Werbebild (siehe Abbildung 1), das in einer Kampagne gegen das Apartheidregime in Südafrika eingesetzt wurde und schließlich Gegenstand eines berühmten Gerichtsverfahrens wurde. Übersetzt heißt es in der Reklame: „Essen Sie keine [südafrikanischen] Outspan-Orangen. Pressen sie keinen Südafrikaner aus!“<sup>54</sup> Abgebildet war der Kopf eines schwarzen Südafrikaners, der vom langen Arm der Apartheid auf einer Zitronenpresse ausgequetscht wurde. Das Bild wurde von der niederländischen *Reclame Code Commissie* (Werbekodex-Kommission) wegen Verstoßes gegen die selbst auferlegten Standards für Anstand und guten Geschmack öffentlich verurteilt, und die Verurteilung wurde in der Berufungsinstanz der Kommission (*College van Beroep*) bestätigt. Sie bestand in einer Empfehlung an die Herausgeber (von Zeitungen und Zeitschriften), das Bild nicht zu veröffentlichen.

Abbildung 1



Die Organisatoren der Boykott-Kampagne, *Boycot Outspan Aksie* (BOA), reichten beim zuständigen Gericht in Amsterdam eine Zivilklage gegen die Kommission ein und machten geltend, dass die Kommission ihre Befugnisse überschritten habe (da die Werbung keinen kommerziellen Charakter hätte). Sie machten darüber hinaus geltend, dass ihr Recht auf Meinungsfreiheit durch den Presseboykott der Werbung, den die Kommission mit ihrer öffentlichen Verurteilung erwirkt hatte, verletzt worden sei.

Das Amsterdamer Gericht kippte den Spruch der Werbekommission. Es befand, dass die Beurteilung nichtkommerzieller Werbung zwar auch in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt, diese dabei aber mit mehr Zurückhaltung vorgehen sollte. Das Gericht bestätigte, dass das Recht auf Meinungsfreiheit der Kläger durch den Boykott der beanstandeten Werbung ernsthaft beeinträchtigt worden war. Das Werbebild hätte nur dann verurteilt werden dürfen, wenn es die guten Sitten und den guten Geschmack einer Mehrheit der Bevölkerung extrem verletzt hätte und eine negative Einstellung der Leser gegenüber den Medien, die dieses Bild veröffentlichten, zu erwarten gewesen wäre. Dies, so das Gericht, sei bei dem beanstandeten Bild offenkundig nicht der Fall gewesen. Folglich war es den einzelnen Herausgebern selbst zu überlassen, ob sie die Werbung veröffentlichen oder nicht.<sup>55</sup>

54) *Eet geen Outspan sinaasappelen. Pers geen Zuid-Afrikaan uit!*

55) Entscheidung des Gerichts in Amsterdam, 30. Oktober 1981, *Nederlandse Jurisprudentie* 1981, S. 422. Siehe auch: Jan Kabel, *Praktijkboek Reclamerecht*, Ch. XII B, Nr. 3 (Deventer, Kluwer, Suppl. 1995).

In Irland ist Rundfunkwerbung zu politischen Zwecken verboten – eine Formulierung, die zu einigen Interpretationsschwierigkeiten geführt hat. Zu den „Opfern“ dieser Bestimmung gehören: eine Antiabtreibungsorganisation; Bücher (eine Autobiographie und eine Sammlung von Kurzgeschichten) eines prominenten Politikers; ein Konzert im Rahmen einer Antikriegskampagne (und insbesondere als Protest gegen einen angekündigten Besuch des amerikanischen Präsidenten George W. Bush in Irland geplant). Diese Beispiele für umstrittene Auslegungen des Begriffs „politisch“ (d. h. im engeren Sinne eines Wahlkampfes oder im weiteren Sinne einer Debatte über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse) weisen auf ein Definitionsdilemma hin, vor dem schon viele Staaten standen.<sup>56</sup>

In der Schweiz gilt ebenfalls ein Verbot bezahlter politischer Radio- und Fernsehwerbung. In der Vergangenheit tendierte das Bundesgericht zu einer weiten Auslegung des Begriffs „politische Werbung“. In der Rechtssache *Verein gegen Tierfabriken (VgT) gegen die Schweiz* befand jedoch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass diese weite Auslegung unter den Umständen jenes Falls gegen Artikel 10 EMRK verstoßen hatte. Bei dem Fall ging es um die Weigerung, einen TV-Werbespot gegen die Fleischindustrie zu senden, der von einer Tierschützerorganisation produziert worden war. Seit diesem Urteil sind die Schweizer Behörden zu einer restriktiveren Auslegung der maßgeblichen Gesetzesbestimmung übergegangen. Mittlerweile ist politische Rundfunkwerbung – selbst wenn es um äußerst kontroverse Fragen geht – nur noch in Zeiten von Wahlen oder Volksabstimmungen (die zu einer Vielzahl von sozialen und politischen Fragen durchgeführt werden können) verboten. Der Beginn der geschützten Wahlkampfzeiten wird von der zuständigen Behörde jeweils öffentlich angekündigt.

Im Zuge der laufenden Debatte über die Novellierung des bestehenden Rundfunkgesetzes wurde im Schweizer Parlament vorgeschlagen, das Verbot gänzlich aufzuheben. Im März 2004 stimmte in einer Parlamentskammer eine Mehrheit für die Abschaffung des Verbots von religiöser und politischer Werbung. Aufgrund des Schweizer Systems der direkten Demokratie sind die Argumente für und wider ein Verbot dieser Art Rundfunkwerbung durchaus einzigartig:

Das System beruht darauf, dass es den verschiedenen Interessengruppen eine gewisse Chancengleichheit gewährleistet. Hierzu muss verhindert werden, dass finanzstarke Gruppen einen noch größeren politischen Wettbewerbsvorteil gewinnen. Zwei Gründe sprechen dafür, dass dieses Problem in der Schweiz ernster ist als in anderen Ländern: Zum einen finanzieren die politischen Parteien ihre Kampagnen fast ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen und privaten Spenden, da das Schweizer Parlament alle Vorstöße zur Einführung eines Systems zurückgewiesen hat, bei dem der Staat nennenswert zur Parteienfinanzierung beiträgt. Zum anderen finden aufgrund des Systems der direkten Demokratie in der Schweiz wesentlich häufiger Abstimmungen statt als in jedem anderen europäischen Land.<sup>57</sup>

Diese Diskussion zeigt, dass es nicht immer einfach ist zu entscheiden, ob eine im Rundfunk gesendete Botschaft überhaupt unter die Kategorie Werbung fällt, geschweige denn unter politische Werbung. Der spanische Fall *Hay Motivo* („Es gibt einen Beweggrund“) macht klar, wie schwammig die Definitionsgrenzen sein können.<sup>58</sup> Bei dem Fall ging es um den Film *Hay Motivo*, der in 32 kurzen Szenen ein Porträt der sozialen und politischen Realität in Spanien zeichnet. Der spanische *Partido Popular* (Volkspartei) fühlte sich durch den Film angegriffen und hielt ihn für politische Werbung. In Spanien ist politische Werbung im Fernsehen grundsätzlich verboten. Vor diesem Hintergrund beschlossen der öffentlich-rechtliche Sender TVE und verschiedene private Sender, den Film nicht während des Wahlkampfes auszustrahlen. Lediglich einige wenige lokale Sender zeigten den Film vor der Wahl. Nichtsdestotrotz konnte der Film aus dem Internet heruntergeladen werden, so dass sich zwangsläufig die Frage nach der Wirksamkeit von Verboten für andere Medien stellt.

Der Rundfunk wird stärker reguliert als andere Massenmedien – eine Tatsache, die in der Regel mit der fehlenden Angebotsvielfalt früherer Zeiten sowie mit dem großen Einfluss der Rundfunkmedien erklärt wird. Auch wenn die anderen Massenmedien nicht Schwerpunkt dieser Diskussion sind, so ist es doch nicht uninteressant, dass die Stadt London zwei Schallplattenfirmen, Sony und BMG, wegen wilder Plakatierung<sup>59</sup> (nach dem neuen Gesetz gegen unsoziales Verhalten)<sup>60</sup> verklagt hat. Würde man

56) Siehe auch Tarlach McGonagle, a. a. O., unter 6.

57) Franz Zeller, a. a. O., unter 4.

58) Siehe auch Francisco Cabrera, in dieser Publikation, Spanien: Offene Fragen zur politischen Meinungsfreiheit und Wahlen, unter 2.

59) Siehe auch Steven Morris, „Sony promises to stop flyposting after court threat“, *The Guardian*, 15. Juni 2004, verfügbar unter: <http://society.guardian.co.uk/crimeandpunishment/story/0,8150,1238840,00.html>; Matt Born, „Sony backs down in flyposting row with council“, *The Telegraph*, 15. Juni 2004, verfügbar unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2004/06/15/nfly15.xml>

60) *UK Anti-social Behaviour Act 2003* (§ 43 Penalty notices for graffiti and fly-posting – Strafbescheide für Graffiti und wildes Plakatieren), verfügbar unter: <http://www.hms.o.gov.uk/acts/acts2003/20030038.htm>

diese Gesetzgebung auf die politische Werbung anwenden, dann könnte die Vorschrift der Regierung über wildes Plakatieren das Wahlkampfklima und damit das Bewusstsein über Parteien und Wahlthemen in der breiten Bevölkerung beeinflussen.<sup>61</sup>

## Medien und Wahlen

In Wahlkampfzeiten wird der Ton der politischen Rede besonders scharf. Dies erklärt, warum verschiedene Regulierungsparadigmen und -praktiken gerade auf die Medienberichterstattung in dieser Zeit angewendet werden. Aus Sicht des Staates geht es dabei in erster Linie um die Gewährleistung von ausgeglichenen Bedingungen für politische Diskussionen im Rundfunk und um die Einhaltung bestimmter Standards bei den Diskussionen. Eine andere Frage betrifft die neu entstandenen Programmformate, darunter zum Beispiel das *Televoting* (Wahlbefragung unter den Zuschauern) oder die Teilnahme von Politikern an Infotainment-Shows. Ob diese neuen Formate einer neuen, speziellen oder der traditionellen Regulierung – oder ggf. einer Koregulierung oder Selbstregulierung – unterworfen werden, bleibt abzuwarten.

In Italien unterliegt die politische Kommunikation, auch in Wahlkampfzeiten, dem (novellierten) Gesetz über politische Kommunikation aus dem Jahre 2000. Dieses Gesetz garantiert, dass allen politischen Einrichtungen gleichermaßen Zugang zu Radio- und Fernsehprogrammen mit politischen Inhalten (z. B. parteipolitische Sendungen, Diskussionsrunden, Interviews usw.) gewährt wird. Der öffentlich-rechtliche Sender (RAI) und die frei empfangbaren landesweiten Privatsender sind verpflichtet, solche Programme zu senden. In den 45 Tagen vor einer Wahl richtet sich die Präsenz „politischer Subjekte“ im Programm nach dem Kriterium einer repräsentativen Vertretung der Parteien.

Politische Parteien, Koalitionen und Wahlkandidaten haben Anspruch darauf, dass ihre Wahlwerbung (offiziell als *messaggi autogestiti* bezeichnet) kostenlos von den landesweiten (öffentlich-rechtlichen und privaten) und zum halben Listenpreis von den Lokalsendern ausgestrahlt werden.<sup>62</sup> Die Länge der Wahlwerbespots ist im Fernsehen auf ein bis drei Minuten und im Radio auf 30 bis 90 Sekunden begrenzt. Landesweite Sender dürfen zwar grundsätzlich keine bezahlte politische Werbung ausstrahlen, doch gilt eine Ausnahme davon für Sender, die die *messaggi autogestiti* senden. Grundgedanke dieser Regelung ist, dass der Mechanismus fair sein, d. h. die Interessen der Parteien und Sender gleichermaßen berücksichtigen sollte.

Recht verschieden fallen die Regulierungsansätze bei der Berichterstattung über Meinungsumfragen aus, wobei man sinnvollerweise zwischen allgemeinen politischen Umfragen, Wahlumfragen („Sonntagsfrage“) und den so genannten *Exit-Polls* (Umfragen direkt nach Verlassen des Wahllokals) unterscheiden sollte. Eine weitere Variante dieses Themas ist das mögliche Verschreiben einer „Wahlruhe“ zwischen dem Ende des Wahlkampfes und dem Schließen der Wahllokale. In Polen gilt eine derartige Regelung für die Veröffentlichung von Wahlumfrageergebnissen und Wahlprognosen. Verteidigt werden Einschränkungen der Berichterstattung über Umfragen in der Regel damit, dass solche Prognosen kurz vor der Wahl unerwünschte Auswirkungen haben bzw. das Wahlergebnis pervertieren könnten. Ein benachbartes Argument ist, dass die Wähler Anspruch auf eine Zeit der Besinnung haben, bevor sie wählen gehen – es wird oft vorgebracht, um ein Verbot der Berichterstattung über politische Angelegenheiten unmittelbar vor dem Urnengang (so z. B. in Irland) zu rechtfertigen.<sup>63</sup> Diesen Argumenten gegenüber steht die Behauptung, dass die potenzielle Wirkung bestimmter Botschaften auf das Wahlverhalten nicht *per se* ein Grund sein sollte, sie einzuschränken oder zu verbieten.

Die Bestimmungen zur Gewährleistung von Objektivität und Chancengleichheit bei politischen Debatten in Wahlkampfzeiten können auch andere Maßnahmen umfassen. Vor der Parlamentswahl in Spanien im März 2004 gerieten zwei derartige Bestimmungen ganz besonders ins Rampenlicht.<sup>64</sup> So sind die Sender verpflichtet, ihre Programmplanung spätestens 11 Tage vor dem tatsächlichen Sendetermin zu veröffentlichen (das gilt grundsätzlich für alle Programme). Nachträgliche Programmänderungen sind nur dann gestattet, wenn sie auf unvorhergesehene Umstände zurückzuführen sind. Mit anderen Worten, ein Sender darf nicht nach eigenem Gutdünken sein Programm ändern. Am Vorabend der Parlamentswahl sendete der öffentlich-rechtliche Kanal *La Primera* an Stelle der

61) Analog hierzu können auch Umweltschutz-/Müllverordnungen eine restriktive Wirkung auf die freie Verbreitung von politischen Pamphleten haben.

62) In den letzten 30 Tagen vor einer Wahl werden den lokalen Rundfunksendern die Kosten erstattet – Maja Cappello, in dieser Publikation, Italien: Pluralismus und Meinungsfreiheit in den Medien, unter 5.

63) Siehe auch Tarlach McGonagle, a. a. O., unter 5.

64) Weitere Details hierzu siehe Francisco Cabrera, a. a. O., unter 4.

angekündigten Unterhaltungssendung einen Dokumentarbericht über Opfer von Terroranschlägen der ETA. Diese Programmänderung erfolgte während der Hauptsendezeit und ohne vorherige Ankündigung. Da die Urheber der Bombenattentate vom 11. März zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt waren und der potenzielle Einfluss dieser (verfrühten) Schuldzuweisung auf das Wahlergebnis recht groß schien, wurde die Programmänderung sehr kritisch kommentiert.

Ein weiterer Vorfall ereignet sich in Spanien bei der Wahl zum Europaparlament im Juni 2004. Es gab Meinungsverschiedenheiten über den angesetzten Termin für eine Fernsehdiskussion, an der Vertreter der zwei größten Parteien teilnehmen sollten. Die *Junta Electoral Central* (eine unabhängige Wahlaufsichtsbehörde) griff ein und machte zwei privaten Sendern klar, dass sie verpflichtet waren, auch den übrigen für das Europaparlament kandidierenden Parteien Sendezeit einzuräumen.

In Italien müssen Nachrichten und Politmagazine in Wahlkampfzeiten eine Reihe von Bewertungskriterien erfüllen, die 2003 von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation AGCOM ausgearbeitet wurden. Dazu gehören allgemeine Bedingungen wie Unparteilichkeit, Nichtbeeinflussung der Zuschauer und Beschränkung des Auftritts von Kandidaten auf Nachrichtensendungen und Politmagazine. Daneben gibt es spezielle Kriterien zum zeitlichen Umfang (z. B., ob das Programm über einen längeren Zeitraum gesendet wird) und zum Inhalt (so muss z. B. das ProgrammtHEMA die Grundlage für die Bewertung der Chancengleichheit der Teilnehmer bilden) sowie subjektive Kriterien (z. B. Qualifikation der Diskussionsteilnehmer). Darüber hinaus gelten noch eine Reihe von detaillierten qualitativen und quantitativen Kriterien.<sup>65</sup>

Durchaus nicht untypisch ist, dass sich die Regulierung von Wahlberichterstattung in den Medien auf eine heterogene Mischung aus Primär- und Sekundärrecht, auf Ko- bzw. Selbstregulierungsbestimmungen und andere Maßnahmen sowie auf interne Leitlinien der Medienunternehmen stützt. So gibt es beispielsweise in Polen neben den geltenden Bestimmungen des Rundfunkrechts eine Fülle von Gesetzen und Vorschriften speziell für Wahlen und Wahlkämpfe. In Italien gilt, wie bereits erwähnt, ein umfassendes Gesetz über politische Kommunikation. Dieses Gesetz wurde im November 2003 novelliert und erleichtert in seiner geänderten Fassung Koregulierungsinitiativen für Wahlsendungen im Lokalfernsehen.<sup>66</sup> Die Wahl zum Europaparlament im Juni 2004 war die erste, bei der die neuen Bestimmungen angewendet werden konnten.<sup>67</sup> Kurz gesagt, lokale Rundfunksender dürfen bezahlte politische Werbung senden, aber der Preis dafür darf 70 % des Preises für normale kommerzielle Werbung nicht überschreiten. Mit dieser Ausnahmeregelung soll die politische Diskussion auf lokaler Ebene angeregt werden. In der Vergangenheit waren die lokalen Sender unwillig, Politikern oder Parteien Sendezeit zu geben, weil sie befürchteten, gegen komplizierte wahlkampfspezifische Bestimmungen zu verstoßen, wenn die Voraussetzungen der Zugangschancengleichheit nicht erfüllt wurden.

Im Zusammenhang mit der Anwendung spezieller Regelungen und Vorschriften auf die politische Rede in Wahlkampfzeiten bleibt zu bemerken, dass solche speziellen Regelungen auch bei Verfassungsreferenden oder anderen Formen der Volksabstimmung angewendet werden können, sofern diese zur politischen Kultur eines Landes gehören. Auch wenn die jeweiligen speziellen Regelwerke im Allgemeinen auf ähnlichen Überlegungen basieren und vor ähnlichen Formen des Missbrauchs schützen sollen, weisen sie dennoch nicht selten markante Unterschiede auf.<sup>68</sup>

## Einschränkungen der politischen Rede (Themenbereich 2)

Ausgangspunkt des Papiers von Toby Mendel ist, dass die Freiheit der politischen Rede bzw. Meinungsäußerung ein ganz zentrales Element der demokratischen Gesellschaft bildet und demzufolge ein Höchstmaß an Schutz genießt. Der Schutzbereich der politischen Rede verläuft in konzentrischen Kreisen: von einem explizit politischen Kern (einschließlich der Kritik an gewählten Amtsträgern oder Kommentaren zu eindeutig politischen Fragen) über Kommentare zu staatlichen Behörden (d. h. nicht unbedingt gewählte Funktionäre) bis hin zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse (diese mögen zwar formal nicht politischer Natur sein, gehören aber, im Gegensatz zu Privatangelegenheiten, zur eng verwandten Kategorie der Äußerungen über gesellschaftliche oder öffentliche Angelegenheiten). Dies entspricht auch dem Ansatz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. In dem Papier wird jedoch eine wichtige Bedingung formuliert:

65) Siehe auch Maja Cappello, a. a. O. unter 6.

66) Siehe auch Maja Cappello, „Koregulierung zur Sicherung von Pluralismus im lokalen Rundfunk“, *IRIS* 2004-7: 13.

67) Siehe auch Maja Cappello, in dieser Publikation, Italien: Pluralismus und Meinungsfreiheit in den Medien, unter 8.

68) Siehe auch die Länderübersichten Irland und Schweiz.

„[...] Das entscheidende Kriterium für politische Meinungsäußerungen ist [...] nicht die Tatsache, dass sie nicht eingeschränkt werden dürfen, sondern die Gattung der transportierten Inhalte. Die Kritik am öffentlichen Auftritt eines Politikers ist zweifellos auch dann eine politische Meinungsäußerung, wenn sie ehrverletzend und rechtswidrig ist. Rassistische Äußerungen fallen ebenfalls in die Kategorie der Äußerungen, die sich auf gesellschaftliche Angelegenheiten beziehen [...]“.<sup>69</sup>

Nach internationalem Recht wird ein Drei-Stufen-Test angewendet, um die Rechtmäßigkeit einer Einschränkung der Meinungsfreiheit zu beurteilen: Ist die Einschränkung (a) gesetzlich vorgesehen; (b) zur Sicherung eines rechtmäßigen öffentlichen oder privaten Interesses gedacht und (c) für die Sicherung dieses Interesses notwendig?

Allerdings findet derzeit ein gewisser Wandel der Rahmenbedingungen für die Freiheit der Meinungsäußerung statt. Gingen früher Einschränkungen der Meinungsfreiheit in der Regel von Regierungen aus, gilt vielen als „[...] Hauptbedrohung [...] mittlerweile, ungeachtet der massiven Zunahme der verfügbaren Rundfunkkanäle und der neuen Medien, der Zusammenbruch des öffentlichen Raums und der lokalen Stimmen sowie der Verlust der Vielfalt in den Medien“.<sup>70</sup> Dies verleiht dem Recht auf Erhalt von Informationen, z. B. von lokalen Inhalten, sowie dem Pluralismus allgemein ein neues Gewicht. Eine Stärkung des Empfangsrechts (als Gegensatz zum Verbreitungsrecht) hat zwangsläufig zur Folge, dass der „Sprecher gegen den Hörer [gestellt wird], ein an privaten Rechten orientiertes Modell der Meinungsäußerungsfreiheit gegen ein Modell, das den öffentlichen Raum für Meinungsäußerungen erhalten will, ein traditionelles, auf Nichteinmischung basierendes Paradigma gegen ein Paradigma, das Regulierung zum Schutz des Empfangsrechts fordert“.<sup>71</sup>

Während die Freiheit der Meinungsäußerung üblicherweise eingeschränkt wird, um andere gesellschaftliche Interessen zu schützen (etwa die Privatsphäre, die öffentliche Ordnung oder die Rechtspflege), zielt eine Priorisierung des Rechts auf Erhalt von Informationen mehr auf die Förderung eines bestimmten Aspekts des Rechts auf freie Meinungsäußerung – mitunter auch auf Kosten eines anderen Rechts. Dies wirft natürlich eine Fülle sehr komplexer Fragen, bei denen es letztlich um konkurrierende Sichtweisen von Meinungsfreiheit geht. In der Vergangenheit ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wenig gewillt gewesen, aus Artikel 10 EMRK positive Rechte abzuleiten, insbesondere bezüglich des Rechts auf Erhalt von Informationen.

In diesem Papier werden auch eine Reihe von (nicht unbedingt zusammenhängenden) Einschränkungen der politischen Rede in den Medien untersucht, darunter an erster Stelle der Schutz gegen Ehrverletzungen. Es werden eine Reihe von positiven Trends aufgezeigt, so etwa das mittlerweile in vielen Staaten anerkannte Argument der „Angemessenheit“ als Verteidigung in Klagen wegen Ehrdelikten oder die zunehmende Verlagerung der Beweislast für die Unwahrheit auf den Kläger in Fällen von öffentlichem Interesse.<sup>72</sup> Jedoch wird die beharrliche Weigerung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die strafrechtliche Ahndung von Ehrverletzungen – per Definition – als Verstoß gegen die Freiheit der Meinungsäußerung zu erklären, als enttäuschend empfunden. Allerdings hat der Gerichtshof den Regierungen aufgrund ihrer beherrschenden Stellung bei Verfahren wegen Ehrverletzungen Zurückhaltung bei der Anwendung von strafrechtlichen Maßnahmen auferlegt. Das Papier kritisiert auch an der jüngsten Erklärung des Ministerkomitees des Europarats zur Freiheit der politischen Rede, dass diese „über eine Anerkennung der strafrechtlichen Ahndung von Ehrverletzungen hinaus [geht], denn es werden Haftstrafen für Ehrverletzung in Betracht gezogen, und zwar selbst bei politischen Aussagen“, und dass sie Ehrverletzungen mit Volksverhetzung auf eine Stufe stellt (siehe unten). Hinter dieser Kritik steht die Überzeugung, dass das Strafrecht ein unverhältnismäßiges Mittel ist, um auf unbillige Rufschädigungen zu reagieren (da das Zivilrechtlich adäquate Wiedergutmachungsmöglichkeiten bietet) und einer „inakzeptable[n] Abschreckungswirkung gegenüber freier Meinungsäußerung“ Vorschub leistet.<sup>73</sup>

69) Toby Mendel, in dieser Publikation, Einschränkungen der politischen Meinungsäußerung, unter 3.

70) Ebd., a. a. O., unter 1.

71) Ebd., a. a. O., unter 4.

72) Dies entspricht Grundsatz 7 *Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation* der Gruppe ARTICLE 19, London, 2001.

73) Redaktionelle Anmerkung: Angesichts der Umstände, in denen die Erklärung verabschiedet wurde (in den meisten Mitgliedstaaten des Europarats ist Verleumdung nach wie vor ein Straftatbestand), war diese Erklärung jedoch der einzige mögliche Kompromiss zwischen eben diesen Staaten und jenen, die sich eine konsequentere Formulierung gewünscht hätten. Aller Wahrscheinlichkeit nach hätten weiter reichende Forderungen nur zu jahrelangen und letztendlich ergebnislosen Verhandlungen geführt. Siehe auch Páll Thórhallsson, in dieser Publikation, Die politische Meinungsfreiheit und der Europarat, unter 2.1.

Was die Auswirkungen des Internet anbelangt, so stehen ganz offensichtlich Zuständigkeitsfragen im Vordergrund, so wie auch Haftungsfragen bezüglich der Internetdiensteanbieter. Zu beiden Themen werden die aktuellen Entwicklungen vorgestellt. So ist im Bericht des Rechts- und Binnenmarktausschusses der Europäischen Union vorgeschlagen worden, die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht<sup>74</sup> dahingehend zu ändern, dass Internet-Publikationen dem Recht des Landes unterliegen sollten, in dem das Material ins Netz gestellt wurde, oder alternativ des Landes, in dem der Publizierende seinen Sitz hat. Bezüglich der Haftung von Internetdiensteanbietern wird in der Erklärung des Europarats zur Kommunikationsfreiheit im Internet gefordert, dass diese Anbieter nicht für die Bereitstellung eines kurzfristigen Zugriffs auf Inhalte, die ihren Dienst durchlaufen, haftbar sein sollten (da sie keinen Zugriff auf die Quelle der Inhalte haben). Wie in der E-Commerce-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft sind die Diensteanbieter laut dieser Erklärung des Europarats verpflichtet, Material zu entfernen, von dessen Rechtswidrigkeit sie Kenntnis erlangt haben. Allerdings verknüpft die Erklärung hiermit keine Überwachungspflicht seitens der Diensteanbieter. Darüber hinaus sollte auch nicht jeder beanstandete Inhalt aus Angst vor möglichen Haftungsfolgen sofort entfernt werden müssen, da dies die Kommunikationsfreiheit im Internet beeinträchtigen könnte.

Bezüglich der Sanktionen heißt es:

„Die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit gilt für Sanktionen ebenso wie für primäre Einschränkungen, sodass allzu harte oder unverhältnismäßige Sanktionen als solche bereits das Recht auf freie Meinungsäußerung verletzen. Die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit verlangt somit, dass die Staaten Sanktionen verhängen, die zwar das betreffende legitime Interesse ausreichend schützen, dabei aber zugleich die geringstmögliche abschreckende Wirkung entfalten.“<sup>75</sup>

In diesem Zusammenhang werden kurz die Vorteile von Selbstregulierungsmaßnahmen vorgestellt, die bei Einschränkungen der politischen Rede die sehr effektive Konfliktlösungsansätze liefern können. Solche Maßnahmen erweisen sich oft als deutlich flexibler in der Behandlung subtiler Probleme.

## Strukturelle Überlegungen

Während früher in der Regel der Staat als größte Gefahr für die Freiheit der Meinungsäußerung angesehen wurde, wird heute zunehmend befürchtet, dass diese Gefahr von privaten Akteuren – insbesondere aus Politik und Wirtschaft – ausgeht. Aus dieser Perspektive betrachtet können die Konzentration der Medien und der in der Regel damit verbundene Mangel an Pluralismus ernsthafte Folgen für die politische Rede und Debatte haben. Dies trifft umso mehr zu, wenn sich der Medienbesitz in Händen von politischen Persönlichkeiten oder Organisationen bzw. politisch aktiven Persönlichkeiten oder Organisationen konzentriert.<sup>76</sup> Bedenken wegen genau solch einer Situation in Italien haben in den vergangenen Monaten zu besorgten Untersuchungen und kritischen Kommentaren sowohl seitens des Europäischen Parlaments<sup>77</sup> als auch der Parlamentarischen Versammlung des Europarats<sup>78</sup> geführt. Im Fall Italiens sind allerdings inhaltsbezogene Regelungen für die politische

74) („Rom II“), 22. Juli 2003, KOM (2003) 427 endgültig, verfügbar unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003\\_0427de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0427de01.pdf)

75) Toby Mendel, a. a. O., unter 8.

76) Wichtig ist die Unterscheidung zwischen „politisch“ und „politisch aktiv“. Wenn zum Beispiel Rundfunksender traditionell Beziehungen zu bestimmten politischen Parteien unterhalten haben, entstehen Interessenskonflikte – oder zuallermindest der Verdacht eines Interessenskonflikts.

77) Bericht über Gefahren der Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11(2) der Charta der Grundrechte) (2003/2237/(INI)) in der EU, vor allem in Italien; Europäisches Parlament, Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten (Berichterstatte: Johanna L. A. Boogerd-Quaak), 5. April 2004, Dok. A5-0230/2004 (Final); verfügbar unter: [http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME\\_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0230+0+DOC+XML+V0//DE](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0230+0+DOC+XML+V0//DE). Siehe auch: Tarlach McGonagle, „Europäisches Parlament: Verabschiedung eines Berichts über Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien“, *IRIS* 2004-6: 6.

78) Monopolisierung der elektronischen Medien und eventueller Machtmissbrauch in Italien, Empfehlung (vorläufige Ausgabe), Parlamentarische Versammlung des Europarats, 24. Juni 2004; Monopolisierung der elektronischen Medien und eventueller Machtmissbrauch in Italien, Entschließung 1387 (2004) (vorläufige Ausgabe), Parlamentarische Versammlung des Europarats, 24. Juni 2004, Monopolisierung der elektronischen Medien und eventueller Machtmissbrauch in Italien, Berichts des Ausschusses für Kultur, Wissenschaft und Bildung (Berichterstatte: Paschal Mooney), Parlamentarische Versammlung des Europarats, 3. Juni 2004, Dok. 10195, verfügbar unter: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1387.htm>  
<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc04/EDOC10195.htm>. Siehe auch: Tarlach McGonagle, „Parlamentarische Versammlung: Neue Entschließung übt Kritik an der Medienkonzentration in Italien“, *IRIS* 2004-7: 3.

Kommunikation möglicherweise noch wichtiger als Medienkonzentrationsregelungen,<sup>79</sup> die sich bislang als weitgehend wirkungslos erwiesen haben.<sup>80</sup>

In manchen Staaten gibt es rechtliche Vorkehrungen, die verhindern oder erschweren sollen, dass Akteure aus der Politik gleichzeitig Besitzer von Medien sind. Die Nichtzulassung bestimmter Einrichtungen oder Kategorien von Einrichtungen bei der Vergabe von Rundfunklizenzen<sup>81</sup> kann somit auch als eine Form der Eigentumsregulierung betrachtet werden. Am konsequentesten werden (jeweils verschieden definierte) politische Organisationen von den Rundfunklizenzen ausgeschlossen. Allerdings zeichnet sich auf nationaler Ebene eine gewisse Liberalisierung ab. So dürfen beispielsweise im Vereinigten Königreich lokale Behörden nach Paragraph 349 des *Communications Act 2003* Rundfunklizenzen erwerben (und auch an Dritte weitergeben), sofern der Betrieb einer Rundfunkstation der Übertragung bzw. Verbreitung von Inhalten dient, die eine oder beide der folgenden Bedingungen erfüllen:

- (a) Informationen über Dienste innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Behörde, die entweder von der Behörde selbst oder von bestimmten anderen Behörden angeboten werden [...];
- (b) Informationen über die Funktionen der Behörde.

In diesem Zusammenhang wurde zu bedenken gegeben, dass die Definition von „lokale Behörde“ (*local authority*) klar und eindeutig und der Rundfunkbetrieb strikt auf die Funktionen und Dienste der fraglichen Behörde (oder anderer relevanter Behörden) beschränkt sein müsse.<sup>82</sup> Hinter der empfundenen Neutralität von Informationen, die von einer Verwaltung oder offiziellen Stelle herausgegeben werden, können sich oft politische bzw. politisch eingefärbte Programme oder Inhalte verbergen, was der Mehrheitspartei in derartigen Behörden einen mit Werbung vergleichbaren Vorteil verschaffen würde.

Anzumerken ist, dass es bei den Einschränkungen im Vereinigten Königreich weniger um Wettbewerbsfragen bezüglich der Eigentumsverhältnisse oder um die Sicherstellung von Pluralismus oder Qualität in der öffentlichen Debatte geht, sondern vielmehr darum, dass ein System in der Lage sein muss, in Wahlkämpfen für Chancengleichheit zu sorgen. So gesehen gibt es eine klare Verbindung mit dem gesetzlichen Verbot jeglicher bezahlter politischer Werbung in den Rundfunkmedien. In der Schweiz hingegen ist das Ziel des Pluralismus im Rundfunkgesetz verankert: Zwar dürfen politische oder religiöse Organisationen Rundfunklizenzen erwerben, aber „das Gesamtangebot an Programmen in einem Versorgungsgebiet darf nicht einseitig bestimmten Parteien, Interessen oder Weltanschauungen dienen“.<sup>83</sup>

## Privatsphäre

Wie bereits erwähnt kann die Privatsphäre für die politische Rede in den Medien – auch in den neuen Medien – von Bedeutung sein. Hierzu ein Beispiel aus Italien: Kurz vor der Wahl zum Europaparlament im Juni 2004 wurde von der Präsidentschaft des italienischen Ministerrates in Zusammenarbeit mit den Mobilfunkbetreibern folgende Nachricht als SMS landesweit an Handy-Besitzer verschickt: „Wahl 2004:

79) Zur aktuellen Entwicklung in diesem Zusammenhang siehe *Legge 3 maggio 2004, n. 112 „Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione“* (Gesetz vom 3. Mai 2004, Nr. 112, Regelungen und Grundsätze für die Einrichtung des Rundfunksystems und der RAI – Radiotelevisione italiana S.p.a., das der Regierung erlaubt, ein konsolidiertes Rundfunkgesetz herauszugeben – das so genannte „Gasparri-Gesetz“), verfügbar (in Englisch) unter: <http://www.comunicazioni.it/en/Img/9/Law%203%20MAY%202004,%20no.%20112.pdf> . Siehe weiterhin Maja Cappello, „Neues Rundfunkgesetz“, *IRIS* 2004-6: 12.

80) Wegen der jüngsten Reform siehe *Legge 20 luglio 2004, n. 215 „Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi“* (das so genannte „Frattini-Gesetz“), verfügbar unter: <http://www.camera.it/parlam/leggi/04215l.htm> . Nach diesem „Interessenkonfliktgesetz“ dürfen Regierungsmitglieder nicht Manager (wohl aber Eigentümer) eines Unternehmens sein. Siehe auch: Maja Cappello, „AGCOM übernimmt die Überwachung von Interessenskonflikten im Rundfunksektor“ *IRIS* 2004-10:14, siehe: <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=9350>

81) Im Vereinigten Königreich darf zum Beispiel eine religiöse Einrichtung nicht über eine landesweite Rundfunklizenz verfügen (wohl aber über andere Arten von Radio- oder Fernsehlicenzen). Vor der Einführung des *Communications Act 2003* galt dasselbe auch für Werbeagenturen.

82) In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass es in manchen Staaten, so z. B. in Polen, gesetzliche Vorschriften gibt, die bestimmten Staatsfunktionären einen direkten Zugang zu den Medien für spezifische Botschaften ermöglichen. Siehe auch Małgorzata Pęk, in dieser Publikation, Polen: Politische Meinungsfreiheit in den elektronischen Medien mit besonderer Berücksichtigung von Wahlkampagnen und anderen Formen politischer Diskussion, unter 2.

83) Artikel 3 Abs. 2 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen der Schweiz von 1991.

Sie können am Samstag, den 12., von 3.00 Uhr bis 22.00 Uhr und am Sonntag, den 13., von 7.00 Uhr bis 22.00 Uhr wählen. Personalausweis und Wahlkarte nicht vergessen“. Diese Initiative wurde wegen ihres Eingriffs in die Privatsphäre heftig kritisiert. Eine Beschwerde wurde bei der Datenschutzbehörde eingereicht, die aber die Botschaft aus Gründen der öffentlichen Ordnung für zulässig befand. In der Erläuterung hieß es, dass mit der Botschaft die Öffentlichkeit darüber informiert wurde, dass sich die Wahl über zwei Tage (und nicht einen) erstreckt und dass sie dazu beitragen sollte, unnötige Schlangen und Wartezeiten an den Wahlurnen zu vermeiden. Die Angelegenheit wurde als institutionelle Benachrichtigung und nicht als politische Botschaft erachtet, für die ein anderer Rechtsrahmen gegolten hätte.<sup>84</sup>

Bezüglich der allgemeinen Medienberichterstattung sollte als Faustregel gelten, dass Eingriffe in die Privatsphäre von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens nur dann erlaubt sein sollten, wenn sie durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind.

## Ehrverletzungen

Die Diskussion zum Thema Ehrverletzungen basierte im Wesentlichen auf den umfassenden Analysen in den Papieren von Toby Mendel, Páll Thórhallsson und Fred Schauer. So wird an dieser Stelle lediglich auf die entsprechenden Passagen in diesen Papieren verwiesen.

## Toleranz

Es ist eine Binsenweisheit, dass alle europäischen Staaten in ihrer gesellschaftlichen Zusammensetzung immer heterogener werden. Die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung in einer pluralistischen Gesellschaft führt zwangsläufig zu Reibungspunkten, da die Meinungen von Mehrheiten und Minderheiten immer danach trachten, sich durchzusetzen bzw. um Legitimierung oder Vorherrschaft ringen. Diese unweigerlich entstehenden Reibungspunkte untersucht Aernout Nieuwenhuis in seinem Beitrag, sowohl konzeptionell als auch praktisch am Beispiel der niederländischen Gesellschaft von heute.

In einem unlängst von der niederländischen Regierung verabschiedeten Memorandum, *Grondrechten in een pluriforme samenleving* (Grundrechte in einer pluralistischen Gesellschaft), wurden verschiedene kontroverse Fälle aus den Niederlanden angesprochen. Dazu gehörten ein öffentlicher Vergleich von Diebstahl mit Homosexualität sowie eine Beschreibung von Homosexualität als Fehlentwicklung und Gefahr für die Gesellschaft. Beide Angeklagten wurden freigesprochen, wobei das Berufungsgericht die Aussagen als beleidigend, aber wegen des religiösen Kontextes, in dem sie gemacht worden waren, nicht strafbar befand (angeklagt waren ein christlich-orthodoxer Politiker bzw. ein islamischer Imam). Gegen das Urteil im Fall, bei dem es um den Vergleich von Diebstahl mit Homosexualität ging, wurde Revision zum *Hoge Raad* (dem obersten Gericht) eingelegt. Dieses bestätigte das Urteil des Berufungsgerichts, betonte aber zugleich auch die Bedeutung einer öffentlichen Debatte.<sup>85</sup> Kontrovers aufgenommen wurden darüber hinaus auch beleidigende Bemerkungen eines Politikers über den Islam (wonach der Islam eine rückschrittliche Religion und Mohammed ein Perverser gewesen sei), aber von der Staatsanwaltschaft wurde auf ein Gerichtsverfahren verzichtet.

Die niederländischen Gerichte und insbesondere der *Hoge Raad* neigen in der Regel dazu, sich eng an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anzulehnen, und setzen die Grenzen der Freiheit der Meinungsäußerung an dem Punkt, an dem die geäußerte Meinung Rassismus oder einer Aufstachelung zu Hass gleichkommt. Dies ist auch die Trennlinie zwischen gesellschaftlicher Toleranz und Volksverhetzung.

Die 2004 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedete Erklärung über die Freiheit der politischen Debatte in den Medien wurde dafür kritisiert, dass sie einen Zusammenhang zwischen Ehrverletzungen und Volksverhetzung herzustellen scheint (siehe oben). So heißt es in Abschnitt VIII der Erklärung („Maßnahmen gegen Verstöße durch die Medien“):

Üble Nachrede oder Beleidigung durch die Medien sollten nicht zu einer Haftstrafe führen, es sei denn, dass diese aufgrund der Schwere der Verletzung der Rechte oder des

84) Siehe auch weiter oben und Maja Cappello, in dieser Publikation, Italien: Pluralismus und Meinungsfreiheit in den Medien, unter 8.

85) Siehe auch Urteil des Obersten Gerichts der Niederlande vom 9. Januar 2001, *Nederlandse Jurisprudentie* 2001, 203.

Rufs anderer eine definitiv notwendige und angemessene Strafe darstellt, insbesondere wenn weitere fundamentale Rechte durch diffamierende oder beleidigende Aussagen in den Medien ernsthaft verletzt worden sind, etwa durch Hetzparolen.

Kritisiert wird insbesondere, dass sich üble Nachrede in erster Linie gegen das Ansehen bzw. den „guten Ruf“ eines Menschen richtet, während Volksverhetzung im Wesentlichen eine Äußerung des Hasses oder eine Aufstachelung zum Hass ist, der sich gegen einzelne Personen oder Gruppen wegen ihrer bestimmten Wesensmerkmale wendet. Es handelt sich folglich um zwei unterschiedliche Arten von Rechtsverletzung. Bezüglich der Sanktionen wurde die Auffassung vertreten, dass Gefängnisstrafen bei Ehrverletzungen niemals ein angemessenes Mittel sind, während dies bei der Aufstachelung zum Hass möglicherweise weniger eindeutig ist.

Letztere genießt nach Artikel 10 EMRK keinerlei Schutz, da sie bereits gegen Artikel 17 EMRK (Verbot des Missbrauchs der Rechte) verstößt. Artikel 17 wurde als eingebauter Schutzmechanismus konzipiert, um zu verhindern, dass die Konvention von jenen ausgehöhlt wird, deren Motive im Widerspruch zu Buchstaben und Geist der Konvention stehen.<sup>86</sup> In Artikel 17 heißt es:

Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.

Was einen möglichen Schutz von rassistischen Äußerungen und Hetzreden durch Artikel 10 EMRK angeht, so ist der Gerichtshof in seinen zahllosen Fällen praktisch nie von seiner ablehnenden Haltung abgerückt; erst recht nicht dann, wenn die Leugnung des Holocaust mit im Spiel war.<sup>87</sup> In seiner bislang vermutlich schärfsten Stellungnahme gegen Hetzpropaganda befand das Gericht im Fall *Garaudy*:

Es kann keinen Zweifel darüber geben, dass das Leugnen von eindeutig belegten historischen Fakten wie dem Holocaust, wie es der Beschwerdeführer in seinem Buch getan hat, keine historische Forschung im Sinne einer Suche nach der Wahrheit darstellt. Die Ziele und Ergebnisse dieses Ansatzes sind hier ganz andere; der eigentliche Zweck besteht darin, das nationalsozialistische Regime zu rehabilitieren und folglich die Opfer selbst der Geschichtsfälschung zu bezichtigen. Die Leugnung von Verbrechen gegen die Menschheit ist somit eine der schwerwiegendsten Formen der rassistischen Beleidigung von Juden und der Aufstachelung zum Hass gegen sie. Die Leugnung oder Umschreibung solcher historischer Fakten untergräbt die Werte, auf denen die Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus beruhen und stellt eine ernste Bedrohung der öffentlichen Ordnung dar. Solche Taten sind mit Demokratie und Menschenrechten unvereinbar, da sie die Rechte anderer verletzen. Ihre Befürworter haben unbestreitbar Absichten, die in die Kategorie der Ziele fallen, die nach Artikel 17 der Konvention verboten sind.

Das Gericht ist der Auffassung, dass die wesentlichen Inhalte und der allgemeine Tenor des Buchs des Beschwerdeführers, und somit auch sein Ziel, deutlich revisionistisch sind und folglich gegen die in der Präambel formulierten Grundwerte der Konvention, nämlich Gerechtigkeit und Frieden, verstoßen.<sup>88</sup>

## Nationale Sicherheit

Politischen Parteien mit extremistischen Tendenzen den Zugang zu öffentlichen Plattformen zu verweigern führt nicht zwangsläufig zu der vom Regulierer erwünschten Wirkung, dass die mit entsprechenden Verboten oder Einschränkungen belegten Parteien bei Wahlen schlechter abschneiden (wie der Wahlerfolg des *Vlaams Blok* in Belgien beispielhaft gezeigt hat, siehe oben). Auch eine generelle Kritisierung und Verteufelung dieser Parteien durch die Mainstream-Medien bietet keine Gewähr, dass die angestrebte politische Ächtung an den Wahlurnen erreicht wird. Zudem können extremistische Parteien sehr geschickt darin sein, aus der Not eine Tugend zu machen. Mit einer

86) Siehe auch Tarlach McGonagle, „Schutz der Menschenwürde, Verbreitung von rassistischen Inhalten (Hassrede)“, in Co-Regulierung der Medien in Europa, *IRIS Spezial* (Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2003), S. 47–50, auf S. 50.

87) Siehe auch Tarlach McGonagle, a. a. O.

88) *Garaudy gegen Frankreich*, Unzulässigkeitsentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Vierte Sektion) vom 24. Juni 2003, Antrag Nr. 65831/01 (nichtamtliche Übersetzung).

Imagepflege als ewig unterdrückte und diskriminierte Partei, die von allgemeinen Debatten ausgeschlossen sowie offen und ständig schikaniert wird, schaffen sie es nicht selten, potenzielle Protestwähler anzuziehen.

Zu Beginn der 90er-Jahre bearbeitete die (inzwischen aufgelöste) Europäische Kommission für Menschenrechte Beschwerden gegen Irland und das Vereinigte Königreich wegen der dort geltenden Sendeverbote.<sup>89</sup> In Irland war das Verbot strenger als im Vereinigten Königreich, aber beide Ersuchen wurden letztendlich von der Kommission abgewiesen, die unter den jeweils speziellen Umständen dieser Fälle die nationale Sicherheit über die Meinungsfreiheit stellte. Über die abschreckende Wirkung von Sendeverböten ist viel geschrieben worden, und das irische Beispiel zeigt, wie solche Verbote einen langen Schatten werfen können, der sogar über das Ende des Verbotes hinaus reicht.<sup>90</sup>

Die vielen Facetten der Beziehungen zwischen Meinungsfreiheit, Information und nationaler Sicherheit werden umfassend in den Johannesburg-Prinzipien für nationale Sicherheit, Meinungsfreiheit und Informationszugang behandelt.<sup>91</sup> Allerdings hat sich seit der Verabschiedung dieser Prinzipien in der Debatte über nationale Sicherheit und Informationsfreiheit insofern viel geändert, als die traditionellen Konzepte der nationalen Sicherheit mittlerweile deutlich anders bewertet werden.

Der Krieg im Irak und die weltweit gestiegene Angst vor terroristischen Angriffen geben zunehmend Anlass zu Besorgnis und Kritik an der Informationspolitik der Regierungen in Sicherheits- und Verteidigungsfragen. Beispiele für diese Art von Misstrauen und Unzufriedenheit in der Öffentlichkeit gibt es in den USA viele, und auch in einigen Ländern Europas werden Regierungen mittlerweile der Verheimlichung, Verdrehung und Fälschung von Informationen bezichtigt. Zu den spektakulärsten Beispielen gehören hier die Ereignisse, die zur Einsetzung des Hutton-Untersuchungsausschusses in Großbritannien geführt haben<sup>92</sup> sowie die Reaktionen der spanischen Regierung unmittelbar nach den Bombenattentaten in Madrid im März 2004.<sup>93</sup>

Im Abschlussbericht des Hutton-Untersuchungsausschusses wurde die britische Regierung vom Vorwurf der Fälschung und Aufblähung des Dossiers über die Massenvernichtungswaffen des Irak (*Iraq's Weapons of Mass Destruction*) entlastet. Die BBC hatte behauptet, das Dossier sei wahrheitswidrig verschärft worden. Anzumerken ist, dass dieses Dossier bei der Entscheidung der britischen Regierung für einen Krieg gegen den Irak eine gewichtige Rolle spielte. Im Hutton-Bericht heißt es:

Es ist ein unverzichtbarer Bestandteil des Lebens in einer demokratischen Gesellschaft, dass die Medien Informationen über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse und öffentlicher Bedeutung veröffentlichen (darunter auch solche, die von Enthüllungsjournalisten beschafft wurden). Das Recht zur Veröffentlichung derartiger Informationen steht jedoch – wiederum zum Wohle der demokratischen Gesellschaft – unter der Voraussetzung, dass von den Medien keine unwahren Tatsachenbehauptungen aufgestellt werden, die die Integrität anderer in Frage stellen; Politiker inbegriffen. Die Geschäftsleitung eines Rundfunksenders bzw. einer Zeitung sollte sicherstellen, dass – wann immer ein Reporter Informationen senden bzw. veröffentlichen will, die die Integrität anderer verletzen – ein System eingreift, nach dem der Herausgeber bzw. Chef vom Dienst die

89) *Purcell & Others gegen Irland*, Unzulässigkeitsentscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 16. April 1991, Antrag Nr. 15404/89; *Brind & Others gegen Vereinigtes Königreich*, Unzulässigkeitsentscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 9. Mai 1994, Antrag Nr. 18714/91.

90) Siehe auch Tarlach McGonagle, in dieser Publikation, Irland: Ein Überblick über ausgewählte Fragen zur politischen Meinungsfreiheit, unter 3.

91) ARTICLE 19, November 1996, verfügbar unter: <http://www.article19.org/docimages/511.htm>. Eine umfassende Analyse der Johannesburg-Prinzipien siehe bei Sandra Coliver, „*Commentary on the Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*“, in: Sandra Coliver, Paul Hoffman, Joan Fitzpatrick & Stephen Bowen, Hrg., *Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression, and Access to Information* (den Haag, M. Nijhoff Publishers, 1999), S. 11-81. Betrachtungen über diese Prinzipien für die Zeit nach dem 11. September enthält die Essay-Sammlung unter dem Titel *National Security and Open Government: Striking the right balance* (New York, Campbell Public Affairs Institute, The Maxwell School of Syracuse University, 2003), verfügbar unter: <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/opengov/>.

92) Lord Hutton, „*Report of the Inquiry into the Circumstances Surrounding the Death of Dr David Kelly C.M.G.*“, 28. Januar 2004, verfügbar unter: <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/>. Siehe auch Tony Prosser, „GB – Amtliche Untersuchung führt zum Rücktritt des Vorsitzenden und des Generaldirektors der BBC“, *IRIS* 2004-4: 10, und David Goldberg, „GB – Fernsehübertragung von Zeugenaussagen im Hutton-Untersuchungsausschuss abgelehnt“, *IRIS* 2003-9: 8.

93) Siehe auch Cabrera, in dieser Publikation, Spanien: Offene Fragen zur politischen Meinungsfreiheit und Wahlen.

Formulierungen im Bericht sorgfältig prüft und abwägt, ob es unter allen Umständen richtig ist, den Bericht zu senden bzw. zu veröffentlichen.<sup>94</sup>

Eine ähnliche Debatte hat sich in Spanien als kontrovers und spaltend erwiesen.<sup>95</sup> Wie unlängst in einem Bericht des Europäischen Parlaments festgestellt, „[hat] der Druck der Regierung auf die öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt TVE dazu geführt [...], dass offenkundig verzerrte Informationen darüber, wer für die furchtbaren Anschläge vom 11. März 2004 verantwortlich ist, verbreitet bzw. Informationen unterschlagen wurden“.<sup>96</sup>

Für eine Bewertung von Qualität und Quantität der Informationen über Fragen der nationalen Sicherheit, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, ist es noch zu früh. Welche konkreten Auswirkungen das Internet auf die beiden Faktoren gehabt hat, lässt sich bislang auch nicht sagen. Auch ist, selbst im Vergleich zwischen Staaten oder historischen Zeiträumen, der Anteil an verheimlichten Informationen nur schwer messen. Hinzu kommen die traditionell schwierigen Beziehungen zwischen den Medien und der Regierung,<sup>97</sup> die aber für die Freigabe von Informationen für die Öffentlichkeit von entscheidender Bedeutung sind. Auf der einen Seite werden die Regierungen wegen ihres Hangs zur Verheimlichung weltweit von den Medien gezeißelt, und auf der anderen Seite werden Informationen in der Regel durch die Medien gefiltert. Dies bedeutet, dass (i) die Öffentlichkeit auf die Medien angewiesen ist, um zu erfahren, wie viele Informationen ihnen vorenthalten werden und (ii) die Kritik der Medien mit Sicherheit nicht ohne Eigeninteresse ist.

Es wurde vorhergesagt, dass in Zukunft mit Konflikten zu rechnen sein würde, bei denen die Werte der Meinungsfreiheit auf der einen Seite stehen und online veröffentlichte Anleitungen für die Herstellung von Bomben, Nervengas und Massenvernichtungswaffen auf der anderen. Auch Tipps für die richtige Platzierung von Bomben oder eine Menge sonstiger terroristisch motivierten Handlungen könnten dabei genannt werden. Inwieweit hier entsprechende Regulierungsmechanismen zum Beispiel aus der Handhabung von Anleitungen für den Drogengebrauch übernommen werden können, bleibt fraglich.

Die Besorgnis um die Konsequenzen aus dem Krieg gegen den Terrorismus seit dem 11. September ist mehrfach auf internationaler Ebene artikuliert worden, nicht zuletzt von den Sonderbeauftragten für Meinungsfreiheit dreier internationaler Organisationen, nämlich vom Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung der Vereinten Nationen, dem Vertreter für Medienfreiheit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und dem Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung der Organisation Amerikanischer Staaten. Im Abschnitt „Terrorbekämpfung“ ihrer gemeinsamen Erklärung vom November 2001 heißt es:

- Der Terror darf nicht über Menschenrechte im Allgemeinen und die Meinungsfreiheit im besonderen triumphieren.
- Gewisse Regierungen haben im Zuge der Ereignisse vom 11. September Maßnahmen verabschiedet oder Schritte unternommen, um die Meinungsfreiheit einzuschränken und den freien Informationsfluss zu beschneiden; diese Reaktion spielt den Terroristen in die Hände.
- Garantien für die Freiheit der Meinungsäußerung haben sich über Jahrhunderte entwickelt, lassen sich aber leicht rückgängig machen; wir sind besonders besorgt, dass mit den jüngsten Schritten mancher Regierungen zur Einführung von Gesetzen, die das Recht auf Meinungsfreiheit einschränken, ein falsches Zeichen gesetzt wird.

94) Lord Hutton, a. a. O., Kapitel 12 „*Summary of conclusions*“, Abs. 467 (3) (ii). Zu den konkreteren Vorwürfen heißt es in dem Bericht: „Die Behauptungen über die Regierung und die Erstellung des Dossiers, die Mr. Gilligan vorhatte zu senden, waren sehr schwerwiegende Behauptungen im Rahmen eines Themas von hoher Wichtigkeit, und ich bin der Auffassung, dass das redaktionelle System bei der BBC insofern versagt hat, als es Mr. Gilligan möglich war, seinen Bericht um 6.07 Uhr zu senden, ohne dass leitende Redakteure ein Skript über seinen Beitrag gesehen und die Notwendigkeit einer Freigabe geprüft haben.“

95) Siehe auch Francisco Cabrera, a. a. O., unter 1.

96) Bericht über Gefahren der Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11(2) der Charta der Grundrechte) (2003/2237/(INI)) in der EU, vor allem in Italien; Europäisches Parlament, Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten (Berichtersteller: Johanna L. A. Boogerd-Quaak), 5. April 2004, Dok. A5-0230/2004 (Final); verfügbar unter: [http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME\\_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0230+0+DOC+XML+V0//DE](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0230+0+DOC+XML+V0//DE)

97) Siehe in diesem Zusammenhang: Edward S. Herman & Noam Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media* (Great Britain, Vintage, 1994).

- Wir sind der Auffassung, dass eine wirkungsvolle Strategie gegen den Terror eine Bekräftigung und Stärkung von demokratischen Werten auf der Grundlage der Freiheit der Meinungsäußerung beinhalten muss.
- Die Nachwehen der Ereignisse vom 11. September haben einen Anstieg von Rassismus und Angriffen gegen den Islam mit sich gebracht; wir fordern alle Regierungen sowie die Medien auf, alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, um diesen gefährlichen Trend zu bekämpfen.<sup>98</sup>

Die Antiterrorstrategien, die, unabhängig von den Angriffen des 11. September, im Rahmen von bestimmten Konflikten entwickelt wurden, beschreiben unterschiedliche Evolutionskurven. So sind beispielsweise die früheren Sowjetrepubliken in hohem Maße vom Tschetschenienkonflikt und seiner grenzüberschreitenden Austragung beeinflusst worden. Um den Tschetschenienkonflikt in den Griff zu bekommen, hat Russland 1998 ein Antiterrorgesetz eingeführt.<sup>99</sup> Dieses verbietet die Verbreitung von Informationen, die „dazu dienen, Terrorismus und Extremismus zu fördern oder zu rechtfertigen“. Zudem unterliegt die öffentliche Verbreitung von Informationen grundsätzlich den Vorschriften und Einschränkungen des Antiterror-Einsatzzentrums.<sup>100</sup> Das hat zur Folge, dass die Medien über bestimmte Informationsarten nur noch eingeschränkt berichten können, wenn sie aus einem Gebiet kommen, in der antiterroristische Operationen durchgeführt werden. Kritisiert wurde der Versuch der Behörden, die gesetzliche Definition dieser „Terrorismusbekämpfungsgebiete“ sehr weit auszulegen, nämlich auf ganz Tschetschenien, das rund 16.000 Quadratkilometer groß ist.

Antiterrorgesetze wurden in der Folge auch in anderen ehemaligen Sowjetrepubliken verabschiedet: Schon Ende 1998 hatte die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ein Modellgesetz für die Bekämpfung des Terrorismus erarbeitet. Es wurde von einigen Staaten übernommen und hier und da angepasst, um dem russischen Prototyp einen etwas nationaleren Anstrich zu verleihen.<sup>101</sup> Turkmenistan war hier allerdings eine Ausnahme. Dort wurde die Medienberichterstattung aus Terrorismusbekämpfungsgebieten (ob live oder als Aufzeichnung) grundsätzlich verboten. Darüber hinaus wurde den Medien ein nationaler Erziehungsauftrag zugewiesen, um terroristischen Handlungen vorzubeugen.

Als sich herausstellte, dass die Medienberichterstattung über terroristische Aktivitäten mit diesen Gesetzen nicht abgewürgt werden konnte, wurden die gesetzgeberischen Bemühungen deutlich verstärkt. Sie führten dazu, dass in verschiedenen Staaten eine ganze Flut neuer Gesetze verabschiedet wurde,<sup>102</sup> die sich nun gegen Extremismus wandten (ein Begriff, der in den vorherigen Gesetzen als Element des Terrorismus beschrieben, aber ansonsten nicht näher definiert worden war). Aufbauend auf bestehenden Strafrechtsvorschriften ordnet das russische Gesetz „Über Gegenmaßnahmen gegen extremistische Tätigkeit“ dem Straftatbestand eine Reihe neuer Merkmale zu, darunter insbesondere eine Verknüpfung mit Gewalt oder mit Aufstachelung zu Gewalt. Rechtlich gesehen umfasst Extremismus in Russland nun „Aktivitäten zur Planung, Organisation, Vorbereitung und Ausführung von Handlungen, die auf den gewaltsamen [...] Bruch der Einheit der Russischen Föderation, auf die Zerstörung der Sicherheit und Geschütztheit Russlands, auf die Übernahme oder Ergreifung der Macht, die Organisation von illegalen bewaffneten Gruppierungen oder die Umsetzung von terroristischen Aktivitäten gerichtet sind“.<sup>103</sup>

Die Medien betrachten diese neuen Antiextremismus-Gesetze als beunruhigende Entwicklung, da Staatsanwälte auf allen Ebenen nun zum ersten Mal seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Befugnis erhalten haben, nicht nur einzelne Journalisten, sondern auch Medienunternehmen als Rechtspersonlichkeit zu bestrafen. Sie haben die Macht, Presseorganisationen zu verwarnen und deren Tätigkeit im Falle einer Verbreitung von extremistischen Informationen einzustellen. Da Propaganda für Extremismus nun als extremistische Handlung strafbar ist, beklagen die Medien die Tatsache, dass, von zwei eindeutigen Beispielen abgesehen (Propaganda für die Nazis oder den italienischen Faschismus unter Benito Mussolini), völlige Unklarheit über die Definition herrscht.

98) Verfügbar unter:

<http://www.article19.org/docimages/1244.doc> oder [http://www.osce.org/documents/rfm/2001/11/193\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2001/11/193_en.pdf)

99) Gesetz „Über den Kampf gegen Terrorismus“ vom 25. Juli 1998.

100) Artikel 15 des Gesetzes „Über den Kampf gegen Terrorismus“, verabschiedet am 25. Juli 1998.

101) Kirgisien (21. Oktober 1999); Usbekistan (15. Dezember 2000); Moldawien (12. Oktober 2001); Weißrussland (3. Januar 2002); Ukraine (20. März 2003); Turkmenistan (15. *Alp Arslan* (August) 2003).

102) Gesetze zur Bekämpfung von terroristischen Aktivitäten wurden in Russland (25. Juli 2002) und in Moldawien (21. Februar 2003) verabschiedet; in Weißrussland wird noch über einen Gesetzentwurf beraten.

103) Siehe auch Andrei Richter, in dieser Publikation, Russland: „Der Krieg gegen Terrorismus“ und die Medienfreiheit, unter 2.

Wie im Papier von Andrei Richter dokumentiert, handelt es sich hier nicht um ein rein hypothetische Sorge, denn seit der Verabschiedung des Gesetzes von 2002 hat es bereits mehrere Verfahren gegen lokale Medien gegeben sowie Versuche, diese zu schließen. In seinem Papier beschreibt er auch andere Gesetze, von denen die Medienberichterstattung über Fragen der nationalen Sicherheit betroffen ist: das Strafgesetzbuch (1996, novelliert 2003), das Gesetz „Über die Massenmedien“ (1991, novelliert 2002), das Gesetz „Über den Ausnahmezustand“ (2001) und das Gesetz „Über den Kriegszustand“ (2002). Überträgt man die Lehren aus der Situation in Russland auf eine allgemeinere Ebene, wird eines deutlich: Wenn zunehmend auf gesetzlichem Wege versucht wird, diverse Aspekte der Tätigkeit der Medien aus unterschiedlichen Richtungen – und dies zusätzlich zu den ohnehin bereits existierenden medienspezifischen Gesetzen – zu regulieren, gibt es ein erhöhtes Risiko, dass die Gesetze vereint mehr Wirkung entfalten als die Summe ihrer einzelnen Bestimmungen und dass Überregulierung die Freiheit der Medien gefährdet bzw. zumindest eine abschreckende Wirkung auf die Medien hat. In manchen Kreisen (insbesondere in Regierungskreisen der GUS) wird mitunter behauptet, dass die gesetzgeberischen Reaktionen auf verschiedene Formen des Terrorismus in westeuropäischen Staaten und in der GUS in beachtlichem Maße deckungsgleich seien.

### Die Freiheit der politischen Debatte und der Europarat (Themenbereich 3)

Die Freiheit der politischen Debatte bildet den gemeinsamen Nenner vieler Aktivitäten- und Interessenschwerpunkte des Europarats: Verträge, Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Festlegung von Standards durch das Ministerkomitee, Überwachungsprogramme verschiedener Ableger des Europarats, Förderung bewährter Praktiken in der Verfassungsentwicklung durch die Venedig-Kommission, Unterstützung für Wahlen und Demokratie, Ausmerzung der Korruption in Regierungskreisen. Ihre zentrale Bedeutung spiegelt sich in der großen Sammlung von verbindlichen und nichtverbindlichen Rechtsinstrumenten zu diesem Thema wider sowie in ihrer Aufnahme in diverse institutionelle Programme innerhalb des Europarats. Darüber hinaus nimmt die Freiheit der Meinungsäußerung einen wichtigen Platz in den integrierten Projekten des Europarats ein, darunter z. B. das Programm *Making democratic institutions work*, und ebenso in der Hilfe, die den Mitgliedstaaten von spezialisierten Einrichtungen des Europarats zur Entwicklung/Reform ihrer Mediengesetzgebung angeboten wird.

Immer wieder betonend, dass die Freiheit der Meinungsäußerung eine unabdingbare Voraussetzung für die demokratische Gesellschaft ist, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diesen Begriff tendenziell weit ausgelegt. So hat er entschieden, dass Diskussionen zu Fragen von öffentlichem Interesse – etwa Polizeigewalt (im Fall *Thorgeirson*) oder die Höhe von Managergehältern in einem Unternehmen, in dem gerade in großen Umfang Stellen abgebaut werden (im Fall *Fressoz & Roire gegen Frankreich*) – entsprechend der EMRK den größtmöglichen Schutz verdienen. Was Diffamierungen anbetrifft, müssen Politiker – wie im Fall *Lingens gegen Österreich* dargelegt – bereit sein, ein höheres Maß an Kritik hinzunehmen als gewöhnliche Mitglieder der Gesellschaft. Allerdings hat der Gerichtshof konsequent eine Trennlinie zwischen freier Meinungsäußerung auf der einen Seite und rassistischer Äußerung, Aufstachelung zu Gewalt und terroristischer Propaganda auf der anderen gezogen.

Bezüglich der Sanktionen gegen Ehrverletzungen wird in diesem Papier davon ausgegangen, dass strafrechtliche Sanktionen zwar ein größeres Stigma als zivilrechtliche mit sich bringen, den Beklagten aber oft genau so teuer zu stehen kommen können. Darüber hinaus „[enthält d]ie Rechtsprechung des Gerichtshofs [...] Anhaltspunkte dafür, dass eine Haftstrafe in einer Rechtssache über die Meinungsfreiheit in der Praxis kaum jemals mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach Artikel 10 vereinbar sein wird.“<sup>104</sup> Zum Verweis auf Haftstrafen als mögliche Sanktion gegen Ehrverletzungen (in der Erklärung des Ministerkomitees über die Freiheit der politischen Debatte in den Medien, Wortlaut siehe oben) heißt es ferner, er enthalte „fein abgestufte Differenzierungen“.<sup>105</sup>

Die spezifischeren Formen der politischen Meinungsäußerung (siehe weiter oben), so beispielsweise die politische Kommunikation in Wahlkampfzeiten oder die politische Werbung, werden in einigen (nichtverbindlichen) Rechtsinstrumenten des Europarats behandelt, in denen bestimmte Einschränkungen der Meinungsfreiheit vorgesehen sind, um andere Ziele zu erreichen. Ein Beispiel wäre die Einschränkung der Veröffentlichung von Wahlumfragen kurz vor dem Urnengang, um eine authentische, freie und faire Wahl sicherzustellen.<sup>106</sup> Auch die neuen Kommunikationstechnologien

104) Siehe auch Páll Thórhallsson, a. a. O., unter 2.1.

105) Ebd.

106) Siehe zum Beispiel Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen.

erfordern sorgfältige Überlegungen. Diese neuen Technologien haben in vielerlei Hinsicht Einfluss auf die politische Debatte genommen: So erhöht das Internet die Möglichkeiten der Kommunikation, aber es kann auch zu einer zunehmenden Fragmentierung des öffentlichen Diskurses führen.

Die Bandbreite der möglichen positiven Verpflichtungen für Mitgliedstaaten bezüglich der Meinungsfreiheit ist ein bislang wenig erforschtes Gebiet. In diesem Papier werden folgende Möglichkeiten untersucht: öffentlich-rechtlicher Rundfunk; eine offene Informationspolitik für den öffentlichen Sektor; Gewährleistung von Medienpluralismus sowie die Förderung öffentlicher Konsultationen als Teil des demokratischen Prozesses.

Es ist weithin unbestritten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der Meinungsvielfalt im Rundfunksektor beiträgt; dies lässt sich auch in Gesetzen festschreiben, indem den öffentlich-rechtlichen und den privaten Sendern verschiedene Verpflichtungen bezüglich der politischen Kommunikation auferlegt werden.<sup>107</sup> Aus diesem Grund legt die Empfehlung Nr. R (96) 10 des Ministerkomitees über die Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>108</sup> eine Reihe von Standards fest, mit denen der öffentlich-rechtliche Sektor von wirtschaftlichen, politischen und technologischen Zwängen entlastet werden soll. Ausmaß und Wirkung dieser Zwänge wurden in einem Bericht untersucht, der Anfang 2004 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats verabschiedet worden ist.<sup>109</sup> Angesichts der technologischen Herausforderungen, denen sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in zunehmendem Maße ausgesetzt sieht, wird sich die 7. Europäische Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik (10.-11. März 2005, Kiew, Ukraine) schwerpunktmäßig mit der zukünftigen Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Informationsgesellschaft befassen.<sup>110</sup>

Mindestvoraussetzung für eine aktive und sinnvolle Beteiligung der Bürger an allen demokratischen Prozessen ist der freie Zugang zu Informationen. Der Europarat hat immer konsequent eine offene Informationspolitik für den öffentlichen Sektor befürwortet, wie unter anderem an der Erklärung des Ministerkomitees zur Meinungs- und Informationsfreiheit (1982) und an der Empfehlung Nr. 2002 (2) über den Zugang zu offiziellen Dokumenten zu erkennen ist. In Zeiten von Konflikten und Spannungen gehört die Informationsfreiheit oft zu den ersten Opfern. Derzeit arbeitet der Europarat an einem Entwurf für eine Erklärung zur Meinungs- und Informationsfreiheit in den Medien vor dem Hintergrund der Terrorismusbekämpfung.<sup>111</sup> Angesprochen werden darin Fragen wie die, ob es staatlichen Behörden erlaubt sein sollte, Journalisten bewusst falsch oder unvollständig zu informieren, ihnen Informationen zu verheimlichen oder sie bewusst von wesentlichen Informationen abzulenken.

Der Europarat investiert eine Menge Energie in seine Versuche, den Medienpluralismus zu fördern, indem er unter anderem die Mitgliedstaaten ermutigt, Gesetze gegen Medienkonzentration zu verabschieden. Eine Reihe von Dokumenten des Europarats spiegeln dies wider, sowohl im Allgemeinen (Empfehlung Nr. (99) 1) als auch im Besonderen (etwa die Empfehlung Nr. (99) 15 zur Wahlkampfberichterstattung in den Medien). Da die Mitgliedstaaten vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als die obersten Garanten des Medienpluralismus betrachtet werden, lässt sich dies als positive Verpflichtung deuten. Ein wirksames Gegendarstellungsrecht kann ebenfalls ein wichtiger Faktor für die Wahrung des Medienpluralismus sein, indem die Vollständigkeit der Informationen sichergestellt wird und Mitglieder der Öffentlichkeit die Gelegenheit zu einer Reaktion auf (negative) sie betreffende Äußerungen in den Medien erhalten. Dadurch ergibt sich ein vollständigeres Bild der Situation. Ist es wichtig, dieses Recht auf Online-Dienste auszudehnen?<sup>112</sup>

Als weitere mögliche positive Verpflichtung der Mitgliedstaaten werden öffentliche Konsultationen als Teil des demokratischen Prozesses genannt. Der Europarat arbeitet derzeit an einem Entwurf für

107) Zum polnischen Beispiel siehe Małgorzata Pęk, a. a. O., unter 2.

108) Verfügbar unter:

[http://www.coe.int/t/e/human%5Frights/media/5%5Fdocumentary%5Fresources/1%5Fbasic%5Ftexts/2\\_Committee\\_of\\_Ministers'\\_texts/Rec\(1996\)010%20E%20&\\_Exp\\_Mem.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human%5Frights/media/5%5Fdocumentary%5Fresources/1%5Fbasic%5Ftexts/2_Committee_of_Ministers'_texts/Rec(1996)010%20E%20&_Exp_Mem.asp#TopOfPage)

109) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Bericht des Ausschusses für Kultur, Wissenschaft und Bildung (Berichterstatte: Paschal Mooney), Parlamentarische Versammlung des Europarats, 12. Januar 2004, Dok. 10029 (siehe auch Zusatz zum Bericht vom 21. Januar 2004), verfügbar unter:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2Fdocuments%2Fworkingdocs%2Fdoc04%2FED0C10029.htm>. Siehe auch: Tarlach McGonagle, „Parlamentarische Versammlung: Neue Empfehlung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk“, *IRIS* 2004-3: 3.

110) Siehe auch: [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/7\\_Links/consultation\\_announcement\\_E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/7_Links/consultation_announcement_E.asp#TopOfPage)

111) Zum Zeitpunkt der Erstellung lag noch keine veröffentlichte Version dieses Dokuments vor.

112) Siehe auch: [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/)

eine Erklärung des Ministerkomitees zum Thema E-Governance.<sup>113</sup> Dieser Erklärung zufolge sollen die neuen Technologien nutzbar gemacht werden, um die Möglichkeiten der Mitwirkung an politischen Debatten und Entscheidungsprozessen zu optimieren und so einen Beitrag zu einer dynamischeren und bürgernäheren Demokratie zu leisten.

Im Rahmen des integrierten Projekts *Making democratic institutions work* wurde unlängst das *Grünbuch: Die Zukunft der Demokratie in Europa*<sup>114</sup> zur öffentlichen Konsultation freigegeben. Es enthält einige weit reichende Vorschläge zur Verbesserung der Qualität von demokratischen Vorgehensweisen in Europa und vertritt die generelle Auffassung, dass eine Generalüberholung der „bestehenden formalen Institutionen und informellen Praktiken“ einer Stärkung und Fortführung derselben vorzuziehen ist.

## Breitere demokratische Prozesse und Praktiken

Ein im Verlauf des Workshops immer wieder mit Nachdruck vorgebrachtes Argument war, dass politische Rede – oder ihre Regulierung – nicht in einem Vakuum stattfindet. Eine Fülle weiterer Faktoren – politische, gesellschaftliche, staatsbürgerliche, wirtschaftliche, historische, pädagogische usw. – können einen entscheidenden Gestaltungseinfluss auf die Arena für politische Meinungsäußerungen ausüben. Das Nebeneinander all dieser Faktoren relativiert die Bedeutung von rechtlichen Garantien der Freiheit der Meinungsäußerung. Aus diesem Grund wurde besonders auf die Verantwortung der Regierungen und der Medien für die Sicherstellung optimaler Bedingungen für die politische Rede geachtet.

### (a) Gutes Regieren und politische Bildung

Gutes Regieren (neudeutsch *Good Governance*) sollte, per Definition, ein hohes Maß an Aufmerksamkeit für die Bedeutung des Ziels der Förderung der politischen Bildung voraussetzen. Schuld am fehlenden Interesse der Bürger an der Arbeit ihrer Regierungen und Verwaltungen sind in gewisser Hinsicht die öffentlichen Institutionen, die insofern versagt haben, als sie nicht genügend Interesse in der Öffentlichkeit wecken.

Auch wenn die regelmäßigen Feststellungen über die Unzulänglichkeiten der Institutionen und das Demokratiedefizit in Europa bisweilen gebetsmühlenartig wirken – die Ursachen und Auswirkungen der Politikmüdigkeit und Desillusionierung sind deswegen nicht weniger geworden. Das Streben nach besserer *Governance* steht sowohl in der Europäischen Union<sup>115</sup> als auch im Europarat<sup>116</sup> nach wie vor auf der Tagesordnung. In ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ führt die Europäische Kommission fünf Schlüsselkriterien für gutes Regieren an: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.<sup>117</sup> Das Grünbuch des Europarats zur Zukunft der Demokratie in Europa enthält einige weit reichende Vorschläge für Reformen der demokratischen Institutionen und Praxis in Europa (siehe Beitrag von Páll Thórhallsson).

Die Politikmüdigkeit ist auf europäischer Ebene stärker zu spüren als auf nationaler Ebene, wie an der geringen Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2004 zu erkennen war. Die europäischen Institutionen befinden sich für die Mehrheit der Bürger Europas geografisch wie psychologisch in weiter Ferne. Durch ihre komplizierten und in der Regel auf lokaler Ebene weniger relevanten Tätigkeiten und Arbeitsschwerpunkte scheinen sie sich außer Reichweite der Bürger zu bewegen. Verstärkt wird diese Situation in vielen Ländern durch die Tendenz der politischen Parteien, die Europapolitik als untergeordnete Priorität zu betrachten. Die Basis ihrer Macht ist in der Regel eine nationale, was auch erklärt, warum der größte Teil ihrer Energien und finanziellen Ressourcen in nationale Wahlen fließt.

113) Dokument IP1 (2004) 21 rev., 25. Mai 2004, verfügbar unter:

[http://www.coe.int/t/e/integrated\\_projects/democracy/02\\_Activities/01\\_e-governance/01\\_e-gov\\_draft\\_rec\\_third\\_rev\\_25\\_May\\_04.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/01_e-governance/01_e-gov_draft_rec_third_rev_25_May_04.asp#TopOfPage)

114) Verfügbar unter:

[http://www.coe.int/t/e/integrated\\_projects/democracy/05\\_Key\\_texts/Green\\_Paper/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/05_Key_texts/Green_Paper/default.asp#TopOfPage)

115) Siehe in diesem Zusammenhang: *Weißbuch: Europäisches Regieren*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 25. Juli 2001, KOM(2001) 428 endgültig; Abschlussbericht der Mandelkern-Arbeitsgruppe über bessere Rechtsetzung, 13. November 2001; beide Dokumente wurden vom Europäischen Rat in Laeken begrüßt, 14.–15. Dezember 2001.

116) Philippe C. Schmitter & Alexander H. Trechsel (Koordinatoren): *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms* (ein Grünbuch für den Europarat), beauftragt vom Generalsekretär des Europarats, Integriertes Projekt *Making democratic institutions work*, verfügbar unter:

[http://www.coe.int/t/e/integrated\\_projects/democracy/05\\_Key\\_texts/Green\\_Paper/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/05_Key_texts/Green_Paper/default.asp#TopOfPage)

117) Weißbuch „Europäisches Regieren“, a. a. O., S. 10.

Wenn sich selbst die Parteien nur halbherzig für Europa engagieren, dann, so wurde spekuliert, könnte eine Reihe von gezielten Kompensationsmaßnahmen möglicherweise diesen Zustand korrigieren. Parteien könnten speziell für die Europawahlen zusätzliche Mittel aus der Staatskasse bekommen. Eine weitere Maßnahme könnte sich am Beispiel einer Initiative des ZDF in Deutschland orientieren, welches anlässlich der Europawahl 2004 in seinem Programmangebot besondere Anstrengungen unternommen hat, um junge Menschen mit der Arbeit der Europäischen Union vertraut zu machen.

Ein ähnliches Ziel verfolgt innerhalb des Europarats eine Arbeitsgruppe zur Rolle der Medienförderung in einer demokratischen Gesellschaft. Die Arbeitsgruppe prüft unter anderem die mögliche Einrichtung eines moderierten Online-Diskussionsforums, das das Feedback an die höheren Ebenen – etwa die Politiker – aufnehmen und so der Öffentlichkeit mehr das Gefühl einer sinnvollen Beteiligung geben würde.

Auf der einen Seite sind Fernsehübertragungen von parlamentarischen Sitzungen ein erster Schritt zur Erfüllung von Erwartungen der Öffentlichkeit, was die Transparenz der Arbeit ihrer gewählten Vertreter anbetrifft. Andererseits ist diese Praxis nicht unkritisiert geblieben: Sie legitimiere und konsolidiere eine spezielle Variante der Demokratie, nämlich die parlamentarische. Wenn nur redaktionell überarbeitete Ausschnitte aus parlamentarischen Debatten übertragen werden, stellt sich die Frage nach dem redaktionellen Ermessensspielraum und der Sicherstellung der Unparteilichkeit. Darüber hinaus ließe sich argumentieren, dass eine anteilige Bereitstellung von Sendezeit für die Übertragung des parlamentarischen Geschehens nur das Problem verstärken würde, dass neue Parteien beträchtliche Hindernisse überwinden müssten, um eine ausreichende Präsenz im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu erreichen.<sup>118</sup>

## (b) Offenheit, Zugänglichkeit und Transparenz

Das Recht auf Zugang zu Information lässt sich auf Gesetzes- oder Verfassungsebene verankern. In Polen zum Beispiel ist ein solches Recht in Artikel 61 der Verfassung vorgesehen.<sup>119</sup> In Irland gehen die Prinzipien der Informationsfreiheit aus Gesetzen hervor; von größerer Bedeutung dürfte allerdings die Tatsache sein, dass die Vertraulichkeit von Kabinettsitzungen in der Verfassung verankert ist. Die starke Stellung der Informationsfreiheit, derer die Vereinigten Staaten sich rühmen, geht direkt auf ein vom Kongress verabschiedetes Gesetz zurück und nicht auf den ersten Verfassungszusatz als solchen. Der *Freedom of Information Act* (Informationsfreiheitsgesetz) ist seit seiner Einführung im Jahre 1966 zu einem unauslöschlichen Merkmal der politischen Landschaft in den USA geworden. Die Konsequenzen aus staatlicher Geheimhaltung und dem öffentlichen Zugang zu Informationen werden unter besonderer Beachtung von Fragen der nationalen Sicherheit weiter unten behandelt.

Die Bemühungen um Offenheit und Transparenz des politischen Lebens können mitunter ungewöhnlich radikale Maßnahmen zur Folge haben. So wurde ein Gesetz von 1993 über die Rechte der parlamentarischen Opposition unlängst vom Parlament der Russischen Föderation verworfen. Das Gesetz sah unter anderem vor, dass eine Fraktion mit mehr als 30 % der Abgeordneten des Parlaments ein Schattenkabinetts bilden darf, dessen Mitglieder das Recht haben sollten, an Sitzungen der Regierung teilzunehmen und dort das Wort zu ergreifen. Zudem war in dem Gesetz für die Opposition ein Recht auf Zugang zu den Medien, insbesondere zum Rundfunk, vorgesehen.

Die Verpflichtungen zu Offenheit und Transparenz sollten sich auch auf Gesetzgebungs- und Regulierungsprozesse erstrecken. Es wurde die Auffassung geäußert, dass internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen auf Regelungen für eine Mindestbeteiligung bestehen sollten, bevor sie eine Regierung in Gesetzgebungsverfahren beraten. Um einen demokratischen Prozess zu gewährleisten, sollten diese Mindestbeteiligungsregeln in allen Phasen des Prozesses eine maximale Transparenz und ein maximales Vertrauen auf öffentliche Konsultationen obenan stellen. Das Beharren auf dem Wert festgeschriebener Prozesse kann sich allerdings in der Praxis als schwierig erweisen. In manchen Staaten gibt es noch keine gewachsene Kultur der Informationsfreiheit, so dass es nicht immer leicht ist, Abschriften der verabschiedeten Gesetze zu erhalten, von Gesetzentwürfen ganz zu schweigen. Darüber hinaus haben öffentliche Konsultationen in vielen Staaten traditionell kein großes Gewicht im Gesetzgebungsprozess. Wenn sich staatliche Stellen bereit erklären, sich bei der Ausarbeitung eines bestimmten Gesetzes extern beraten zu lassen, dann ist es durchaus übliche Praxis, dass sie sich erst der Zustimmung für den Gesetzentwurf vergewissern, bevor der Rat oder der Entwurf selbst veröffentlicht werden. Wenn die Gesetzgebung sowohl inhaltlich als auch formal demokratisch

118) Hierzu wurde angemerkt, dass eine vergleichende Studie über das Ausmaß und die Art der Regulierung hinsichtlich der Übertragung von parlamentarischen Sitzungen in Europa von Interesse wäre.

119) Einzelheiten hierzu siehe Małgorzata Pęk, a. a. O., unter 1.

sein soll, dann sollte das gesamte Gesetzgebungsverfahren seitens aller beteiligten Akteure von einem Geist der Offenheit geprägt sein.

Das neue EG-Richtlinienpaket über elektronische Kommunikation verpflichtet alle nationalen Regulierungsbehörden, öffentliche Konsultationen als Instrument für die Verabschiedung von Gesetzen einzusetzen – damit zum Beispiel durch öffentliche Anhörungen eine aktive Mitwirkung der Öffentlichkeit angeregt wird.<sup>120</sup>

## Verantwortung der Medien

Gemäß Artikel 10 EMRK ist die Ausübung von journalistischen Freiheiten durch die Medien gleichzeitig mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Dazu gehört zuallererst, dass Journalisten die strafrechtlichen Bestimmungen respektieren<sup>121</sup> und dass sie „in gutem Glauben und im Einklang mit der journalistischen Ethik handeln, um genaue und zuverlässige Informationen zu liefern“.<sup>122</sup> Neben diesen rechtlichen Pflichten gibt es auch eine Reihe von moralischen bzw. ethischen Verpflichtungen, darunter zum Beispiel Ausgewogenheit, Fairness, Unparteilichkeit usw. Dass diese unabhängig von den rechtlichen Pflichten gehandhabt werden, lässt sich daran erkennen, dass sie in der Regel nicht in Gesetzen, sondern in einem (im Wege der Selbstregulierung gegebenen) Verhaltens- oder Ethikkodex niedergelegt sind. Zudem ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte traditionell wenig geneigt gewesen, den Medien vorzuschreiben, wie sie ihre Funktionen auszuüben haben, sondern hat ihnen immer eine hohe praktische Autonomie und einen breiten redaktionellen Ermessensspielraum zugebilligt.

Es gibt ein wachsendes öffentliches Bewusstsein um diese Verantwortung der Medien, und dieses Bewusstsein hat auch höhere Erwartungen an die Qualität der Medienerzeugnisse und die generelle Leistung der Medien mit sich gebracht. Ein besonders plakatives Beispiel für den plötzlichen Anstieg des Bewusstseins und der Sorge der Öffentlichkeit um Leistungsstandards in den Medien findet sich in den Niederlanden. Das verhängnisvolle Attentat gegen den ultrarechten Politiker Pim Fortuyn im Jahre 2002 war insofern ein Wendepunkt im politischen Leben der Niederlande, als es die politische Debatte eingeengt und zu einer Verhärtung der politischen Standpunkte geführt hat.<sup>123</sup> In einem Bericht von 2003, *Medialogica* genannt, werden die Wechselbeziehungen zwischen den Medien, den Bürgern und der Politik untersucht. Der Bericht stellt in diesem Zusammenhang ein gewisses Versagen der Medien fest und liefert eine Reihe von Vorschlägen. In manchen Kreisen wurde dem Bericht vorgeworfen, er habe nicht hinreichend auf die Bedeutung und Notwendigkeit des Schutzes der Freiheit der Medien hingewiesen. Zwei der Vorschläge aus diesem Bericht wurden von der niederländischen Regierung übernommen: (i) eine verstärkte Unterstützung der Tätigkeit des Presserats (im Gegensatz zum Vorschlag im Bericht jedoch ohne den Entscheidungen des Presserats mehr Macht zu verleihen) sowie (ii) die Einbettung einer Überprüfung der Pressevielfalt in den eher wirtschaftlich ausgerichteten Kontrollmechanismus für Pressefusionen.<sup>124</sup>

Dass die Sorgen um und die Kritik an den Medien in den Niederlanden (trotz der Konsequenzen aus besagten Vorschlägen) und anderswo verstummen werden, ist wenig wahrscheinlich. Es ist jedoch wichtig, diese Sorge und Kritik auf die Anforderungen eines gesunden Systems der Meinungsfreiheit zu reduzieren. Es gibt eine zunehmende Erwartung, dass sich die Medien auch für die Förderung einer Kultur der Toleranz<sup>125</sup> und die Förderung von Medienkompetenz einsetzen – zwei Punkte, die wesentlich zu einer Verbesserung der Qualität der politischen Debatte in den Medien beitragen könnten. „Medienkompetenz“ ist ein potenziell sehr weit dehnbarer Begriff, und möglicherweise hat

120) Siehe insbesondere Artikel 6 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 108 vom 24. April 2002, S. 33.

121) *Fressoz & Roire gegen Frankreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Januar 1999, Entscheidungssammlung 1999-I, Abs. 52.

122) *Bergens Tidende & Andere gegen Norwegen*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 2. Mai 2000, Entscheidungssammlung 2000-IV, Abs. 53, mit Verweis auf *Goodwin gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 27. März 1996, Entscheidungssammlung 1996-II, Abs. 39.

123) Siehe auch: Egbert Dommering, „*De grenzen van de vrijheid van meningsuiting*“, veröffentlicht in: *Utrechts Dagblad*, 21. Juli 2004, *BN/De Stem*, 22. Juli 2004, *Limburgs Dagblad*, 24. Juli 2004 und *Het Parool*, 31. Juli 2004, verfügbar unter: <http://www.ivir.nl/publicaties/dommering/grenzenuitingsvrijheidParool.html>

124) Zum Zeitpunkt der Erstellung lagen die Details dieser Vorschläge noch nicht vor.

125) Siehe in diesem Zusammenhang Empfehlung Nr. R (97) 21 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz, verabschiedet am 30. Oktober 1997, verfügbar unter: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/media/5\\_Documentary\\_Resources/1\\_Basic\\_Texts/2\\_Committee\\_of\\_Ministers'\\_texts/Rec\(1997\)021%20E%20&\\_Exp\\_Mem.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/2_Committee_of_Ministers'_texts/Rec(1997)021%20E%20&_Exp_Mem.asp#TopOfPage)

diese Verschwommenheit zu der Unsicherheit darüber geführt, wie Medienkompetenz erreicht werden kann.

Die Förderung von Medienkompetenz war eine der ersten positiven Verpflichtungen, die der Regulierungsbehörde OFCOM durch das britische Kommunikationsgesetz auferlegt wurde.<sup>126</sup> Der Begriff ist zwar im Gesetz nicht näher definiert, doch gemeint ist damit offensichtlich die Schaffung von mehr Bewusstsein und Verständnis in der Öffentlichkeit, wenn es um „Eigenschaften und Merkmale des von elektronischen Medien veröffentlichten Materials“ geht. Gefördert werden soll auch das Wissen über die Prozesse, mit denen das Material ausgewählt bzw. bereitgestellt wird, über die maßgeblichen Regulierungsbestimmungen und über vorhandene Systeme, mit denen die Rezeption von Online-Informationen kontrolliert wird. Die Förderung der Medienkompetenz soll offenbar außerdem eine Ermutigung zur „Entwicklung und Anwendung von effizienten und leicht zu bedienenden Technologien und Systemen“ umfassen, „die eine Regulierung des Zugangs zu diesem Material ermöglichen und eine Kontrolle darüber erleichtern, welches Material empfangen wird“.<sup>127</sup> Die OFCOM hat weit reichende Konsultationen begonnen, um festzustellen, welche Konsequenzen diese positive Verpflichtung mit sich bringen könnte oder sollte.<sup>128</sup> Es bleibt abzuwarten, inwieweit Medienkompetenz tatsächlich zu einem größeren Bewusstsein um die Rolle der Medien in der politischen Debatte beitragen kann.

Eine präzise Eingrenzung von „Medienkompetenz“ ist auch auf europäischer Ebene noch nicht verbindlich vorgenommen worden. Im Handbuch Internet-Kompetenz des Europarats,<sup>129</sup> das im Rahmen des integrierten Projekts *Making democratic institutions work* entwickelt wurde,<sup>130</sup> wird Medienkompetenz sinngemäß wie folgt beschrieben:

Medienkompetenz ist die Fähigkeit, Informationsinhalte zu analysieren, Informationsquellen zu überprüfen und nach anderen Standpunkten zu suchen. Dies ermöglicht uns, eine Abhängigkeit von Rundfunk- und Printmedien zu vermeiden; es bedeutet auch, dass wir gleich sind, weil wir in der Lage sind, uns eine eigene Meinung zu bilden, und dass wir vorurteilsfrei sind, weil wir wissen, dass es viele Standpunkte gibt. Dies verbessert unsere Fähigkeit, selbständig zu wählen und somit die Demokratie zu stützen.

Nichtsdestotrotz wird dieser Begriff immer häufiger in maßgeblichen medienpolitischen Dokumenten des Europarats und der Europäischen Union angeführt. So ist die Medienkompetenz zum Beispiel einer der Schwerpunkte in einem derzeit laufenden Projekt des Europarats über allgemeine demokratische Bildung. In der Europäischen Union ist zudem eines der erklärten Ziele des unlängst veröffentlichten Vorschlags für eine Empfehlung zum Schutz von Jugendlichen, der Menschenwürde und dem Recht auf Gegendarstellung (unter anderem) die Förderung von Maßnahmen,

mit denen Jugendliche in die Lage versetzt werden, die online angebotenen audiovisuellen Dienste und Informationsdienste verantwortungsvoll zu nutzen, und zwar insbesondere durch eine bessere Aufklärung von Eltern, Erziehern und Lehrern über die Möglichkeiten der neuen Dienste und die Instrumente zur Sicherstellung des Schutzes von Jugendlichen, speziell durch *Medienkompetenz-* und *Medienbildungsprogramme*.<sup>131</sup>

Es ist wichtig, den Bedeutungsumfang von Begriffen wie „Medienkompetenz“, so wie hier geschehen, aus nationaler und europäischer Sicht zu betrachten. Obgleich der Begriff zweifellos einen sowohl national als auch international zutreffenden Kern von Merkmalen enthält, sind einige andere Merkmale variabel und müssen zwangsläufig an den jeweiligen Bedarf angepasst werden. Ein Beispiel für die

126) UK Communications Act 2003 (s. 11 Duty to promote media literacy), verfügbar unter: <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>. Siehe auch, Tony Prosser, „GB – Neues Kommunikationsgesetz erlangt Gesetzeskraft“, *IRIS* 2003-8: 10.

127) Abschnitt 11 (1) (e), ebd.

128) Strategie und Prioritäten der OFCOM für die Förderung von Medienkompetenz, siehe auch: <http://www.ofcom.org.uk/consultations/past/strategymedialit/?a=87101>. Zum Zeitpunkt der Erstellung waren die Konsultationen abgeschlossen, ihre Ergebnisse aber noch nicht veröffentlicht.

129) Verfügbar unter: [http://www.coe.int/T/E/Integrated\\_Projects/democracy/02\\_Activities/03\\_Internet\\_literacy/Internet\\_Literacy\\_Handbook/default.asS](http://www.coe.int/T/E/Integrated_Projects/democracy/02_Activities/03_Internet_literacy/Internet_Literacy_Handbook/default.asS)

130) Dies war eines der beiden im Januar 2002 gestarteten „Integrierten Projekte“ des Europarats. Für weitere Informationen siehe: [http://www.coe.int/T/e/integrated\\_projects/](http://www.coe.int/T/e/integrated_projects/)

131) Hervorhebung hinzugefügt. Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Jugendlichen, der Menschenwürde und zum Recht auf Gegendarstellung in der europäischen audiovisuellen und Informationsdienstindustrie, KOM (2004) 341 endgültig, 30. April 2004, verfügbar unter: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/com04-341-de.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/com04-341-de.pdf). Siehe auch: Sabina Gorini, „Europäische Kommission: Vorschlag für eine neue Empfehlung zum Schutz von Jugendlichen und der Menschenwürde“, *IRIS* 2004-6: 5.

notwendige Anpassung der Medienkompetenz an nationale kulturelle und rechtliche Besonderheiten könnte die Sprache betreffen. In einem mehrsprachigen Staat ist es durchaus vorstellbar, dass mit Medienkompetenz die Forderung verbunden wäre, im Rundfunk neben den offiziellen Amtssprachen den Gebrauch von Minderheitensprachen sowie sonstiger Sprachen zu fördern, die für den Dialog zwischen den Gemeinschaften von Bedeutung sein können, z. B. eine/die Landessprache oder eine weit verbreitete inoffizielle Landessprache oder sogar (das mag aber umstrittener sein) eine dominierende Fremdsprache als Zeichen für eine grenzüberschreitende Einstellung.

#### **Medienrecht, Medieninhalte und der amerikanische Sonderweg (Themenbereich 4)**

Der grundlegende amerikanische Sonderweg ist im amerikanischen Verständnis von internationalen Beziehungen allgemein und auch in diversen Schlüsselbereichen der Politik deutlich zu erkennen. Aber selbst vor dem Hintergrund dieser individualistischen Grundeinstellung ist die amerikanische Tradition der Meinungsfreiheit insofern einzigartig, als sie einem bestimmten Grundrecht einen höheren Schutz gewährt als in anderen vergleichbaren liberalen Demokratien üblich, z. B. in Europa. In den Vereinigten Staaten unterliegen politische Meinungsäußerungen nur in erstaunlich niedrigem Maße formalrechtlichen Verpflichtungen, und dementsprechend werden auch deutlich weniger Sanktionen verhängt. Auf dem Weg zu diesem Zustand haben bestimmte rechtliche Entwicklungen eine wichtige Rolle gespielt. Bis 1964 entsprach das amerikanische Recht der Ehre weitgehend seinen Wurzeln im *Common Law*; üble Nachrede war ein reiner Haftungstatbestand, d. h. ein Opfer musste lediglich beweisen, dass über sie/ihn mit überwiegender Wahrscheinlichkeit etwas gesagt oder veröffentlicht worden war, das ihrem/seinem Ruf in der Gemeinschaft abträglich sein könnte. Um als Verteidigung „sachliche Kritik“ (*fair comment*) in einer Frage von öffentlichem Interesse geltend zu machen, musste der Beklagte einen lückenlosen Beweis der Stichhaltigkeit seiner Äußerungen erbringen.

Im berühmt gewordenen Fall *New York Times Co. v. Sullivan*<sup>132</sup> – bei dem es um die Veröffentlichung einer Anzeige ging, in der den offiziellen Stellen in Alabama eine feindselige Einstellung gegenüber der Bürgerrechtsbewegung unterstellt wurde – gab der Oberste Gerichtshof der USA jedoch dem Recht der Ehre eine radikal veränderte Zielrichtung. So befand das Gericht, dass das Prinzip der Haftung ohne Schuld mit dem ersten Verfassungszusatz und seiner Verpflichtung zu einer „robusten“, „weithin offenen“ und „unbehinderten“ öffentlichen Debatte unvereinbar war. Eine notwendige Voraussetzung für solch eine Debatte sei auch die Tolerierung von hart formulierten Angriffen gegen Staatsdiener und ihre Politik. Um die Abschreckungswirkung endloser Klagen wegen Ehrverletzung zu vermeiden, sah sich das Gericht veranlasst, eine Haftungsregelung aufzustellen, die den Schaden durch eine veröffentlichte Unwahrheit weniger schwerwiegend einstuft als den Schaden durch eine nicht veröffentlichte Wahrheit. Nach dem daraus entwickelten Prinzip der „wirklichen Böswilligkeit“ (*actual malice*) würden öffentliche Amtsträger nur dann mit Erfolg auf Ehrverletzung klagen können, wenn sie mit „überzeugender Klarheit“ nachweisen, dass das beanstandete Material nicht nur unwahr ist, sondern auch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung bereits als unwahr bekannt war.

Als Konsequenz aus all dem werden von Politikern oder Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens heute so gut wie keine Verfahren wegen übler Nachrede mehr angestrengt. Wegen der starken Vermutung zugunsten der Meinungsfreiheit triumphiert diese in den USA regelmäßig über andere gesellschaftliche Werte oder kollektive Interessen, die beispielsweise in den meisten Mitgliedstaaten des Europarats höher bewertet werden. Aus demselben Grund hat das amerikanische Rechtssystem tendenziell auch kein Ohr für Argumente zugunsten von Gesetzen gegen Hetzreden (die z. B. das Aufstacheln zum Rassenhass oder die Leugnung des Holocaust verbieten oder beschränken). Üble Nachrede und Hetzreden sind die zwei deutlichsten Beispiele für die Konsequenzen des amerikanischen Sonderwegs bei der Meinungsfreiheit. Doch die Redefreiheit setzt sich auch in der Abwägung mit anderen Rechten und Interessen in der Regel durch (auf faire Handhabung der Justiz-/Prozessberichterstattung, beim Schutz der Privatsphäre, Diebstahl von Staatsgeheimnissen usw.). Hierzu noch ein für unser Thema besonders interessanter Punkt:

Im Zusammenhang mit Wahlen und Referenden scheitern Versuche, für Kampagnen und Wahlmitteilungen Grundsätze der Wahrheit, Fairness, Gleichheit, Offenheit, Zwangsfreiheit und Ausgewogenheit durchzusetzen, in aller Regel an der unerschütterlich starken Präferenz für das Kommunikationsrecht der Rundfunksender, Zeitungen und Wahlkandidaten bzw. für das Rederecht des Einzelnen und der Unternehmen, denen

132) A. a. O.

gegenüber das diffusere Recht des Gemeinwesens auf fairere, aber auch kontrollierte Rahmenbedingungen für politische Kommunikation und Wahlwerbung zurücktritt.<sup>133</sup>

Der in den USA heute herrschende Quasi-Absolutismus des ersten Verfassungszusatzes lässt sich wie folgt erklären bzw. zumindest einordnen: „[...] ist die amerikanische Gesellschaft – vielmehr aufgrund ihrer Geschichte und politischen Kultur als wegen ihrer Verfassung oder gar den Verfassungsgesetzen – eine schlichtweg libertäre Kultur, die konsequent die Freiheit des Einzelnen über oft damit kollidierende Werte wie Gleichheit, Rücksichtnahme und Gemeinschaft stellt“.<sup>134</sup> Bezeichnend ist, dass es keinerlei eingebauten Mechanismus gibt, mit dem definiert werden könnte, wie das Zusammenspiel zwischen der Freiheit der Meinungsäußerung und anderen, möglicherweise kollidierenden Rechten und Werten gestaltet werden soll.

Mit dieser „Präferenz für Freiheit“ traditionell verknüpft ist in der amerikanischen Gesellschaft ein „tief sitzende[s] Misstrauen gegenüber der Regierung“. Dieses grundsätzliche Misstrauen hat verschiedene Ausprägungen und zeigt sich möglicherweise am deutlichsten in der strikten Ablehnung der Idee, dass einzelne Menschen oder staatliche Institutionen in der Lage sind, „zwischen richtig und falsch bzw. zwischen wertvoll und wertlos“ zu unterscheiden. Mit anderen Worten, in der Tradition des ersten Verfassungszusatzes wird jede Einmischung in persönliche Meinungen abgelehnt, ebenso wie die Vorstellung, dass dem Staat im Bereich der Meinungsäußerung eine inhaltliche „Differenzierungsfähigkeit“ zugesprochen werden sollte.

Nicht überraschend ist, dass die verfassungsmäßige und symbolische Macht des ersten Verfassungszusatzes zur Entstehung einer eigenständigen politischen Kultur geführt hat, die sich aufgrund des Einflusses und der Dynamik der beteiligten Interessengruppen in gewissem Maße selbst bestätigt. Natürlich ist sie auch das Produkt eines Geflechts aus vielen anderen (politischen, sozialen, philosophischen und wirtschaftlichen) Einflussfaktoren.

In der Praxis zeigt sich an vielen Beispielen, dass die amerikanische Gesellschaft und die amerikanische öffentliche Debatte nur ein relativ kleines Meinungsspektrum umfasst. Auf den Punkt gebracht: „Wenn also eine wichtige Funktion einer rechtlich unbehinderten politischen Kommunikation die Förderung eines Klimas ist, in dem eine breite Vielfalt an Meinungen geäußert, diskutiert und ernst genommen wird, dann ist es mehr als fraglich, ob die amerikanische libertäre Einstellung zur Redefreiheit eine hinreichende Voraussetzung für dieses Ziel ist; und es ist auch mehr als fraglich, ob diese Einstellung zu einer größeren Bandbreite an robuster politischer Kommunikation geführt hat, als man sie in manchen Ländern mit einem weniger freiheitlichen Ansatz bezüglich der Kommunikationsfreiheit beobachten kann.“<sup>135</sup>

Bei der Gestaltung einer entscheidungstragenden Institution sollten zwei Arten von Fehlern beachtet werden. Der erste ist die falsche Handlung, die zum Beispiel von korrupten oder inkompetenten Amtsträgern angeordnet wird. Die zweite Fehlerart ist das Unterlassen einer positiven bzw. vorteilhaften Maßnahme, zum Beispiel wenn wohlmeinende und fähige Staatsdiener daran gehindert werden, ihre Macht zum öffentlichen Wohle auszuüben. Im Zusammenhang mit der amerikanischen politischen Kultur und der Kultur des ersten Verfassungszusatzes könnte man behaupten, dass die Angst vor Fehlern des ersten Typs vorherrscht. Dies erklärt die recht negative Sichtweise darüber, wie Gerichte den ersten Verfassungszusatz und seine Werte auslegen sollen.

## Vergleichender Überblick über die USA und Europa

Die Neigung des Obersten Gerichtshofs der USA zur Kategorisierung von Meinungsäußerungen könnte als methodischer Versuch gedeutet werden, Ordnung in die große Anzahl der Fälle und Urteile zu bringen. In der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs ist eine schrittweise Aufgabe von ursprünglich breiten und offenen Grundsätzen wie Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit eindeutig festzustellen. Da sich Muster wiederholen und sich ein umfangreiches Fallrecht entwickelt hat, steigt mit der Zeit und zunehmender Erfahrung auch der Bedarf nach Kategorisierung. Der lakonische Wortlaut des ersten Verfassungszusatzes in Verbindung mit der amerikanischen Tradition des *Common Law* deutet schon an, dass die Entwicklung der herrschenden Rechtsdoktrin auf der Basis von Präzedenzfällen in gewisser Hinsicht unausweichlich war. Es ist nicht auszuschließen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nach einer vergleichbar langen Zeit mit entsprechenden

133) Fred Schauer, Medienrecht, in dieser Publikation, Medieninhalte und der amerikanische Sonderweg, unter 1. (Fußnote nicht übernommen).

134) Fred Schauer, a. a. O., unter 4.2.

135) Fred Schauer, a. a. O., unter 5.

Erfahrungen ebenfalls auf verschiedene Sortier-, Filter- und Kategorisierungsinstrumente zurückgreifen wird, um ein umfangreiches Fallrecht in den Griff zu bekommen.

Die amerikanischen Gerichte haben eine überwältigend negative Konzeption von Rechten im Allgemeinen und der Meinungsfreiheit im Besonderen entwickelt, an der zahllose Forderungen nach einem positiven Recht auf Zugang zu Regierungsgebäuden oder Sonderrechten für Reporter allesamt gescheitert sind. Im Fall *CBS v. Democratic National Committee*<sup>136</sup> wurde entschieden, dass private Rundfunksender aus verfassungsrechtlichen Gründen zumindest bezüglich der politischen Rede nicht als Ziel von positiven Rechten behandelt werden dürfen. Mit anderen Worten, kein Mensch hat ein positives/verfassungsmäßiges Recht auf Zugang zu Sendezeit der CBS.

Der erste Verfassungszusatz findet keinerlei Anwendung in horizontaler Richtung: Nach der so genannten *State Action Doctrine* haben Journalisten kein Recht auf freie Meinungsäußerung gegenüber Zeitungen oder Rundfunksendern, und Arbeitnehmer haben kein richterlich durchsetzbares Recht auf freie Meinungsäußerung gegenüber ihrem Arbeitgeber. All dies fördert nur eine Entwicklung, bei der die Macht und Konzentration besonders starker Organisationen – die nach amerikanischem Recht ihre eigenen Rechte auf freie Meinungsäußerung haben, einschließlich des Rechts, nach Belieben jemanden einzustellen, um ihre Botschaft zu verkünden – weiter erhöht werden. Ein Ergebnis dieser (natürlich auch durch andere Faktoren bedingten) Entwicklung ist, dass die Medien so sehr Teil des politisch-institutionellen Systems geworden sind, dass sie als Teil der politischen Macht behandelt werden, der sich außerhalb der richterlichen Kontrolle bewegt. So profitiert heute die Presse des Establishments von diversen Rechtsauffassungen, die größtenteils nicht für das Establishment geschaffen wurden.

Wie bereits erwähnt, gibt es in der amerikanischen Kommunikationslandschaft so gut wie keine Klagen von Politikern wegen übler Nachrede mehr. Und in den seltenen Fällen, in denen solche Klagen in erster Instanz Erfolg haben, wird das Urteil in der Berufungsinstanz fast immer gekippt. Neben den bereits skizzierten rechtlichen Gründen für diese Entwicklung könnten auch einige Verfahrensfragen und andere Überlegungen angeführt werden. Zum einen sind in den USA Rechtsschutzversicherungen gegen Ehrenschutzklagen ausgesprochen billig und weithin verfügbar, zum anderen muss der Kläger auch im Erfolgsfall seine Anwalts- und Prozesskosten selber tragen.

Nationale Sicherheit und Terrorismus sind natürlich derzeit hochaktuelle Themen in den USA. Obleich es einige klassische Fälle von Einschränkungen in der amerikanischen Rechtsgeschichte gibt,<sup>137</sup> wurde davon ausgegangen, dass die Medien in der heutigen Situation aus einem Gefühl der professionellen und ethischen Verantwortung und einer Achtung von wirklich sicherheitsrelevanten Fragen wahrscheinlich keine Namen von Geheimagenten oder eindeutig sensible Informationen über die Bewegungen, Verlagerungen bzw. exakten Positionen der Truppe veröffentlichen würden. Oder weniger altruistisch formuliert, sie würden nicht als unpatriotisch gebrandmarkt werden oder ihren privilegierten Zugang zu offiziellen Sicherheitsinformationen gefährden wollen. Solch ein privilegierter Zugang kann das Ergebnis einer formellen oder auch informellen Zusammenarbeit mit Regierungsbeamten oder Sicherheitskräften sein. So waren beispielsweise während des ersten Irak-Krieges nur die Mainstream-Nachrichtenorganisationen in den offiziellen amerikanischen Pressepools vertreten. Diverse linksgerichtete Zeitschriften beantragten eine Aufnahme, wurden aber abgewiesen und versuchten, die Aufnahme auf dem Klageweg zu erzwingen. Der Fall wurde jedoch von den Ereignissen überholt: Der Krieg war beendet, und die Gerichte mussten die Sache nicht mehr verhandeln.

Im Ergebnis war nicht klar, ob aus der amerikanischen Erfahrung auf Europa übertragbare Lehren gezogen werden können oder nicht. Angesichts der deutlichen amerikanischen Bevorzugung von Freiheit gegenüber Würde, Gemeinschaft, Gleichheit usw. – alles Werte, deren Wurzeln in einem komplexen Geflecht aus sozialen, wirtschaftlichen, philosophischen, politischen und historischen Einflüssen liegen –, erschien die Importierbarkeit der Doktrin des ersten Verfassungszusatzes<sup>138</sup> als eine Frage, die stark von persönlichen Einstellungen abhängt. Eine andere Frage ist, ob sie überhaupt die beste Doktrin für die USA selbst ist.

136) *Columbia Broadcasting System Inc. v. Democratic National Committee*, 412 U.S. 94 (1973).

137) Zum Beispiel: *Near v. Minnesota*, 283 US 697 (1931); *New York Times v. United States*, 403 US 713 (1971) (bekannt geworden als *Pentagon Papers Case*).

138) Frei nach einem Buchtitel: Ian Loveland, Hrsg., *Importing the First Amendment – Freedom of Expression in American, English and European Law* (Oxford, Hart Publishing, 1998).



## Politische Äußerungen in den Medien: Welche Art Regulierung braucht eine demokratische Gesellschaft?

Dirk Voorhoof  
Universität Gent, Belgien

„Wenn Sie den Rundfunk einmal in die Politik lassen, werden Sie es nie schaffen, die Politik aus dem Rundfunk herauszuhalten.“

Der britische Postdienstleiter (*Postmaster-General, UK*), 1926, zitiert in O. Scannel und D. Cardiff, *A Social History of British Broadcasting*, Band 1, 1922-1939: *Serving the Nation*, Oxford, Blackwell, 1991, S. 23.

„Wenn die BBC für das Volk und die Regierung für das Volk ist, dann muss die BBC für die Regierung sein.“

John Reith, 1926, zitiert in T. Burns, *The Organisation of Public Opinion*, in J. Curran, M. Gurevitch und J. Woollacott (Hrsg.), *Mass Communication and Society*, London, Arnold, 1977, S. 54.

„Wenn Kinnock heute gewinnt, dann schalte bitte der letzte, der das Land verlässt, das Licht aus.“

Titelseite der Zeitung *The Sun* am Tag vor der Wahl im Vereinigten Königreich am 9. April 1992.

„Der ‚Wahltest‘ ist ein gefährliches Programm im flämischen Rundfunk. Es sollte nicht erlaubt sein, eine derartige Sendung in einer Demokratie auszustrahlen.“

Louis Michel, Vize-Premierminister und Außenminister von Belgien, einige Tage vor den Wahlen zum Europaparlament und zu den Regionalparlamenten in Belgien vom 13. Juni 2004, in: *Knack*, 9. Juni 2004, S. 34.

„[F]reie Wahlen und Meinungsfreiheit, insbesondere die politische Meinungsfreiheit, (...) bilden zusammen den Grundstock für jedes demokratische System.“

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Bowman gegen Vereinigtes Königreich*, 19. Februar 1998.

„Ein Verbot politischer Werbung, das nur für bestimmte Medien gilt und für andere nicht, scheint keine vordringliche Angelegenheit zu sein.“

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *VgT Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz*, 28. Juni 2001.

Die Medien beeinflussen die Politik. Die Politik beeinflusst die Medien. Die Wechselbeziehungen zwischen Politik und Medien zeigen sich besonders deutlich in der Medienberichterstattung in Wahlkampfzeiten, denn am Wahltag, dem heiligen *Tag* der Demokratie, entscheiden die Menschen, welche Politik und welche Politiker sie wollen.<sup>1</sup> Unter diesem Blickwinkel spielen die Medien eine wichtige Rolle in der Demokratie, indem sie die Wähler über die *res publica* informieren, indem sie Politikern während des Wahlkampfes ein Forum bieten und die Wahrnehmung der Politik prägen, und indem sie Nachrichten, Meinungen und Kommentare mit offenen oder versteckten politischen Inhalten verbreiten.

In allen Ländern Europas gibt es eine beachtliche Anzahl an Vorschriften, die a) verschiedene Arten oder Inhalte von politischer Kommunikation verbieten oder einschränken, b) gewisse Arten bzw. Formen der politischen Rede in den Medien klassifizieren oder kontrollieren bzw. c) diese anregen oder gewährleisten.

Dass die Medien und die politische Kommunikation Auswirkungen auf die Gesellschaft haben und diese beeinflussen, ist weitgehend unbestritten. Unklar ist aber noch, wie, in welche Richtung, unter welchen Bedingungen, gegen wen und wann sich dieser Einfluss entfaltet.

In der Medienwirkungsforschung wurden die unterschiedlichsten Theorien und Modelle entwickelt, von der deterministischen Stimulus-Reaktions-Theorie über die Theorien der minimalen Konsequenzen bis hin zum Nullwirkungsansatz. Dazwischen liegen Theorien und Studien über die Auswirkungen mehrstufiger Informationsprozesse, über den Nutzen-Belohnungsansatz, das Agenda-Setting (Thematisierungstheorie), den Verstärkungseffekt, die kognitive Dissonanz, die Spirale des Schweigens, die Mediatisierung der Politik...<sup>2</sup> Unbestritten ist auch, dass Nachrichten von Menschen unterschiedlich wahrgenommen werden: Ein und derselbe Inhalt kann widersprüchliche Botschaften transportieren. Und nicht zu vergessen: die Einstellungen und politischen Präferenzen der Menschen werden von vielen anderen gesellschaftlichen Faktoren, von der Art des Medienkonsums und insbesondere von persönlichen Merkmalen beeinflusst. Folglich ist es sehr schwer, die Medienwirkung bzw. die politischen Inhalte der Medien isoliert zu betrachten und zu „messen“, ob und wie die Medien die öffentliche Meinung oder, genauer gesagt, den Prozess der Meinungsbildung des Einzelnen beeinflussen. Sowohl die Medien als auch die Politik befinden sich, lokal und global, in einem ständigen Fluss bzw. Wandel – dies ist ein weiterer Faktor, der es erschwert, zu in sich stimmigen, zuverlässigen und allgemeingültigen Erkenntnissen über die Art und Weise zu kommen, in der Medien und politische Wahlkämpfe die öffentliche Meinung und insbesondere das Wahlverhalten des Einzelnen beeinflussen. Wie sich die Medien (kurz- und langfristig) konkret auf das Wahlverhalten auswirken, ist nach wie vor eine komplizierte Frage.

Außer Frage steht allerdings derzeit die Tatsache, dass die journalistische Politikberichterstattung, die Wahlkampfberichterstattung in den Medien und eine strategisch angelegte Medienpräsenz der Parteien einen nicht unerheblichen Teil der Wähler, insbesondere die so genannten unentschlossenen Wähler, zumindest in irgendeiner Form und bis zu einem gewissen Punkt beeinflussen. Weit verbreitet ist die Interpretation, dass eine Wahl von der Partei gewonnen wird, die den effizientesten Wahlkampf geführt hat und/oder während des Wahlkampfes am stärksten bzw. besten von den Medien unterstützt worden ist. Einen systematischen Nachweis für diese Interpretation gibt es allerdings nicht.

Beispielhaft wollen wir das Geschehen in Belgien, genauer gesagt in der Flämischen Gemeinschaft, bei den Wahlen vom 13. Juni 2004 betrachten. Wie auch in anderen Ländern gab es dort an diesem Tag nicht nur die Europawahl, sondern auch nationale und regionale Wahlen. Darüber hinaus wurde am 13. Juni 2004 auch das Parlament der Flämischen Gemeinschaft neu gewählt.

Das auffälligste Ergebnis bei diesen Wahlen in der Flämischen Gemeinschaft waren die knapp 25 %<sup>3</sup> für die Ultrarechtspartei *Vlaams Blok*, die mit fast einer Million Wählerstimmen (von vier Millionen Wahlberechtigten) ihr höchstes Ergebnis aller Zeiten erzielt hat. Dies ist besonders beachtlich, wenn man bedenkt, dass der *Vlaams Blok* in den Wochen und Monaten vor den Wahlen eine äußerst negative Presse hatte. Es war auch insofern ein untypisches Ergebnis, als die Ultrarechte im Rest Europas, so zum Beispiel der *Front National* von Jean-Marie Le Pen in Frankreich oder die FPÖ von Jörg Haider in Österreich, deutliche Verluste hinnehmen musste.

1) Man erinnere sich allerdings an das Motto der Anarchisten: „Wenn Wahlen wirklich einen Einfluss auf die Gewaltenteilung in der Gesellschaft hätten, wären sie abgeschafft worden“.

2) Für eine allgemeine Einführung siehe: P. Norris u. a., *On Message. Communicating the Campaign*, London, Sage, 1999; sowie D. McQuail, *McQuails Mass Communication Theory*, London, Sage, 2000.

3) In genauen Zahlen: der *Vlaams Blok* erhielt bei der Wahl zum Flämischen Parlament 24,2 % der Stimmen.

Durch den 13. Juni 2004 wurde eine Debatte über die Rolle der Medien und ihren angeblichen Beitrag zum Erfolg des *Vlaams Blok* ausgelöst – einer Partei, deren Wurzeln in der Neonazi-Szene und rechtsradikalen Ideologien liegen; eine Partei, die ein ausdrücklich ausländerfeindliches Profil besitzt und deren Botschaften sich auf nationalistische, intolerante Inhalte und die Parole *Eigen Volk Eerst* beschränken.

Während des Wahlkampfs war die Medienberichterstattung über den *Vlaams Blok* und einige seiner Mitglieder äußerst kritisch und negativ. Am 21. April 2004 kam das Berufungsgericht Gent nach einem vierjährigen Verfahren zu dem Schluss, dass der *Vlaams Blok* in einigen seiner Publikationen und in seiner Wahlwerbung systematisch und offen zu Diskriminierung und Rassenhass aufgerufen und insbesondere Migranten aus der Türkei und Marokko diffamiert, erniedrigt und kriminalisiert hatte. Drei juristische Personen innerhalb des *Vlaams Blok*<sup>4</sup> wurden wegen Beteiligung an einer Organisation, die systematisch und offen Diskriminierung und Rassenhass propagiert hatte, verurteilt. Die Verurteilung vom 21. April 2004 war die erste, die auf Grund des Antirassismusgesetzes vom 30. Juli 1981 ausgesprochen wurde.<sup>5</sup> Das Urteil des Berufungsgerichts Gent sowie seine rechtlichen und politischen Konsequenzen waren während des Wahlkampfs ein in den Medien viel diskutiertes Thema. Es wurde deutlich, dass das Urteil vom 21. April 2004 weit reichende Folgen für die Arbeit des *Vlaams Blok* haben würde, da es seine Chancen auf eine Regierungsbeteiligung deutlich verringerte – schließlich war nicht anzunehmen, dass eine andere politische Partei eine Koalition mit einer rechtskräftig wegen Aufruf zu Rassismus und Diskriminierung verurteilten Partei eingehen würde.

Dies war allerdings nicht der einzige Vorfall, an dem der *Vlaams Blok* im Vorfeld der Wahlen beteiligt war. Etliche Politiker des *Vlaams Blok* sahen sich in den letzten Tagen vor der Wahl vom 13. Juni 2004 einer äußerst negativen Berichterstattung in den Medien ausgesetzt: Ein Parteimitglied des *Vlaams Blok* wurde wegen Drogenhandels verhaftet, ein weiteres wurde strafrechtlich belangt, weil es in einem Café mit einem Gewehr auf einen Mann geschossen hatte, und nicht zuletzt wurde ein Kandidat für das Flämische Parlament angeklagt, weil er seine Frau in der Öffentlichkeit verprügelt hatte. Über diese Vorfälle wurde in den Medien äußerst kritisch berichtet – zumal der *Vlaams Blok* gerade die Bekämpfung des Drogenhandels, die zunehmende Kriminalität und eine konservative Einstellung zur Institution Ehe zu seinen Wahlkampfthemen gemacht hatte.

Schon seit Jahren beschwert sich der *Vlaams Blok* über einen Boykott der Medien. Es gibt in der Tat Anzeichen dafür, dass einige Zeitungen und Rundfunkveranstalter nur am Rande (oder zumindest seltener als andere) über die Aktivitäten und politischen Aktionen des *Vlaams Blok* berichten oder seine Vertreter bzw. Abgeordneten gar nicht (oder seltener) zu Diskussionsrunden oder Interviews einladen.<sup>6</sup> Der *Vlaams Blok* beklagt sich seit vielen Jahren darüber, dass die Medien die Partei ständig kritisieren und ihr Programm, ihre Aktionen oder ihre Vertreter nur in Verbindung mit negativen Schlagzeilen beachten. In diesem Zusammenhang könnte es von Bedeutung sein, dass nach einer unlängst durchgeführten Hochschulstudie fast 75 % der Journalisten in der Flämischen Gemeinschaft politisch der Linken (insbesondere den Sozialisten, Sozialdemokraten und Grünen) zuzuordnen sind – ein weiteres Argument für den *Vlaams Blok*, sich über mediale Nichtbeachtung wegen angeblicher Linkslastigkeit der meisten Journalisten in flämischen Medien zu beklagen.

Zu erwähnen ist auch, dass der öffentlich-rechtliche Sender VRT im Jahre 2001 unter dem Namen „Die VRT und die demokratische Gesellschaft“ eine interne Richtlinie erstellt hat, wonach die flämische öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt kein Instrument für die Verbreitung von Erklärungen oder Meinungen von Organisationen oder politischen Parteien sein kann, welche die Grundwerte der Demokratie und Toleranz nicht respektieren und offen zu Diskriminierung und Hass aufrufen. In der internen Richtlinie wird explizit der *Vlaams Blok* als eine Partei genannt, bei deren Programm und politischen Zielen davon ausgegangen werden kann, dass sie mit dem Auftrag der VRT unvereinbar sind. Aufgabe der VRT sei es auch, „zu mehr Toleranz in der Gesellschaft beizutragen und die gemeinschaftlichen Beziehungen in multiethnischen und multikulturellen Gesellschaften zu fördern“, so der Minister für Medien in seiner Erklärung von Prag im Jahre 2000. Eine Folge der Anwendung dieser Richtlinie ist, dass dem *Vlaams Blok* und seinen Politikern keine Stellungnahmen bzw. Meinungsäußerungen mehr gestattet werden, die den Auftrag der VRT nicht respektieren oder gegen die Erklärung von Prag aus dem Jahr 2000 verstoßen. Es gibt Anzeichen dafür, dass die Vertreter des *Vlaams Blok* im Flämischen Parlament im Programm der VRT unterrepräsentiert sind und insbesondere einen eingeschränkten Zugang zu den Diskussionsrunden mit Vertretern der politischen Parteien

4) Als politische Partei hat der *Vlaams Blok* keine Rechtspersönlichkeit. Seine Parlamentsabgeordneten genießen parlamentarische Immunität.

5) Berufungsgericht Gent, 21. April 2004, *Auteurs & Media* 2004/2, S. 170. Siehe auch D. Voorhoof, *Het Vlaams Blok-arrest: de antiracismewet is geen loutere symbolwet*, *TvMR (Tijdschrift voor Mensenrechten)* 2004/2, S. 9-11.

6) Siehe Website des *Vlaams Blok*: [www.vlaamsblok.be](http://www.vlaamsblok.be)

haben.<sup>7</sup> 2002 hob das Flämische Parlament die Verpflichtung der VRT auf, den im Parlament vertretenen Parteien Sendezeit zur Verfügung zu stellen. Die Abschaffung des Rechts der politischen Parteien auf Sendezeit im öffentlich-rechtlichen Fernsehen wurde vom *Vlaams Blok* heftig kritisiert und als strategische Entscheidung der übrigen politischen Parteien gewertet, um den *Vlaams Blok* noch stärker zu „zensieren“ und ihn vom Publikum der parteipolitischen Sendungen abzuschneiden.

Aber ungeachtet dieser schlechten Presse und des eingeschränkten Zugangs zu den Medien in den Wochen und Monaten vor der Wahl hat der *Vlaams Blok* sein bestes Wahlergebnis aller Zeiten erzielt und ist zur stärksten Partei in der Flämischen Gemeinschaft geworden.<sup>8</sup>

Am Tag nach der Wahl gaben einige Politiker, Gelehrte und Journalisten als Erklärung für den beeindruckenden Erfolg des *Vlaams Blok* an, die Medien und insbesondere die VRT hätten den *Vlaams Blok* zu freundlich behandelt, indem sie den Kandidaten des *Vlaams Blok* die Gelegenheit zu Interviews bzw. zur Teilnahme an als „Infotainment“ bezeichneten Sendungen gegeben hätten.

Das Beispiel des *Vlaams Blok* zeigt, dass eine Unterrepräsentierung in den Medien und eine kritische Berichterstattung in den meisten Zeitungen, Zeitschriften und Rundfunkprogrammen die Wahlchancen einer politischen Partei am Wahltag nicht entscheidend beeinflusst hat. Man könnte sogar annehmen, dass einige der von den Medien hinsichtlich der Berichterstattung über den *Vlaams Blok* und seine Kandidaten angewendeten Vorschriften, Restriktionen und internen Richtlinien den perversen Effekt gehabt haben, den *Vlaams Blok* und seine Kandidaten in eine (attraktive?) Außenseiterrolle zu drängen – „zensiert“ und in der Meinungsfreiheit eingeschränkt, vom Establishment (Regierung, Parlamentsmehrheit, Justiz und – den Medien) kritisiert.

Man könnte argumentieren, dass die Auflagen und Einschränkungen bezüglich der Medienberichterstattung im Wahlkampf zur Herstellung von Chancengleichheit entwickelt wurden, damit alle relevanten bzw. demokratischen politischen Parteien den gleichen oder einen ihrer Größe entsprechenden Zugang zu den Medien erhalten und eine faire und ausgewogene Berichterstattung gewährleistet ist – alles im Namen einer ordnungsgemäß funktionierenden Demokratie und des Rechts der Bürger auf korrekte Informationen.

Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass nicht alle Gesetze und Vorschriften, die der Regelung der politischen Rede in den Medien bei Wahlen dienen, auch wirksam (bzw. im richtigen Verhältnis) zu diesen legitimen Zielen beitragen. Mit diesem einleitenden Beitrag soll die Debatte über die Legitimität und demokratische Notwendigkeit einiger dieser Beschränkungen und Vorschriften eröffnet werden.

Gemäß den nationalen und internationalen Rechtsstandards für die Meinungsäußerungsfreiheit wird es allgemein anerkannt und stets deutlich herausgestellt, dass bei der politischen Rede nur wenig Spielraum für Einschränkungen besteht. In seinen auf der Grundlage von Artikel 10 der Konvention erlassenen Urteilen hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wiederholt betont, dass es unter Artikel 10 Abs. 2 der Konvention für Einschränkungen bei der politischen Rede oder bei Debatten über Fragen des öffentlichen Interesses keinen großen Spielraum gibt.<sup>9</sup>

Jedoch zielt eine umfangreiche und komplexe Sammlung von Gesetzen und Vorschriften gerade auf die politische Rede ab oder hat einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Freiheit der Meinungsäußerung von Politikern, politischen Parteien und Medien, insbesondere in Wahlkampfzeiten (*siehe Anhang*).

Zur weiteren Ausarbeitung einer Analyse darüber, von welcher Bedeutung bzw. Notwendigkeit gewisse Regelungen und Einschränkungen der politischen Rede in den Medien bei Wahlen in einer demokratischen Gesellschaft sind, soll eine Liste von Grundannahmen aufgestellt werden. Diese beziehen sich auf politische Werbung, auf die Kontrolle (der Verbreitung) bestimmter Formen von politischer Propaganda durch die Medien oder die Postdienste sowie auf die Berichterstattung über Wahlumfragen.

7) Siehe D. Voorhoof und J. Debackere, *Nieuwsberichtgeving en de democratische rechtsstaat. De journalistieke opstelling in Vlaanderen tegenover racisme, discriminatie en extreemrechts*, in D. Biltreyst und Y. Peeren (Hrsg.), *Nieuws, Democratie en Burgerschap*, Gent, Academia Press, 2003, S. 27-54.

8) Die größte politische Fraktion aus CD&V und NV-A ist ein Zusammenschluss zweier Parteien.

9) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Sürek gegen Türkei* (Nr. 1), 8. Juli 1999, § 61; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Müslüm Gündüz*, 4. Dezember 2003, § 37-53 und unlängst: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Hrico gegen Slowakei*, 20. Juli 2004, § 40.

1. *„Politische Werbung“ im Fernsehen ist aus Sicht der Fernsehrichtlinie 89/552/EG (Art. 1 c) keine Werbung und sollte nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht als „kommerzielle Mitteilung“ behandelt werden.*
2. *Ein vollständiges Verbot von bezahlter politischer Werbung im Fernsehen wird vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als legitime und in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Einschränkung der Freiheit der Meinungsäußerung angesehen. Dies steht im Widerspruch zur Tatsache, dass bezahlte politische Werbung im Fernsehen in einigen demokratischen Gesellschaften erlaubt ist und nicht als Gefährdung der Demokratie angesehen wird.*
3. *Politische Werbung im Fernsehen sollte eingeschränkt, aber nicht verboten werden, da ein vollständiges Verbot einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung darstellt.*
4. *Wenn Kandidaten und Parteien während des Wahlkampfs genügend Sendezeit für kostenlose politische Werbung erhalten, gibt es weniger (oder keinen?) Bedarf für bezahlte politische Werbung.*
5. *Ein Fernsehsender sollte die Ausstrahlung eines Wahlwerbespots nicht wegen seines vermeintlichen illegalen Inhalts verweigern, da die Entscheidung über die Illegalität der Inhalte den Gerichten (oder einer anderen zuständigen Stelle) unterliegt.*
6. *Postdienste sollten nicht die Zustellung von Druckerzeugnissen oder politischer Werbung verweigern dürfen, wenn sie diese als Aufforderung zu Rassismus und Hass oder anderweitig als gesetzeswidrig ansehen, da die Entscheidung über die Illegalität der Inhalte den Gerichten unterliegt.*
7. *Ein gesetzliches Verbot von Wahlumfragen vor einer Wahl verstößt gegen die in Artikel 10 der Menschenrechtskonvention verankerte Freiheit der Meinungsäußerung.*
8. *Es ist in der Praxis nicht durchsetzbar, den Medien die Beachtung eines Katalogs von Merkmalen einer Meinungsumfrage bei der Berichterstattung über Wahlumfragen vorzuschreiben.*
9. *Aus Sicht von Artikel 10 der Menschenrechtskonvention geht es nicht an, dass einerseits nur geringer Spielraum für die Einschränkung der politischen Rede und zugleich für die Mitgliedstaaten ein breiter Ermessenspielraum zur Legitimierung von staatlichen Eingriffen im Bereich von politischer Berichterstattung und Wahlumfragen besteht.*

## ANHANG

### **Politische Rede**

- Politisches System
  - Proportionalsystem, Sperrklausel/Hürde, Parlaments-/Präsidentchaftswahl
  - Wahlrecht
  - Parteiensystem, Anzahl der (vertretenen) politischen Parteien
  - Professionalität der politischen Kommunikation
- Mediensystem
  - öffentliche/private Medien
  - gedruckt, audiovisuell, Internet
  - redaktionelle Autonomie und journalistische Professionalität
  - Ausmaß des Pluralismus (intern/extern)
- zivile Gesellschaft/Bürger/Verbraucher/Markt
- Gesetze & Vorschriften

### **Maßgebliche Gesetze und Vorschriften**

- Verfassungsrecht
- Presserecht
- Rundfunkrecht
- Werberecht
- Strafrecht (Verleumdung, Beleidigung, Privatsphäre)
- Zivilrecht (Persönlichkeitsrechte, Ehre und Ruf, Privatsphäre)
- Gesetz über Meinungs- und Wahlumfragen
- Parteiengesetz (staatliche Finanzierung der politischen Parteien)
- Wahl(-kampf-)gesetz
  - finanzielle Einschränkungen (Beschränkung der Wahlkampfausgaben)
  - zeitliche Einschränkungen
  - Einschränkungen bzgl. der Medien (Printmedien, Kino, Radio und Fernsehen, Plakate, Internet, E-Mail)
- Gegendarstellungsrecht
- Urheberrecht
- Antidiskriminierungsrecht, Wettbewerbsrecht, Kartellrecht
- Schutz der Privatsphäre, Datenschutz
- journalistische Ethik
- Formen der Selbstregulierung (Medien, Meinungsumfragen, Politik)

### **Politische Werbung**

- Printmedien, Zeitungen und Zeitschriften
- kommerzielle, regionale und lokale Radiosender
- kommerzielle, regionale und lokale Fernsehsender
- öffentlich-rechtlicher Rundfunk
- Internet
- Telefon und SMS
- Plakate
- Kino
- Eigenwerbung der politischen Parteien

### **Politische Rundfunkberichterstattung und Werbung im Fernsehen (und Radio)**

- Unparteilichkeit in Nachrichten und Sendungen über das aktuelle Geschehen, faire und ausgewogene Berichterstattung
  - allgemeine Regelungen oder spezifische Vorschriften
  - gesetzlich oder intern/durch redaktionelle Richtlinien geregelt
  - Unterschiede zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk
  - Mindestsendezeiten für Nachrichten und Informationssendungen?
- Politische Sendungen/Diskussionsrunden und gleiche Zugangschancen
- Fernsehübertragungen aus dem Parlament
- Kostenlose politische Werbung
  - Zuteilung
    - gleicher Zugang für alle oder proportional

- aufgeschlüsselt
  - für alle Parteien oder nur für im Parlament vertretene
  - mit Mindestquote für nicht vertretene Parteien?
  - Beschränkungen der Zeit/Häufigkeit
  - Zugang zu elementaren Studioeinrichtungen
  - inhaltliche Beschränkungen?
- Bezahlte politische Werbung
  - vollständiges Verbot oder (un)beschränkt
  - (un)beschränkte Wahlkampfausgaben
  - Nichtdiskriminierung: Regelung zur Chancengleichheit
  - Transparente Zugangs- und Gebührenmodalitäten
  - zum niedrigsten Preis
  - Ausgabenobergrenze pro Partei/Kandidat
  - Mindestlänge
  - deutliche (distanzierende) Hinweise (Disclaimer)
  - Wahlwerbeverbot (am Wahltag?)
  - inhaltliche Beschränkungen?
- Regierungsmitteilungen
  - nur im öffentlich-rechtlichen Rundfunk?
  - Beschränkungen (Zeitraum vor der Wahl)
  - (kein) Gegendarstellungsrecht für die Opposition
- Negativwerbung (Diskreditierung des Gegners)
  - in Wahlwerbespots
  - in den Medien
  - im Internet
  - Regulierung (nicht) nötig?
- Verschiedene Arten
- Botschaften von Parteien
  - einzelne Kandidaten
  - nicht kandidierende Einzelpersonen, die eine Partei oder einen Kandidaten unterstützen
  - Werbung, die eine soziale/politische Debatte widerspiegelt

### **Sonstige Formate**

- Televoting, Umfrage im Studio bei laufender Sendung
- Infotainment (leichte Interviews, Unterhaltung, Privatsphäre)
- TV-Entertainment und Spiele mit Beteiligung von Politikern
  - Beteiligungsverbot für Politiker (im Wahlkampf)?
- Websites mit Petitionen, Volksbefragungen, Diskussionsgruppen
- „Testwahl“-Formate

### **Berichterstattung über Umfrageergebnisse**

- Meinungsumfragen
- Wahlumfragen
- Umfragen vor den Wahllokalen
  - Keine Berichterstattung über Ergebnisse vor der Schließung der Wahllokale?
- Tabuzeiten?
- Qualitätskontrolle – Gütesiegel
- Modalitäten der Berichterstattung: gesetzliche oder Selbstregulierung (siehe auch [www.esomar.org](http://www.esomar.org))
- Unerwünschter (perverse?) Effekt von „Demoskopie-Journalismus“?

### **Wer überwacht, kontrolliert oder sanktioniert?**

- Richterliche Kontrolle
  - Strafgericht
  - Zivilgericht
  - Handelsgericht
  - Verwaltungsgericht
  - Eilverfahren/Verfügungen
- Quasirichterliche Kontrolle /unabhängige Behörden (Medienbehörden)
- Selbstregulierungseinrichtungen
- Parlament/Regierung/Parteien
- wirksame Kontrollmechanismen?





# Einschränkungen der politischen Meinungsäußerung

*Toby Mendel*  
*ARTICLE 19*

## 1. Einführung

Das vorliegende Papier beschäftigt sich mit Einschränkungen der politischen Meinungsäußerung, einem Thema von potenziell fast unbegrenzter Breite. Es wird vorausgesetzt, dass dem Leser die allgemeinen Fragen, die dieses Thema aufwirft, und der große rechtliche Rahmen, in dem Einschränkungen der freien Meinungsäußerung beurteilt werden, nicht unbekannt sind. Ausgangspunkt sind die internationalen Garantien der freien Meinungsäußerung.<sup>1</sup>

Zumindest für die Zwecke des vorliegenden Papiers muss zunächst einmal die Frage geklärt werden, was eigentlich mit politischen Meinungsäußerungen genau gemeint ist. Der Begriff wird zwar oft benutzt, aber nur selten definiert. Dieses Papier verfolgt diesbezüglich einen breiten Ansatz, an dem sich auch die Entwicklung der Rechtsvorschriften zur freien Meinungsäußerungen orientiert hat. Gemeint sind also alle Meinungsäußerungen zu Fragen von öffentlichem Belang.

Angesichts der enormen potenziellen Breite des Themas konzentriert sich das Papier auf eine Anzahl verschiedener Themen, die alle einen Bezug zu politischen Meinungsäußerungen haben, aber nicht unbedingt miteinander zusammenhängen. Es darf als gegeben vorausgesetzt werden, dass die politische Meinungsäußerung ein zentrales Element der Demokratie als Staatsform ist und ein Höchstmaß an Schutz durch das internationale Recht verdient. Zahlreiche internationale und nationale Gerichtsurteile bestätigen dies; sie werden hier nicht wiederholt.

Ein wichtiger Teil des Papiers beschäftigt sich mit der kontroversen Frage veränderter Vorstellungen von freier Meinungsäußerung. Dieses Thema kann auch unter dem Aspekt veränderter Bedrohungen für den freien Fluss von Informationen und Ideen in modernen Gesellschaften betrachtet werden: Traditionell ging die größte Bedrohung für die freie Meinungsäußerung normalerweise vom Staat – oder, genauer gesagt, von der Regierung – aus. Das hat sich in vielen modernen Gesellschaften jedoch geändert. Als Hauptbedrohung gilt vielen mittlerweile, ungeachtet der massiven Zunahme der verfügbaren Rundfunkkanäle und der neuen Medien, der Zusammenbruch des öffentlichen Raums und der lokalen Stimmen sowie der Verlust der Vielfalt in den Medien. Abschließend betrachtet das Papier die neuen Entwicklungen in einer Reihe etablierter Bereiche wie dem Recht der Ehre, der Regulierung des Internets und dem Schutz der Privatsphäre.

---

1) Nach einer dieser Garantien ist sogar die Organisation benannt, für die der Verfasser arbeitet, nämlich nach Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217A(III) der UN-Generalversammlung, 10. Dezember 1948.

## 2. Einschränkungen der freien Meinungsäußerung nach internationalem Recht

Das internationale Recht und die meisten Verfassungen erlauben begrenzte Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung zum Schutz diverser privater und öffentlicher Interessen. Für Maßnahmen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung einschränken oder stören, hält das internationale Recht einen strengen Drei-Stufen-Test bereit, mit dem die Rechtmäßigkeit dieser Einschränkung beurteilt werden kann. Dieser Test verlangt, dass eine Einschränkung (a) gesetzlich vorgesehen ist, (b) der Sicherung eines rechtmäßigen öffentlichen oder privaten Interesses dient und (c) für die Sicherung dieses Interesses notwendig ist.<sup>2</sup>

„Gesetzlich vorgesehen“ bedeutet nicht nur, dass die Einschränkung im Gesetz verankert ist, sondern auch, dass das betreffende Gesetz bestimmte Anforderungen an Eindeutigkeit und Zugänglichkeit erfüllt. Die rechtmäßigen Interessen, die eine Einschränkung der freien Meinungsäußerung rechtfertigen können, sind in den verschiedenen Rechtsinstrumenten aufgelistet. Diese Listen haben keinen Beispielcharakter, sondern sind vollständige Aufzählungen. Maßnahmen, die nicht dem Schutz eines darin aufgeführten Interesses gelten, sind somit nicht rechtmäßig. Die letzte Stufe des Tests schließlich, das Erfordernis der Notwendigkeit, bedeutet, dass die Regierung selbst dann, wenn Maßnahmen dem Schutz eines rechtmäßigen Interesses dienen, ein „dringendes gesellschaftliches Bedürfnis“ an ihnen nachweisen muss. Darüber hinaus muss die Einschränkung in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten rechtmäßigen Ziel stehen, und die zur Rechtfertigung der Einschränkung angegebenen Gründe müssen relevant und hinreichend sein.<sup>3</sup>

## 3. Definition des Begriffs der politischen Meinungsäußerung

Zunächst muss geklärt werden, was – zumindest in diesem Papier – unter dem Begriff der politischen Meinungsäußerung überhaupt verstanden werden soll.

Besonders wichtig ist diese Frage in Australien, wo die Freiheit der Meinungsäußerung zwar nicht ausdrücklich unter dem Schutz der Verfassung steht, die Gerichte aber entschieden haben, dass die Freiheit der politischen Kommunikation als integraler Bestandteil des Systems der repräsentativen Demokratie implizit geschützt ist. Im Fall *Lange gegen die Australian Broadcasting Corporation* erörtert der australische *High Court*, der oberste Gerichtshof des Landes, ausführlich den Umfang dieses Schutzes und erklärt:

Darüber hinaus ist die Tätigkeit der Exekutive nicht auf die Minister und den öffentlichen Dienst beschränkt. Ebenso umfasst sie auch die Tätigkeit der Behörden und öffentlichen Versorgungseinrichtungen, die an die Legislative oder an einen für die Legislative verantwortlichen Minister berichten müssen.<sup>4</sup>

Es gibt einen unumstrittenen Kern von politischen Meinungsäußerungen, die explizit politischer Natur sind und keiner weiteren Erläuterung bedürfen. Kritik an gewählten Amtsträgern oder Kommentare zu spezifisch politischen Fragen beispielsweise sind eindeutig politische Äußerungen. In *Lingens gegen Österreich*<sup>5</sup> war der Beschwerdeführer wegen übler Nachrede gegen einen scheidenden Bundeskanzler verurteilt worden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte merkte ausdrücklich an, dass die strittige Äußerung mit einem politischen Thema zusammenhing und daher zu einer besonders wichtigen Kategorie von Äußerungen gehört, die einen speziellen Schutz erfordere.

Öffentliche Kommentare über die Obrigkeit können recht eindeutig als politische Meinungsäußerung beschrieben werden, selbst wenn sie nicht konkret auf einen gewählten Amtsträger Bezug nehmen. Allerdings ist der Begriff der politischen Meinungsäußerung hier schon weiter gefasst.<sup>6</sup> In *Castells gegen Spanien*<sup>7</sup> war der Beschwerdeführer verurteilt worden, weil er die spanischen Autoritäten wegen

2) Dieser Test ergibt sich recht eindeutig aus dem Wortlaut der Garantien. Eine Verfeinerung des Tests durch das UN-Menschenrechtskomitee findet sich bei *Mukong gegen Kamerun*, 21. Juli 1994, Nr. 458/1991, Randnr. 9.7. Eine weitere Verfeinerung des Tests leistete im europäischen Kontext der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in *Sunday Times gegen Vereinigtes Königreich*, 26. April 1979, Beschwerde Nr. 6538/74.

3) *Sunday Times gegen Vereinigtes Königreich*, ebd., Randnr. 62. Auf diese Anforderungen wird in einer Vielzahl von Fällen Bezug genommen.

4) (1997) 71 ALJR 818, S. 826.

5) 8. Juli 1986, Beschwerde Nr. 9815/82 (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte).

6) Die private Kommunikation mit Behörden über private Angelegenheiten wäre wohl nur in Ausnahmefällen als politische Meinungsäußerung zu betrachten.

7) 23. April 1992, Beschwerde Nr. 11798/85 (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte).

ihres Umgangs mit bestimmten Ereignissen im Baskenland kritisiert hatte. Auch in diesem Fall bestätigte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die Meinungsäußerung politischer Natur gewesen sei, da sie sich auf Regierungsfragen bezogen habe.

Schwieriger ist die Frage, ob eine Meinungsäußerung, die sich allgemein auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse oder öffentlichem Belang<sup>8</sup> bezieht, ebenfalls eine politische Meinungsäußerung ist. In der Sache *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen* ging es beispielsweise um einen Fall übler Nachrede im Zusammenhang mit der Kritik an Robbenjägern. Die strittigen Aussagen waren hier zwar nicht politisch im engeren Sinn, doch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte war der Auffassung, dass bei der Überprüfung der Restriktionen – wie bei der Kritik an Amtsträgern – höhere Maßstäbe anzulegen seien, da über solche Dinge eine offene gesellschaftliche Debatte geführt werden müsse:

Eine äußerst sorgfältige Prüfung ist dort erforderlich, wo Maßnahmen oder Sanktionen von staatlicher Seite die Presse von einer Teilnahme an der Debatte über Angelegenheiten von legitimen öffentlichem Belang abhalten könnten.<sup>9</sup>

Im vorliegenden Papier sollen unter dem Begriff der politischen Meinungsäußerung auch Äußerungen zu Angelegenheiten von öffentlichem Belang verstanden werden. Diese mögen zwar formal nicht politischer Natur sein, gehören aber zur eng verwandten Kategorie der Äußerungen über gesellschaftliche oder öffentliche Angelegenheiten (im Gegensatz zu Privatangelegenheiten).

Eine schwierigere Frage stellt sich im Hinblick auf Formen wie etwa rassistische Äußerungen, die nicht von legitimen öffentlichem Belang sind und womöglich gar in eine Kategorie fallen, die von den Staaten nach internationalem Recht verboten werden muss. Es ist zu bedenken, dass solche Äußerungen als politische Meinungsäußerungen zu betrachten sind, selbst wenn sie nicht durch die garantierte Meinungsäußerungsfreiheit geschützt sind. Das entscheidende Kriterium für politische Meinungsäußerungen ist schließlich nicht die Tatsache, dass sie nicht eingeschränkt werden dürfen, sondern die Art der transportierten Inhalte. Die Kritik am öffentlichen Auftritt eines Politikers ist zweifellos auch dann eine politische Meinungsäußerung, wenn sie ehrverletzend und rechtswidrig ist. Rassistische Äußerungen fallen ebenfalls in die Kategorie der Äußerungen, die sich auf gesellschaftliche Angelegenheiten beziehen. Darüber hinaus können sie auch politisch in dem engeren Sinne sein, dass sie sich mit Regierungsfragen auseinandersetzen.

Ein weiterer Grenzfall sind Äußerungen über öffentliche Amtsträger oder Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die aber keine gesellschaftlichen Belange betreffen, weil sie sich beispielsweise auf deren Privatleben beziehen. Die klare Abgrenzung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Leben von Politikern oder Trägern eines öffentlichen Amtes kann schwierig sein. So wurde etwa der britische Premierminister Blair im Zusammenhang mit Bedenken wegen möglicher Gesundheitsrisiken einer bestimmten Impfung gefragt, ob er seinen eigenen Kindern diese Impfung geben lassen. Das Verhalten von Prominenten kann erhebliche gesellschaftliche Auswirkungen haben. Manchmal dienen diese Menschen weiten Teilen der Gesellschaft als Vorbild, und dies hängt unter Umständen eng mit Informationen über ihr privates Verhalten zusammen.

## 4. Neudefinition von Einschränkungen

Eine Rechtsnorm wird normalerweise dann als Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit verstanden, wenn sie Meinungsäußerungen in irgendeiner Form Fesseln anlegt. Die Rechtmäßigkeit der Norm wird dann anhand des oben kurz dargestellten dreistufigen Tests überprüft.

Es kann aber auch vorkommen, dass eine solche Norm eigentlich das Recht auf freie Meinungsäußerung oder einen bestimmten Aspekt dieses Rechts fördern soll. So kann etwa eine Vorschrift, nach der Rundfunkveranstalter Mindestquoten für lokale Inhalte erfüllen müssen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und insbesondere das Recht zum Empfang von Informationen und Ideen letztendlich stärken. Denn ohne eine solche Bestimmung neigen Rundfunkveranstalter aus verschiedenen Gründen dazu, große Mengen an ausländischem Material zu senden – unter anderem weil es normalerweise wesentlich billiger ist, Inhalte einzukaufen, als sie selbst zu produzieren. Eine

8) Der Ausdruck „Angelegenheiten von öffentlichem Belang“ ist zu bevorzugen, da sie Angelegenheiten ausschließt, für die sich die Öffentlichkeit zwar interessiert, die aber rechtlich nicht als Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu betrachten sind.

9) 20. Mai 1999, Beschwerde Nr. 21980/93, Randnr. 64.

entsprechend formulierte Quotenbestimmung soll also gewährleisten, dass Hörer und Zuschauer Zugang zu lokal produzierten Materialien und Informationen haben, und dies ist ein wichtiger Aspekt der Vielfalt.

Die Afrikanische Rundfunkcharta, die im Mai 2001 auf einer von der UNESCO und vom Medieninstitut für das südliche Afrika veranstalteten großen Konferenz verabschiedet wurde, anerkannte die Bedeutung von Quotenbestimmungen wie folgt:

Die Rundfunkveranstalter sollten – unter anderem durch die Einführung von Mindestquoten – zur Förderung und Entwicklung lokaler Inhalte verpflichtet werden, die definitionsgemäß afrikanische Inhalte umfassen sollen.<sup>10</sup>

Auch in anderen Bereichen gibt es Fälle, in denen vorgebliche Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit eigentlich den freien Fluss von Informationen und Ideen fördern sollen. Ein Beispiel ist etwa die Zulassungspflicht für Rundfunkveranstalter, die zur Gewährleistung einer geordneten Frequenznutzung im öffentlichen Interesse erforderlich ist. Ebenso zu nennen wären hier Vorschriften zur Verhinderung einer übermäßigen Eigentumskonzentration im Medienbereich oder Vorschriften zur Begrenzung privater politischer Werbung im Wahlkampf. In den beiden letzten Fällen sollen die Vorschriften verhindern, dass sich die wirtschaftlich Starken im Konzert der Stimmen übermäßig stark durchsetzen.

Man könnte versucht sein, derartige Maßnahmen als positiv für die Förderung der Meinungsäußerungsfreiheit zu klassifizieren. Oberflächlich gesehen spricht auch einiges dafür. Bei näherem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass dieses Konstrukt unangemessen und falsch ist. Eine Vorschrift, welche die private politische Werbung begrenzt, lässt sich beispielsweise kaum als positive Maßnahme einstufen, die der Förderung des freien Informations- und Ideenflusses dient: schließlich schaltet sie gewisse Kommunikationen schlichtweg aus. Ihr Ziel ist vielmehr die Schaffung gleicher Ausgangschancen, und das ist ein erheblicher Unterschied.

Außerdem wird eine solche Einordnung dem Hintergrund dieser Maßnahmen nicht gerecht. Sie dienen nicht dazu, mehr Äußerungen zu fördern, wie immer man dies definieren mag, sondern vielmehr der Verbesserung der Qualität der verfügbaren Äußerungen. Ein hoch konzentrierter Medienmarkt kann eine enorme Auswahl an Rundfunkkanälen und sogar Themen und Stilrichtungen bieten. Er ist aber auch anfällig für Eingriffe von Seiten der Politik und/oder der Eigentümer, sodass möglicherweise die Berichterstattung über bestimmte wichtige politische Ereignisse unterdrückt oder eingeschränkt wird, wodurch wiederum die Qualität der für die Öffentlichkeit verfügbaren Informationen Schaden nimmt.

Besser zu verstehen sind die obigen Maßnahmen, wenn man sie nicht als von Natur aus positiv betrachtet, sondern als Maßnahmen zur Förderung des Rechts auf Empfang – nicht Verbreitung – von Informationen und Ideen. Oft beschränken diese Maßnahmen sogar das Recht auf die Verbreitung von Informationen und Ideen. Insofern stellen sie den Sprecher gegen den Zuhörer, ein an privaten Rechten orientiertes Modell der Meinungsäußerungsfreiheit gegen ein Modell, das den öffentlichen Raum für Meinungsäußerungen erhalten will, und ein traditionelles, auf Nichteinmischung basierendes Paradigma gegen ein Paradigma, das Regulierung zum Schutz des Empfangsrechts fordert.

In den meisten Fällen sind Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung konkret dazu gedacht, andere gesellschaftliche Interessen zu schützen, zum Beispiel die Privatsphäre, die öffentliche Ordnung oder die Rechtspflege. Die obigen Maßnahmen hingegen sollen das Recht auf freie Meinungsäußerung schützen, wenn auch nur einen Aspekt – vielleicht auch eine Auffassung – dieses Rechts, und das häufig auf Kosten eines anderen. Dies bedeutet, dass solche Maßnahmen durchaus als Verstoß gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung gewertet werden können, wenn sie auch einen anderen Aspekt – oder vielleicht eine andere Auffassung – dieses Rechts einschränken.

Die Frage ist aber, wie die Rechtmäßigkeit derartiger Maßnahmen zu beurteilen ist oder, konkreter, wie Gerichte feststellen sollen, ob solche Maßnahmen gegen die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit verstoßen. Normalerweise würden die Gerichte fragen, ob streitige Maßnahmen in das Recht auf freie Meinungsäußerung eingreifen, und wenn dies zu bejahen ist, den Drei-Stufen-Test anwenden. In den meisten Fällen konzentriert sich die Analyse auf die letzte Stufe der Prüfung, also auf die Frage, ob die Maßnahmen in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und somit berechtigt

10) Teil I.6.

waren. Man kann also sagen, dass der Notwendigkeitsteil des Tests eine Vermutung zugunsten des Schutzes der Meinungsäußerungsfreiheit darstellt.

Diese Annahme ist jedoch nicht angebracht, wenn das legitime Interesse, dem die Maßnahme dienen soll, im Grunde ein Menschenrecht ist, und insbesondere wenn es sich bei diesem Recht um das Recht auf freie Meinungsäußerung handelt. Es ist also mit anderen Worten nicht zweckmäßig, mit einer Analyse zu arbeiten, die einer bestimmten Auffassung von Meinungsäußerungsfreiheit automatisch Vorrang vor einer anderen einräumt. Nehmen wir ein konkretes Beispiel: Man kann behaupten, dass Quotenregelungen für lokale Inhalte die Rechte der Medieneigentümer auf freie Verbreitung von Informationen einschränken und gleichzeitig das Recht der Öffentlichkeit auf Empfang von Informationen stärken. Der einfache Umstand, dass ein Eigentümer gegen eine solche Regelung vorgeht, darf nicht bedeuten, dass sein Rechtsanspruch von vornherein als übergeordnet gilt. Zu genau diesem Ergebnis würde die Anwendung des Drei-Stufen-Tests aber führen.

Eine Möglichkeit wäre, dass die Gerichte zunächst beurteilen, ob die strittigen Maßnahmen unter Berücksichtigung aller Umstände das Recht auf freie Meinungsäußerung insgesamt einschränken. Um bei dem Beispiel der Quotenregelungen zu bleiben: Ein Gericht, das über eine Klage gegen eine solche Regelung zu befinden hat, müsste dann also prüfen, ob die Freiheit der Meinungsäußerung durch sie insgesamt gefördert oder behindert wird. Gelangt es zu dem Schluss, dass die Freiheit der Meinungsäußerung insgesamt gefördert wird, ist die Regelung nicht als Einschränkung zu betrachten, und die Klage ist abzuweisen. Wird die Freiheit der Meinungsäußerung dagegen durch die Regelung nicht gefördert, ist sie insofern dem Drei-Stufen-Test zu unterziehen.

Dies ist philosophisch betrachtet offensichtlich besser als die andere Möglichkeit, bei der alle Maßnahmen, die das Recht auf Empfang von Informationen und Ideen fördern und sich zugleich negativ auf das Recht zur Verbreitung von Informationen und Ideen auswirken, automatisch dem Drei-Stufen-Test unterzogen werden. Wie bereits erwähnt würde jenes im Grunde einer Annahme zugunsten der vom Kläger artikulierten Auffassung entsprechen.

Gleichzeitig ist dieser Ansatz mit anderen Problemen behaftet. Er verlangt eine Abwägung zwischen konkurrierenden Auffassungen von Meinungsäußerungsfreiheit von den Gerichten, und die geben sich in solchen Dingen gern zurückhaltend. Internationale Gerichte, insbesondere der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, haben sich zwar recht bereitwillig mit der Frage positiver Rechte etwa in den Bereichen Familienleben und Privatsphäre beschäftigt,<sup>11</sup> haben aber nur äußerst widerstrebend das Recht auf Empfang von Informationen und Ideen als Aspekt des Rechts auf freie Meinungsäußerung anerkannt.<sup>12</sup> Ein Grund dafür mag sein, dass Gerichte bei ihren Fallentscheidungen nicht gern in philosophische Gegenüberstellungen hineingezogen werden möchten.

Zum zweiten besteht die Gefahr, dass der obige Ansatz – da er in manchen Situationen zum Fortfall des Drei-Stufen-Tests führt – zu einer nachlässigen oder unstrukturierten Analyse verleiten könnte, die den Menschenrechten nur schadet. Andererseits würde die Anwendung dieses Ansatzes mit der Zeit vielleicht zur Entstehung strukturierter analytischer Modelle führen, die dies verhindern würden.

Ungeachtet der Probleme werden Menschenrechts- und Verfassungsgerichte jedoch künftig gezwungen sein, sich mit dieser Frage ernsthafter auseinander zu setzen. Beispiele für Maßnahmen, die das Recht auf Empfang von Informationen fördern und erkennbar zu Lasten des Rechts auf deren Verbreitung gehen, gibt es in vielen Ländern weltweit, und diese Maßnahmen werden zwangsläufig angefochten. Außerdem tritt immer deutlicher zutage, wohin es führt, wenn das Empfangsrecht nicht ausreichend geschützt wird. Tatsächlich geht in vielen Ländern die größte Bedrohung für den freien Fluss von Informationen und Ideen nicht mehr von der Regierung aus. Am problematischsten sind vielmehr private Aktionen, die beispielsweise zu einer übermäßigen Eigentumskonzentration, einem allzu engen Verhältnis zwischen Medieneigentümern und Politikern oder zu einem schwer wiegenden Rückgang lokaler Stimmen in den Medien führen.

11) Siehe z. B. *Airey gegen Irland*, 9. Oktober 1979, Beschwerde Nr. 6289/73.

12) Siehe z. B. *Leander gegen Schweden*, 26. März 1987, Beschwerde Nr. 9248/81 *Gaskin gegen Vereinigtes Königreich*, 7. Juli 1989, Beschwerde Nr. 10454/83; *Guerra et al. gegen Italien*, 19. Februar 1998, Beschwerde Nr. 14967/89 und *McGinley und Egan gegen Vereinigtes Königreich*, 9. Juni 1998, Beschwerden Nr. 21825/93 und 23414/94. In diesen Fällen erkannte der Gerichtshof im Grundsatz das Recht zum Empfang von Informationen als Aspekt des Familien- oder Privatlebens an, nicht aber als Aspekt des Rechts auf freie Meinungsäußerung.

## 5. Ehrverletzungen

Eine der wichtigsten Einschränkungen der politischen Meinungsäußerungsfreiheit stellt das Recht der Ehre dar. Jedes Land erkennt an, dass Meinungsäußerungen zum Schutz des Leumunds eingeschränkt werden müssen, doch wenn solche Einschränkungen nicht genau definiert und eng begrenzt sind, können sie die politische Debatte übermäßig einengen.

Viele Medien und viele Gruppen, die sich für die Freiheit der Meinungsäußerung einsetzen, sind der Auffassung, dass die strafrechtlichen Bestimmungen zum Recht der Ehre nicht mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung vereinbar sind. Historisch waren solche Gesetze gerechtfertigt, weil zwischen dem Schutz des Rufs eines Menschen und der öffentlichen Ordnung eine enge Beziehung bestand. So erklärte der kanadische *Supreme Court* zum *Scandalum Magnatum* von 1275, einem frühen Verbot der Verleumdung: „Das Ziel des Gesetzes bestand darin, falsche Aussagen zu verhindern, die in einer von äußerst mächtigen Landbesitzern beherrschten Gesellschaft die Staatssicherheit gefährden konnten.“<sup>13</sup> Diese Rechtfertigung für ein strafrechtliches Verleumdungsverbot kommt heute wohl kaum noch in Frage.

Zwei grundsätzliche Argumente sprechen dafür, dass Ehrenkränkungen kein Straftatbestand sein sollten. Zum einen stellt der Einsatz des Strafrechts ein unverhältnismäßiges Mittel dar, um das Problem ungerechtfertigter Angriffe auf den Ruf eines Menschen zu lösen, denn es hat eine inakzeptable Abschreckungswirkung gegenüber freier Meinungsäußerung. Ganz besonders gilt dies bei politischen Aussagen.

Zum anderen aber ermöglichen zivilrechtliche Gesetze zum Schutz der Ehre schon von sich aus eine ausreichende Wiedergutmachung für Rufschäden. Die Erfahrungen verschiedener Länder – darunter auch Länder auf einer relativ niedrigen Stufe der wirtschaftlichen und/oder demokratischen Entwicklung – beweisen dies schlüssig.<sup>14</sup> Wenn aber zivilrechtliche Bestimmungen ein wirksames Mittel darstellen, sind sie strafrechtlichen Regelungen vorzuziehen, da Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung so konzipiert werden müssen, dass dieses Recht möglichst wenig beeinträchtigt wird.

Allerdings ist bemerkenswert, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sich der Entscheidung, dass Strafvorschriften zum Schutz der Ehre schon für sich genommen gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung verstoßen, verweigert hat. In einigen wenigen Fällen hat er strafrechtliche Verurteilungen wegen Ehrverletzungen sogar bestätigt,<sup>15</sup> dabei aber gleichzeitig erklärt:

Aufgrund ihrer überlegenen Stellung muss die Regierung sich beim Rückgriff auf Strafverfahren selbst Zurückhaltung auferlegen, insbesondere wenn andere Mittel zur Verfügung stehen, um ungerechtfertigte Angriffe und Kritiken ihrer Gegner oder der Medien zu beantworten.<sup>16</sup>

Die jüngste Erklärung des Ministerkomitees des Europarats über die Freiheit der politischen Rede in den Medien enthält folgende Aussage:

Üble Nachrede oder Beleidigung durch die Medien sollten nicht zu einer Haftstrafe führen, es sei denn, dass diese aufgrund der Schwere der Verletzung der Rechte oder des Rufs anderer eine definitiv notwendige und angemessene Strafe darstellt, insbesondere wenn weitere fundamentale Rechte durch diffamierende oder beleidigende Aussagen in den Medien ernsthaft verletzt worden sind, etwa durch Hetzparolen.<sup>17</sup>

Dies geht über eine Anerkennung der strafrechtlichen Ahndung von Ehrverletzungen hinaus, denn es werden Haftstrafen für Ehrverletzung in Betracht gezogen und zwar selbst bei politischen Aussagen. Ferner wird der Begriff der Volksverhetzung eingeführt, der normalerweise nicht im Zusammenhang mit dem Recht der Ehre behandelt wird.

13) *R. v. Keegstra* [1990] 2 SCR 697, S. 722.

14) Folgende Länder haben den Straftatbestand Verleumdung abgeschafft, ohne dass dies erkennbare Auswirkungen auf die Medienberichterstattung gehabt hätte: Ghana (2001), Sri Lanka (2002) und die Ukraine (2001).

15) Siehe z. B. *Tammer gegen Estland*, 6. Februar 2001, Beschwerde Nr. 41205/98. Siehe auch *Panev gegen Bulgarien*, 3. Dezember 1997, Beschwerde Nr. 35125/97 (Europäische Menschenrechtskommission).

16) *Castells gegen Spanien*, Anmerkung 6, Randnr. 46.

17) Angenommen am 12. Februar 2004, Grundsatz VIII.

Andere maßgebliche internationale Gremien zeigen sich weniger zögerlich, wenn es um die Missbilligung der strafrechtlichen Ahndung von Ehrverletzungen geht. Ein bedeutender Fall wurde in diesem Kontext kürzlich vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte entschieden.<sup>18</sup> ARTICLE 19 hat dies, ebenso wie eine Reihe anderer NGOs, als Frage von übergeordneter Bedeutung identifiziert.

Die internationale und vergleichende Praxis anerkennt zunehmend eine spezielle Verteidigungsmöglichkeit bei ehrenkränkenden Aussagen in Angelegenheiten von öffentlichem Belang, die sogar im zivilrechtlichen Ehrenschatz gilt. Es wird allgemein anerkannt, dass Vorschriften über Ehrverletzungen nicht zu rechtfertigen sind, die bei Tatsachenaussagen über Angelegenheiten von öffentlichem Belang keinerlei Irrtümer erlauben, welche auch passieren können, wenn der Urheber nach den höchsten professionellen Standards gehandelt hat. Besonders unhaltbar ist eine derart strenge Haftungsregelung für die Medien, die ja verpflichtet sind, das Informationsrecht der Öffentlichkeit zu erfüllen und mit der Veröffentlichung oder Ausstrahlung eines Beitrags oft nicht warten können, bis sie sicher sind, dass alle Tatsachenbehauptungen wahr sind. Selbst die besten Journalisten machen ehrliche Fehler. Sie für jede falsche Behauptung strafbar zu machen würde das öffentliche Interesse am Empfang aktueller Informationen untergraben. Sowohl internationale als auch innerstaatliche Gerichte haben sich stattdessen für einen sachgemäßen Ausgleich zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung und dem Ruf der Betroffenen entschieden, indem sie diejenigen schützen, die angemessen gehandelt haben,<sup>19</sup> andere aber von den Klägern belangen lassen. Für die Zwecke des vorliegenden Papiers soll diese Praxis als Einrede der Angemessenheit bezeichnet werden.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte beispielsweise hat entschieden, dass eine Bestrafung selbst wegen falscher und ehrverletzender Aussagen einen Verstoß gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung darstellen kann.<sup>20</sup> In diesen Fällen hat der Gerichtshof sämtliche Umstände gewürdigt und festgestellt, dass die Veröffentlichung der Aussagen insgesamt angemessen war. Er hat zwar nicht den Begriff der Einrede der Angemessenheit verwendet, doch seine Analyse ist der oben geschilderten sehr ähnlich. Mehrere innerstaatliche Gerichte sind diesem Ansatz gefolgt.<sup>21</sup>

In den USA ist der *Supreme Court* auf zweierlei Weise sogar noch weiter gegangen. Zum einen entschied das Gericht – ursprünglich im Hinblick auf Träger eines öffentlichen Amtes, dann aber auch in Bezug auf ein breiteres Spektrum politischer Äußerungen –, dass eine Haftbarkeit nur für Aussagen in Frage kommt, die in dem Wissen um ihre Falschheit oder in grob fahrlässiger Missachtung der Wahrheit getroffen wurden. Zum anderen bürdete das Gericht dem Kläger die Beweislast dafür auf, dass die Aussagen falsch sind und im Wissen um ihre Falschheit getroffen wurden.<sup>22</sup>

## 6. Privatsphäre

Ein weiterer Bereich, in dem die politische Meinungsäußerungsfreiheit eingeschränkt ist, betrifft den rechtlichen Schutz der Privatsphäre, der bei allzu breiter Auslegung den investigativen Journalismus behindern kann, und zwar auch in Bezug auf politische Fragen.

Die Gerichte haben vier Typen von Eingriffen in die schützenswerte Privatsphäre identifiziert: das unangemessene Eindringen in den abgeschlossenen Bereich eines anderen, die Verwendung des Namens oder Bildes einer Person, die Veröffentlichungen, die eine Person in ein falsches Licht rücken, sowie die unangemessene Berichterstattung über das Privatleben einer Person.<sup>23</sup> Der wichtigste hiervon ist für unsere Zwecke die unangemessene Berichterstattung über das Privatleben.

Es ist ganz klar, dass ein Verbot unangemessener Veröffentlichungen über das Privatleben bei weiterer Auslegung die Arbeitsmöglichkeiten von investigativen Journalisten erheblich behindern könnte. Man stelle sich beispielsweise vor, wie schwierig es zu recherchieren wäre, wie ein Beamter mit

18) *Ulloa und Rohrmoser gegen Costa Rica*, Rechtssache Nr. 12.367. Das Urteil fiel im Juli 2004.

19) Die Gerichte bezeichnen den genauen Maßstab mit unterschiedlichen Begriffen, unter anderem dem der „Sorgfaltspflicht“, und in einigen Fällen wurde auch verlangt, dass der Verfasser in gutem Glauben gehandelt hat.

20) Siehe z. B. *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen*, 20. Mai 1999, Beschwerde Nr. 21980/93 sowie *Dalban gegen Rumänien*, 28. September 1999, Beschwerde Nr. 28114/95.

21) Siehe z. B. *National Media Ltd gegen Bogoshi*, 1998 (4) SA 1196 (*Supreme Court of Appeal*, Südafrika), *New York Times gegen Sullivan*, 376 US 254, 279 (1964) (*Supreme Court*, USA), *Rajagopal & Anor gegen Bundesstaat Tamil Nadu* [1994] 6 SCC 632 (*Supreme Court*, Indien), *Theophanous gegen Herald & Weekly Times Ltd* (1994) 124 ALR 1 (*High Court*, Australien) sowie *Reynolds gegen Times Newspapers Ltd et al.*, [1999] 4 All ER 609 (*House of Lords*, Großbritannien).

22) Ebd., *New York Times gegen Sullivan*.

23) Siehe *Lake gegen Wal-Mart-Stores Inc.*, 30. Juli 1998, *Minnesota Supreme Court*, C7-97-263. Siehe auch *Restatement (Second) of Torts*, § 652B-E (1977).

bescheidenem Gehalt sich eine Luxusvilla leisten kann, denn schließlich sind die privaten Finanzen eindeutig dem Bereich des Privatlebens zuzurechnen.

Als primäres Vehikel zur Eingrenzung des ansonsten extrem breiten Geltungsbereichs der Bestimmungen zur Privatsphäre benutzen Gerichte die Prüfung, ob die Veröffentlichung mit dem öffentlichen Interesse zu rechtfertigen ist. Eine klare Definition des Begriffs „öffentliches Interesse“ hat sich zwar nicht herausgebildet, doch die Rechtsprechung verweist auf eine Reihe relevanter Faktoren. Um eine Abschreckungswirkung zu vermeiden, muss die Definition des öffentlichen Interesses weit gefasst sein, damit Journalisten und Redakteure nicht zu haarspalterischen Unterscheidungen gezwungen werden und der Fluss wichtiger Informationen an die Öffentlichkeit nicht beeinträchtigt wird.

In mehreren französischen Fällen haben Gerichte entschieden, dass jeder Mensch, Politiker eingeschlossen, ein absolutes Recht am eigenen Bild hat.<sup>24</sup> Allerdings scheint es in diesen Fällen um eine rein kommerzielle Nutzung der Bilder gegangen zu sein. In einem anderen Fall, in dem die Bilder im Rahmen eines Beitrags über einen berühmten Fotografen verwendet wurde, sodass wohl ein öffentliches Interesse im Spiel gewesen sein dürfte, wog das Gericht die konkurrierenden Interessen sorgfältiger ab. Seine Entscheidung, dass Bilder, die den Kläger auf einer Jacht zeigen, die Privatsphäre verletzen, begründete das Gericht damit, dass das Boot sich nicht in einem Hafen oder in der Nähe eines Strandes befunden habe und die Menschen auf dem Boot daher vernünftigerweise eine ungestörte Privatsphäre hätten erwarten dürfen.<sup>25</sup>

In einem Fall aus Kanada, *Aubry gegen Éditions Vice-Versa Inc.*, stützte sich die Klage auf das Recht eines Künstlers zur Veröffentlichung von Fotos ohne Zustimmung der abgebildeten Person. Das Foto zeigte eine unbekannte Siebzehnjährige an einem öffentlichen Ort. Die Mehrheit des kanadischen *Supreme Court* führte dazu aus:

Das Informationsrecht der Öffentlichkeit, unterstützt durch das Recht auf freie Meinungsäußerung, setzt dem Recht des Einzelnen auf Wahrung seiner Privatsphäre unter bestimmten Umständen Grenzen. Dies liegt daran, dass die Erwartung an Privatheit in bestimmten Fällen reduziert ist. ... Es stellt sich lediglich eine Frage, nämlich die nach der Abwägung der betroffenen Rechte. Somit war zu entscheiden, ob das Informationsrecht der Öffentlichkeit die Verbreitung eines ohne Genehmigung aufgenommenen Fotos rechtfertigen kann.<sup>26</sup>

Das Gericht nannte eine Reihe von Umständen, unter denen die Freiheit der Meinungsäußerung Vorrang haben könne, etwa wenn das Bild eine Person des öffentlichen Lebens zeigt oder eine, „deren beruflicher Erfolg von der öffentlichen Meinung abhängt“, wenn eine bisher unbekannte Person aufgefordert wird, eine stark beachtete Rolle zu spielen, oder wenn die Person zufällig oder beiläufig auf dem Foto zu sehen ist, zum Beispiel als Teil einer Menschenmenge.<sup>27</sup> Im vorliegenden Fall wäre es für den Fotografen relativ leicht gewesen, die Zustimmung der Abgebildeten einzuholen, möglicherweise auch gegen Bezahlung, und daher überwiege hier das Interesse an der Privatsphäre.

Entsprechend den Kriterien, die in den USA in diesem Zusammenhang üblicherweise angewandt werden, wäre zu fragen, ob das veröffentlichte Material (a) für einen vernünftigen Menschen sehr anstößig wäre und (b) für die Öffentlichkeit nicht von legitimem Belang ist.<sup>28</sup>

Eine neue Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *Von Hannover gegen Deutschland*, legt einige klare Regeln in diesem Bereich fest. Es ging in diesem Fall um mehrere Fotos der Prinzessin Caroline von Monaco, auf denen sie beispielsweise beim Reiten, im Skiurlaub und stolpernd an einem Privatstrand zu sehen war. Der Gerichtshof erklärte:

In den Sachen, in denen es um den Ausgleich zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der freien Meinungsäußerung ging und über die der Gerichtshof zu entscheiden hatte, hat er stets auf den Beitrag abgestellt, den Fotos oder Artikel in der Presse zu einer Debatte von allgemeinem Interesse leisten.<sup>29</sup>

24) Siehe *Pompidou gegen L'Express*, 4. April 1970, *Dorléac gegen Sté Presse Office*, 14. Mai 1975, und *Giscard d'Estaing gegen M. Ways*, 15. Oktober 1976, alle vom Pariser *Cour d'Appel* entschieden.

25) *Schneider gegen Sté Union Éditions Modernes*, 5. Juni 1979, *Cour d'Appel*, Paris.

26) *Aubry gegen Éditions Vice-Versa Inc.* [1998] 1 SCR 591, Randnr. 57 und 61.

27) Ebd., Randnr. 58-9.

28) *Lake gegen Wal-Mart-Stores Inc.*, Fußnote 23.

29) 24. Juni 2004, Beschwerde Nr. 59320/00, Abs. 60.

Weiter führte der Gerichtshof aus:

Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass ein grundsätzlicher Unterschied gemacht werden muss zwischen einer Berichterstattung über Fakten, die – selbst wenn sie kontrovers behandelt werden – geeignet sind, zu einer Debatte in einer demokratischen Gesellschaft beizutragen, wenn sie sich auf Politiker beispielsweise in Ausübung ihrer Ämter bezieht, und einer Berichterstattung über Einzelheiten aus dem Privatleben einer Person, die überdies solche Funktionen wie im vorliegenden Fall nicht ausübt.<sup>30</sup>

Die innerstaatlichen Gerichte waren der Auffassung, dass Prinzessin Caroline eine „absolute Person der Zeitgeschichte“ sei und daher einen Schutz ihrer Privatsphäre nur dann geltend machen könne, wenn sie sich in einer örtlichen Abgeschlossenheit ohne öffentliche Beobachtung befindet. Diese Definition komme möglicherweise für Politiker in Frage, die öffentliche Ämter bekleiden. „Sie kann aber nicht für eine ‚Privatperson‘ wie die Beschwerdeführerin gelten, bei der das Interesse der breiten Öffentlichkeit und der Presse ausschließlich auf ihre Zugehörigkeit zu einer Herrscherfamilie gestützt ist, während sie selbst keine offiziellen Funktionen ausübt.“<sup>31</sup>

Interessant ist, dass der Gerichtshof offenbar bereit war, einen breiten Ermessensspielraum selbst für Fotos zuzulassen, die irgendeinen Beitrag zur Debatte über eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse leisten. Das völlige Fehlen eines solchen Beitrags im vorliegenden Fall – vielleicht am deutlichsten illustriert durch das Foto, auf dem Prinzessin Caroline am Strand stolpert – zwang zu der speziellen Schlussfolgerung.

## 7. Internet

Zu den wichtigsten Besonderheiten des Internets gehört seine Globalität. Was beispielsweise in einem kleinen Zimmer in Bischkek ins Netz gestellt wird, ist sofort weltweit abrufbar. Sobald Material in einem juristischen Hoheitsbereich ins Netz gestellt ist, kann – besonders von kleinen „Privat-herausgebern“ mit begrenzten Mitteln – kaum etwas getan werden, um zu verhindern, dass das Material irgendwo sonst heruntergeladen wird. Die Situation ist also ganz anders als bei den Print- und Funkmedien, bei denen wohl ein angemessenes Maß an Kontrolle darüber vorhanden ist, wo die Veröffentlichungen bzw. Sendungen verbreitet werden. In der Frage der Zuständigkeit bei Klagen wegen Veröffentlichungen im Internet gibt es jedoch keine weltweit vereinbarten Regeln.

Dies hat zu einigen unerwarteten Fällen geführt. So entschied etwa der australische *High Court* vor kurzem, dass die Klage eines im Bundesstaat Victoria ansässigen Geschäftsmanns gegen Dow Jones wegen übler Nachrede im Internet zulässig sei, obwohl der betreffende Artikel sich mit dem US-Wertpapiermarkt beschäftigte, von einem amerikanischen Reporter für das US-Publikum verfasst wurde und in New Jersey ins Netz gestellt wurde. Der Richter entschied, dass „Ort und Zeitpunkt der Veröffentlichung dadurch bestimmt werden, wo und wann der Leser die Inhalte erfasst“.<sup>32</sup> Ähnliche Fälle gab es auch in Deutschland und Frankreich.<sup>33</sup>

Der Argumentation des australischen *High Court* zufolge muss jeder, der im Internet publiziert, die ehrschützenden Gesetze aller Staaten kennen, in denen durch seine Äußerungen der Ruf eines Menschen beeinträchtigt werden könnte (und sie auch einhalten, unter Androhung strafrechtlicher Haftung). Dies gilt unabhängig von der Vereinbarkeit jener Gesetze mit internationalen Standards für das Recht auf freie Meinungsäußerung oder auch von den Gesetzen zum Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit dort, wo der Publizierende seinen Sitz hat bzw. in dem das Material ins Netz gestellt wird. Eine besondere Belastung ist diese Situation für die Millionen von Internet-„Publizisten“, unter denen sich Privatpersonen und kleine Organisationen befinden, die keine Möglichkeit haben, ausländischen Gesetzen zum Schutz vor Ehrverletzungen nachzukommen.

Eine ähnliche Situation hätte sich auch nach einer Verordnung über die Rechtswahl für außervertragliche Schuldverhältnisse (Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht)<sup>34</sup> ergeben, die zurzeit von der

30) Ebd., Randnr. 63.

31) Ebd., Randnr. 72.

32) *Gutnick gegen Dow Jones* [22] HCA56.

33) Z. B. *Strafsache Felix Somm*, 17. November 1999, AZ 20 Ns 465 Js 173158/95 (LG München); *UEJF und Licra gegen Yahoo!*, 20. November 2000, Nr. 00/05308 (*Tribunal de Grande Instance*, Paris).

34) Brüssel, 22. Juli 2003, KOM/2003/0427 endg. – COD 2003/0168.

Europäischen Kommission für die Länder der Europäischen Union erarbeitet wird. ARTICLE 19 argumentiert in seiner Eingabe zu dem Verordnungsentwurf, dass das für Internet-Publikationen geltende Recht das Recht des Landes sein sollte, in dem das Material ins Netz gestellt wurde, oder alternativ auch das Recht des Landes, in dem der Publizierende seinen Sitz hat. Der Bericht des Rechts- und Binnenmarktausschusses der Europäischen Union enthielt dann den Vorschlag, die Verordnung zu ändern, um diesem Einwand Rechnung zu tragen.

Die Stellung der Internetdiensteanbieter und anderer Vermittler (zum Beispiel Suchmaschinen oder weitere Sites mit Verknüpfungen zu externen Inhalten) wirft eigene Fragen auf. Internetdiensteanbieter spielen eine wichtige Rolle, indem sie Benutzern den Zugang zum Internet ermöglichen. Im Rahmen dieser Rolle leiten sie Inhalte über ihre Systeme weiter und beherbergen oft auch Inhalte, die ihre Kunden auf Websites veröffentlichen. Dies hat dazu geführt, dass sie mit Buchverlagen verglichen werden, und in einigen Ländern gelten sie auch als rechtlich haftbar für das von ihnen beherbergte Material.

Aus offensichtlichen Gründen liegt hier ein schweres Problem vor. Das Beherbergen („Hosten“) einer Website hat wenig Ähnlichkeit mit dem Verlegen eines Buchs. Es ist für Internetdiensteanbieter gänzlich unmöglich, ihre Sites laufend zu überwachen, und im Gegensatz zu traditionellen Verlagen haben sie auch kein finanzielles oder sonstiges Interesse an dem Material auf den gehosteten Websites.<sup>35</sup>

Der Europarat hat vor kurzem eine Erklärung zur Kommunikationsfreiheit im Internet<sup>36</sup> verabschiedet, nach der Vermittler nicht dafür haftbar sein sollten, dass sie einfach einen kurzfristigen Zugriff auf Inhalte ermöglichen, die ihren Dienst durchlaufen:

Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass Diensteanbieter nicht für Inhalte im Internet haftbar gemacht werden, wenn sich ihre Funktion laut Definition im innerstaatlichen Recht darauf beschränkt, Informationen zu übertragen oder den Zugang zum Internet bereitzustellen.<sup>37</sup>

Hinsichtlich der Haftung für beherbergte Websites und andere dauerhaftere Inhaltsspeichersysteme sieht die Erklärung des Europarats Haftung von Diensteanbietern in Fällen vor, in denen der Anbieter illegales Material nicht entfernt, nachdem er von dessen Vorhandensein „Kenntnis erlangt“ hat.<sup>38</sup> Einen ähnlichen Grundsatz verfolgt die Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft über den elektronischen Geschäftsverkehr.<sup>39</sup> Die Erklärung betont jedoch, dass dies die Diensteanbieter in keiner Weise zu einer Überwachung ihrer Server verpflichtet, die ohnehin praktisch unmöglich wäre:

Die Mitgliedstaaten dürfen Diensteanbieter nicht allgemein dazu verpflichten, Inhalte im Internet zu überwachen, auf die sie den Zugriff ermöglichen oder die sie übertragen oder speichern, oder aktiv nach Tatsachen oder Umständen zu suchen, die auf illegale Aktivitäten hindeuten.<sup>40</sup>

Darüber hinaus betont die Erklärung, dass Inhalte nicht leichtfertig vom Netz genommen werden dürfen:

Bei der Festlegung der Verpflichtungen der Diensteanbieter [zur Entfernung von Material, von dessen Rechtswidrigkeit sie Kenntnis erlangt haben] im innerstaatlichen Recht ist sorgfältig darauf zu achten, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung derjenigen, welche die Information erst verfügbar gemacht haben, und das entsprechende Recht der Nutzer an der Information gewahrt bleibt.<sup>41</sup>

35) Sie bekommen für die Nutzung dieses Dienstes zwar eine Gebühr, die aber nicht in Verhältnis zu den tatsächlich gehosteten Inhalten steht, während Verlage natürlich davon abhängig sind, dass sie gefragte Werke verlegen.

36) Verabschiedet am 28. Mai 2003.

37) Grundsatz 6.

38) Ebd.

39) Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), Artikel 12-15. Siehe auch *Godfrey gegen Demon Internet Ltd* [1999] 4 All ER 342 und *Venables und Thompson gegen News Group Newspapers Ltd.*, 10. Juli 2001, QB (noch nicht veröffentlicht).

40) Erklärung zur Kommunikationsfreiheit im Internet, Fußnote 36, Grundsatz 6.

41) *Ibid.*

Die Erläuterung zu der Erklärung warnt zudem, dass von Internetdiensteanbietern nicht erwartet werden kann, dass sie nach einer einzigen oder auch nach mehreren Beschwerden bereits tätig werden und das betreffende Material vom Netz nehmen. Dies würde beispielsweise das Recht des Einzelnen auf Veröffentlichung von Material, das für viele zwar anstößig sein mag, aber dennoch völlig legal ist, ernsthaft gefährden. Es heißt dort:

Die Staaten müssen jedoch Vorsicht walten lassen, wenn sie Diensteanbietern eine Haftung dafür zusprechen, dass sie nicht auf eine solche Aufforderung [Material vom Netz zu nehmen] reagiert haben. Die Frage, ob das betreffende Material illegal ist, ist oft kompliziert und wird am besten von den Gerichten geklärt. Wenn Diensteanbieter zu schnell tätig werden, um nach dem Eingang einer Beschwerde Inhalte vom Netz zu nehmen, könnte dies aus Sicht der Meinungs- und Informationsfreiheit gefährlich sein. Aus Angst vor einer rechtlichen Haftung könnten dann vollkommen legitime Inhalte unterdrückt werden.<sup>42</sup>

## 8. Die Anwendung von Einschränkungen

Zum Abschluss soll noch kurz auf die Frage eingegangen werden, wie Einschränkungen in der Praxis überhaupt angewandt werden. Zwischen straf- und zivilrechtlichen Sanktionen besteht ein beträchtlicher Unterschied, wie die obige Diskussion zum Recht der Ehre verdeutlicht. Ein mindestens ebenso großer Unterschied besteht zwischen rechtsverbindlichen Vorschriften und Selbstregulierungsbestimmungen.

Die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit gilt für Sanktionen ebenso wie für primäre Einschränkungen, sodass allzu harte oder unverhältnismäßige Sanktionen als solche bereits das Recht auf freie Meinungsäußerung verletzen.<sup>43</sup> Die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit verlangt somit, dass die Staaten Sanktionen verhängen, die zwar das betreffende legitime Interesse ausreichend schützen, dabei aber zugleich die geringstmögliche abschreckende Wirkung entfalten.

Selbstregulierungsmaßnahmen sind im Allgemeinen am wenigsten einschneidend und daher besonders förderungswürdig, zumindest wenn sie realistisch in dem Sinne sind, dass die Medienwelt ein wirksames Selbstregulierungssystem entweder bereits geschaffen hat oder zumindest schaffen könnte. Ein solches System bietet diverse Vorteile. Es sieht im Normalfall Sanktionen vor, welche die Freiheit der Meinungsäußerung weniger stark einschränken und den Schaden dennoch wirksam beheben. Die Sanktion, die in Selbstregulierungssystemen am häufigsten zum Einsatz kommt, nämlich die Pflicht zur Anerkennung und Wiedergutmachung eines Unrechts, ist gewiss weit weniger einschneidend als die hohen Schadenersatzsummen, die so oft von den Gerichten festgesetzt werden. Der südafrikanische *Supreme Court of Appeal* formulierte dies treffend wie folgt: „[N]ichts wirkt abschreckender als die Aussicht, Unsummen an Schadenersatz zahlen zu müssen.“<sup>44</sup>

Noch wichtiger ist vielleicht, dass Selbstregulierungsmaßnahmen angemessener und wirksamer mit den subtilen Themen umgehen können, die oft im Spiel sind, wenn gegen politische Meinungsäußerungen vorgegangen wird. Oft geht es dann um schwierige Grenzüberschreitungen, bei denen es eher darauf ankommt, akzeptable professionelle Schranken festzulegen, als ein Medienorgan oder einen Journalisten zu exkulpieren oder zu bestrafen. Außerdem kann ein Selbstregulierungssystem unter Umständen auch dann Äußerungen sanktionieren, wenn ein formales rechtliches Verbot die Freiheit der Meinungsäußerung verletzen würde. Es stellt somit ein weitaus subtileres Mittel dar, um sich mit den allseitigen Herausforderungen politischer Meinungsäußerungen auseinander zu setzen.

42) *Ibid.*, Erläuterung, S. 11.

43) Siehe z. B. *Tolstoy Miloslavsky gegen Vereinigtes Königreich*, 13. Juli 1995, Beschwerde Nr. 18139/91 (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte).

44) *National Media Ltd gegen Bogoshi*, 1998 (4) SA 1196, S. 1210.

## 9. Fazit

In der modernen Welt wird der freie Fluss von Informationen und Ideen zunehmend durch nichtoffizielle Quellen oder zumindest nicht direkt durch offizielle Quellen in Frage gestellt. Dies bedeutet nicht, dass Regierungen keine Bedrohung mehr darstellen – in vielen Teilen der Welt ist die Situation leider noch weit davon entfernt –, sondern dass andere, neuere Gefährdungen in den Vordergrund treten.

Ein bedeutender Teil der Lösung für diese Probleme könnte darin bestehen, das Recht auf Empfang von Informationen und Ideen besser zu schützen, unter anderem durch eine Regulierung der kommerziellen Medienmärkte. Obwohl man argumentieren kann, dass das Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit derartige Maßnahmen geradezu erfordert, werden manche sie zweifellos als ungerechtfertigte Eingriffe in ein Elementarrecht zurückweisen. Zu einem gewissen Grad werden Gerichte auf ein konzeptionelles Verständnis von der Natur der Meinungsäußerungsfreiheit zurückgreifen müssen, um den Konflikt zu lösen. Den Kernpunkt des Problems bildet dann die Frage, ob die Maßnahmen unter Berücksichtigung aller Umstände die Freiheit der Meinungsäußerung letztlich einschränken oder fördern.

In verschiedenen anderen Bereichen entwickelt sich zurzeit ein internationaler Konsens über die Grenzen akzeptabler Einschränkungen der politischen Meinungsäußerungsfreiheit. Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass strafrechtliche Vorschriften über den Schutz der Ehre keine adäquaten Mittel sind und dass neue Abwehrmöglichkeiten gegen zivilrechtliche Klagen wegen Rufschädigung benötigt werden, damit die Medien in die Lage versetzt werden, die Öffentlichkeit schnell und umfassend zu informieren. Auch die Vorschriften zum Schutz der Privatsphäre verändern sich, weil zunehmend erkannt wird, dass das allgemeine öffentliche Interesse tatsächlich Vorrang vor Privatinteressen haben kann. Spezielle Vorschriften werden für das Internet benötigt, das nicht einfach wie ein Verlag oder Rundfunksender behandelt werden kann. Insbesondere die Globalität des Internets wirft spezielle Zuständigkeitsfragen auf, und die Diensteanbieter sollten aufgrund ihrer rein technischen Funktion einen gewissen Schutz vor einer Haftung für die von ihnen gehosteten Inhalte erhalten.

Das vorliegende Papier versucht, für diese Probleme Lösungen anzubieten, die mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung vereinbar sind; es erkennt zugleich aber auch an, dass oft legitime Interessen gegeneinander stehen. Es besteht kaum ein Zweifel, dass der Trend weltweit zu einer stärkeren Anerkennung der Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit und insbesondere der politischen Meinungsäußerungsfreiheit geht. Der Grund dafür dürfte auf der Hand liegen: Die Bedeutung der Freiheit der politischen Rede wurde in der Vergangenheit oft erheblich unterbewertet, und die hier geschilderten Trends sind eine Möglichkeit, dies zurechtzurücken.





# Die politische Meinungsfreiheit und der Europarat

von Páll Thórhallsson,  
Medienabteilung, GD II  
Europarat

## 1. Einführung

Der Schutz der politischen Meinungsfreiheit gehört zu den Grundfesten im System des Europarats. Die freie politische Debatte ist nicht nur ein Kernstück der Meinungsfreiheit, die unter dem Schutz von Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention steht, sondern auch Eckstein jeder wahren Demokratie.

Der Europarat geht dieses Thema aus verschiedenen Blickwinkeln an, und verschiedene Organe der Organisation befassen sich damit. An erster Stelle steht die Arbeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der durch Anwendung und Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention sowohl die Grenzen für die politische Meinungsfreiheit als auch für eine Intervention des Staates oder Dritter zieht. Von Bedeutung sind dabei auch weitere verbindliche oder nicht verbindliche Rechtsinstrumente, etwa das Zusatzprotokoll zum Cybercrime-Abkommen (Übereinkommen über die Datennetzkriminalität) mit Bestimmungen zu rassistischer und fremdenfeindlicher Propaganda im Internet, die Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees über Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen sowie die jüngste Erklärung des Ministerkomitees aus dem Jahr 2004 über die politische Meinungsfreiheit in den Medien. Die Entscheidung, eine Erklärung zu diesem Thema herauszugeben, fiel 1998 im Anschluss an eine Monitoringaktion des Ministerkomitees im Bereich der Meinungs- und Informationsfreiheit, die aufzeigte, dass Journalisten in vielen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Kritik an Politikern oder Organen der Staatsgewalt verfolgt wurden. Es war beabsichtigt, ein starkes politisches Signal zur Verurteilung solcher Praktiken sowie zur Bekräftigung der Verbundenheit des Europarats mit dem Grundwert der freien politischen Meinungsäußerung auszusenden.

Der Europarat führt zahlreiche Aktionen durch, um Mitgliedstaaten bei dem Unterfangen, ihre Gesetze und Praktiken mit den Standards der Organisation in Einklang zu bringen, zu unterstützen. In den meisten der neueren Mitgliedstaaten wurde das Medienrecht – von Verfassungsbestimmungen über die Meinungsfreiheit bis hin zu rundfunk-, presse- und strafrechtlichen Bestimmungen über Diffamierung und Beleidigung – gründlich von Europaratsexperten geprüft. Ziel dieser Revision war es u. a., die Gesetze den europäischen Standards anzunähern und eine freie politische Debatte zu ermöglichen. Angeboten werden außerdem Schulungen für Staatsbedienstete, darunter Richter und Staatsanwälte, um das Bewusstsein für diese Standards zu schärfen. Des Weiteren bemüht man sich darum, die journalistische Berufsethik auf ein höheres Niveau zu bringen mit dem Ziel, die Medien zur Übernahme der Funktion eines „öffentlichen Aufpassers“ zu ermutigen und eine Plattform für die politische Debatte zu bieten.

Was verstehen wir unter freier politischer Debatte? Das Fallrecht des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes liefert einige nützliche Aufschlüsse dazu. Im Grunde geht es um Meinungsfreiheit, unabhängig davon, ob die verbreitete Information mit Politik, Kultur, Wirtschaft, Berufswelt, Handel oder Kunst zu tun hat. Dennoch ist eindeutig, dass der politische Diskurs Kernstück

des speziellen Schutzes ist, denn: „Freie Wahlen und Meinungsfreiheit, insbesondere die politische Meinungsfreiheit, bilden zusammen den Grundstock für jedes demokratische System.“<sup>1</sup>

Im Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte scheint der Begriff der politischen Debatte zuweilen mit dem Ausdruck „Debatte über Fragen von allgemeinem Interesse“ austauschbar zu sein. Der Gerichtshof stellte sich erfolgreich gegen die Versuche von Regierungen, den stark geschützten Kernbereich von Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention einzuengen.<sup>2</sup>

Im Prinzip genießt „jede natürliche oder juristische Person“<sup>3</sup> das Recht auf freie Meinungsäußerung, also auch Staatsdiener unbeschadet ihrer politischen Treuepflicht,<sup>4</sup> und sogar Soldaten, da die Meinungsfreiheit „nicht am Kasernentor Halt macht“.<sup>5</sup> Für Politiker ist folgende Aussage des Gerichtshofs besonders wichtig: „Eine Person, die gegen offizielle Ideen und Standpunkte ist, muss einen Platz in der politischen Arena finden können. Meinungsfreiheit ist für alle wichtig, aber umso mehr für einen gewählten Volksvertreter [...] Dementsprechend erfordern Eingriffe in [seiner] Meinungsäußerungsfreiheit [...] strengste Prüfung durch den Gerichtshof.“<sup>6</sup>

Auf die grundlegende Rolle der Presse als treibende Kraft für die öffentliche Debatte über allgemeine Themen, darunter auch politische Fragen, muss an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention umfasst beispielsweise das Recht, Informationsquellen nicht bekannt zu geben. Ohne ein solches Recht hätten Journalisten schlechteren Zugang zu Informationen, was die öffentliche Debatte höchstwahrscheinlich auf ein weniger aufgeklärtes Niveau senken würde.

Das Konzept der politischen Debatte impliziert einen Meinungs austausch über politische Themen und gesellschaftliche Probleme sowie die Diskussion über verschiedene Lösungsansätze. Dazu gehört eine kritische Debatte über die Handlungen der Regierung und derjenigen, die die Macht in den Händen halten. Mit demselben kritischen Ansatz kann man jedoch auch der Opposition bzw. denjenigen, die aktuelle Regierung bei den nächsten Wahlen ablösen wollen, begegnen. Die Debatte sollte ungehindert erfolgen können, die Beteiligung breitestmöglich gefächert und nicht Abgeordneten oder einer gesellschaftlichen Elite vorbehalten sein. Schließlich sollte die politische Debatte auch zu etwas führen und einen Einfluss auf die Politik haben. Sie sollte den Wählern bei der Entscheidung helfen, wem sie die Regierung ihres Landes anvertrauen und außerdem dazu beitragen, dass die Regierung auch nach den Wahlen rechenschaftspflichtig bleibt.

Die politische Meinungsfreiheit in Europa steht zurzeit vor zahlreichen Herausforderungen. Einige der machthabenden Politiker versuchen, die politische Debatte zu unterdrücken. Es konnten viele Beispiele beobachtet werden, bei denen die öffentliche Meinung manipuliert wurde, insbesondere im Vorfeld von Wahlen oder wenn die Regierungsorgane mancher Länder befürchteten, die Unterstützung der Öffentlichkeit zu verlieren.

Der „Kampf gegen den Terrorismus“ wird immer häufiger benutzt, um Eingriffe in die freie politische Debatte zu rechtfertigen. In einigen Ländern toleriert die Staatsmacht keinerlei Einblick der Medien in ihre Handlungen (und mögliche Verfehlungen) im Kampf gegen den Terrorismus. Die Medien werden häufig unter Druck gesetzt, im Kampf gegen „den Feind“ dieselbe Haltung wie der Staat einzunehmen. Ein solches Umfeld ist der ungehinderten Debatte nicht förderlich.

In manchen Ländern werden bestimmte Themen eindeutig „tabuisiert,“ und zwar derart, dass Journalisten sie nicht aufgreifen können, ohne ihr Leben aufs Spiel zu setzen. Die Korruption ist eines dieser Themen. In anderen Ländern scheint sich eine wachsende Instrumentalisierung der Medien abzuzeichnen, die dort dazu benutzt werden, die Interessen der Mächtigen in der Gesellschaft weiter voranzubringen. Waren dies in der Vergangenheit die politischen Parteien, so sind es heutzutage Wirtschaftsmogule, die zur Förderung ihrer Interessen eigene Medien kontrollieren.

1) *Bowman gegen das Vereinigte Königreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 19. Februar 1998.

2) Siehe beispielsweise *Thorgeir Thorgeirson gegen Island*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 1992, und *Fressoz und Roire gegen Frankreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Januar 1999. Siehe ebenfalls *VgT Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Juni 2000: „... Dieser Ermessensspielraum ist jedoch [im vorliegenden Fall] geringer, da es sich nicht um rein kommerzielle Werbung handelt, sondern um den Beitrag zu einer Debatte von allgemeinem Interesse.“

3) *Autronic AG gegen die Schweiz*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 22. Mai 1990.

4) *Vogt gegen Deutschland*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. September 1995.

5) *Grigoriades gegen Griechenland*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. November 1997.

6) *Piemont gegen Frankreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. April 1995.

Die vergangenen Europaparlamentswahlen waren letztendlich ein Alarmsignal für die wachsende Politikmüdigkeit und das steigende Desinteresse an herkömmlicher Politik. Diese Tendenz wird gewiss ein Umdenken über den Stellenwert der politischen Debatte in Gang setzen.

Nach dieser etwas längeren Einführung möchte ich jetzt näher auf die damit verbundenen Verpflichtungen der Organe der Staatsgewalt eingehen. An erster und oberster Stelle steht dabei diejenige, sich mit Eingriffen zurückzuhalten, d. h. eine negative Verpflichtung (2). Außerdem haben wir zu überlegen, ob es auch eine positive Verpflichtung zum Eingreifen gibt, d. h. eine Verpflichtung zur Schaffung der Voraussetzungen für eine freie und informierte Debatte, die im Endeffekt das Vertrauen zwischen Politikern und Bürgern wieder herstellt; und am Schluss wird erörtert, was mit einer solchen Verpflichtung verbunden sein könnte (3).

## **2. Die Negativverpflichtung: Kein Eingriff des Staates in politische Meinungsäußerungen**

Die Meinungsäußerungsfreiheit kann gewiss nicht ohne jegliche Einschränkung bestehen. Die Mitgliedstaaten haben bei der Festlegung von Einschränkungen einen Ermessensspielraum, der je nach der sachlichen Begründung für die entsprechende Restriktion enger oder weiter ausfällt. Mit den Worten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte formuliert: Es besteht „wenig Spielraum [...] für Einschränkungen bei politischer Rede oder Debatten über Fragen von öffentlichem Interesse“.<sup>7</sup>

Die Notwendigkeit für Einschränkungen „muss überzeugend dargelegt werden, insbesondere, wenn die Debatte eher politischer als kommerzieller Natur ist“.<sup>8</sup>

### **2.1 Gesetze zum Schutz der Ehre sollten restriktiv angewandt werden**

In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte werden einige Vorbedingungen für Gesetze gegen Ehrverletzungen und ihre Anwendung formuliert. Diese Voraussetzungen lassen ausreichend Spielraum für das Recht auf freie Meinungsäußerung und die darunter fallende politische Meinungsfreiheit.

Mitgliedstaaten, und insbesondere deren Gerichte, sind bei der Anwendung von Ehrschutzgesetzen dazu verpflichtet, zwischen Werturteilen und Tatsachenbehauptungen zu unterscheiden. Darüber hinaus müssen Gerichte auch das Argument des guten Glaubens gelten lassen, und jede verhängte Strafe muss im Verhältnis zur Zuwiderhandlung stehen.

Mehrere im Bereich der Meinungsfreiheit tätige nichtstaatliche Organisationen (NGOs) drängen auf die Entkriminalisierung der Diffamierung in Europa. Wie steht der Europarat zu diesem Thema? In Wirklichkeit geht es hier um zwei separate Fragen: Sollen üble Nachrede, Beleidigung und verwandte Vergehen völlig aus dem Strafrecht getilgt werden? Oder sollen zumindest Haftstrafen für Verbalvergehen abgeschafft werden? Bezüglich der ersten Frage gibt es keine eindeutige Haltung. Tatsächlich könnte es aber einen Widerspruch darstellen, für den Entkriminalisierungsansatz einzutreten, wenn gleichzeitig das Zusatzprotokoll zum Cybercrime-Abkommen – ein Text des Europarats – Bestimmungen enthält, denen gemäß die Unterzeichner des Abkommens einwilligen, bestimmte Formen der Rede strafrechtlich zu ahnden. Das fragliche Verhalten wird dort näher beschrieben als „Verbreitung rassistischer und fremdenfeindlicher Propaganda“, „Bedrohung aufgrund von Rassismus oder Fremdenfeindlichkeit“, „rassistische und fremdenfeindliche Beleidigung“ bzw. „Leugnung, grobe Verharmlosung, Billigung oder Rechtfertigung von Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, wobei die Taten im Sinne des Abkommens über ein Computersystem erfolgen müssen. Das Zusatzprotokoll befasst sich demnach zwar nicht mit übler Nachrede, aber die Grenze mag zuweilen unklar sein. Die üble Nachrede könnte unter Umständen so extrem sein, dass sie unter die Bestimmungen des Zusatzprotokolls fällt.

Die Konsequenzen einer Entkriminalisierung bestimmter Vergehen können auch geringer ausfallen als erwartet. Obwohl strafrechtliche Sanktionen natürlich stigmatisierender wirken als zivilrechtliche Mittel, können letztere den Angeklagten häufig ebenso teuer zu stehen kommen. Für ein Medienunternehmen spielt es nicht unbedingt eine Rolle, ob es ein Bußgeld an den Staat oder an den Kläger entrichten muss.

7) *Wingrove gegen das Vereinigte Königreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. November 1996.

8) *VgT Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Juni 2001.

Des Weiteren stand nicht zu erwarten, dass die jüngste Erklärung über die freie politische Debatte in den Medien die Entkriminalisierung von Ehrverletzungen propagieren würde. Üble Nachrede ist in den meisten Mitgliedstaaten des Europarats nach wie vor unter Strafe gestellt,<sup>9</sup> und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat eindeutig festgestellt, dass Staaten selbst darüber entscheiden, ob sie derlei Maßnahmen ergreifen oder nicht.<sup>10</sup>

Zur zweiten Frage: Die Rechtsprechung des Gerichtshofs enthält Anhaltspunkte dafür, dass eine Haftstrafe in einer Rechtssache über die Meinungsfreiheit in der Praxis kaum jemals mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach Artikel 10 vereinbar sein wird. Bei seiner Erklärung aus dem Jahr 2004 über die Freiheit der politischen Debatte in den Medien nahm das Ministerkomitee fein abgestufte Differenzierungen vor: „Üble Nachrede oder Beleidigung durch die Medien sollten nicht zu einer Haftstrafe führen, es sei denn, dass diese aufgrund der Schwere der Verletzung der Rechte oder des Rufs anderer eine definitiv notwendige und angemessene Strafe darstellt, insbesondere wenn weitere fundamentale Rechte durch diffamierende oder beleidigende Aussagen in den Medien ernsthaft verletzt worden sind, etwa durch Hetzparolen.“ (Grundsatz VIII)

Dieser Kompromissformulierung liegt die Tatsache zugrunde, dass nicht alle Mitgliedstaaten bereit waren, auf die Möglichkeit der Ahndung der extremsten Fälle von verleumderischen oder beleidigenden Äußerungen mit einer Haftstrafe zu verzichten. In der Praxis wird in den Ländern, in denen die Gefängnisstrafe für Verleumdung oder Beleidigung noch zulässig ist, auf diese Strafe äußerst selten und nur bei den verwerflichsten und destruktivsten Angriffen auf Einzelpersonen zurückgegriffen, beispielsweise, wenn solcherlei Verbalangriffe gleichzeitig Hassreden sind.

Zusätzlich entwickelte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein System, das man als abgestuftes Schutzsystem bezeichnen könnte. Es knüpft daran an, wer über welches Vergehen klagt. Dieser differenzierte Ansatz ermöglicht eine sorgfältige Abwägung zwischen dem Interesse der Gesellschaft an der Existenz einer dauerhaften öffentlichen Debatte einerseits und den Rechten Einzelner andererseits. Diesem Ansatz zufolge genießen Privatpersonen den höchsten Schutz; dieser Schutz fällt dann stufenweise geringer aus, wenn es sich um Staatsbedienstete, politische Persönlichkeiten und schließlich den Staat oder die Regierung selbst handelt.<sup>11</sup>

Einer der am schwierigsten zu lösenden Punkte bei der Ausarbeitung der Erklärung über die freie politische Debatte in den Medien war die Frage, ob es vertretbar sei, den Ruf oder die Würde staatlicher Einrichtungen – etwa des Staatsoberhauptes oder des Parlaments – unter strafrechtlichen Schutz zu stellen. Derlei Bestimmungen findet man noch heute in den Gesetzen mehrerer Mitgliedstaaten. Es war unmöglich, unter den 45 Mitgliedstaaten den erforderlichen Konsens für ein Verbot solcher Bestimmungen zu finden.<sup>12</sup> Schlussendlich einigte man sich auf folgenden Kompromiss: „Die Medien dürfen am Staat, an der Regierung oder an jeder anderen Institution der Exekutive, Legislative oder Judikative Kritik üben. Aufgrund ihrer beherrschenden Stellung sollten diese Institutionen nicht strafrechtlich

9) Vgl. *Legal provisions concerning defamation, libel and insult* (Rechtsvorschriften betreffend Diffamierung, Ehrverletzung in schriftlicher oder anderer dauerhafter Form und Beleidigung), zusammengestellt von der Abteilung Medien, GD II, Europarat 2003, abrufbar unter:

[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/media/5\\_Documentary\\_Resources/2\\_Thematic\\_documentation/Freedom\\_of\\_expression/DHMM\(2003\)006%20rev%20Bil%20Legal%20prov%20defamation,%20libel%20&%20insult.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/2_Thematic_documentation/Freedom_of_expression/DHMM(2003)006%20rev%20Bil%20Legal%20prov%20defamation,%20libel%20&%20insult.asp#TopOfPage)

10) *Castells gegen Spanien*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 1992.

11) Um den Fall *Oberschlick gegen Österreich* (Nr. 2), Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 1. Juli 1997 zu zitieren (nicht autorisierte Übersetzung): „Die Grenzen akzeptabler Kritik sind bei einem Politiker entsprechend weiter gesteckt als bei einer Privatperson. Im Gegensatz zu letzterer setzt der Politiker unvermeidlich und bewusst all seine Worte und Taten den prüfenden Blicken sowohl der Journalisten als auch der breiten Öffentlichkeit aus, und er muss demzufolge ein höheres Maß an Toleranz demonstrieren. Zweifellos ermöglicht es Artikel 10 Abs. 2, den Ruf anderer – d. h. aller Einzelpersonen – zu schützen, und dieser Schutz erstreckt sich auch auf Politiker; selbst dann, wenn sie nicht als Privatperson auftreten. In solchen Fällen müssen jedoch die Voraussetzungen für den Schutz gegen das Interesse an einer offenen Diskussion politischer Themen abgewogen werden“ (Abs. 42).

12) Siehe den Bericht über die 60. Sitzung des Lenkungsausschusses für Massenmedien, abrufbar unter [www.coe.int/media](http://www.coe.int/media). Während der Ausarbeitung des Erklärungsentwurfs wurde die Argumentation für den strafrechtlichen Schutz staatlicher Institutionen wie folgt zusammengefasst (nicht autorisierte Übersetzung): „In der Praxis wird es nicht immer möglich sein, zwischen Aussagen, die an Institutionen und solchen, die gegen ihre offiziellen Vertreter gerichtet sind, zu unterscheiden. Über die Tatsache hinaus, dass von einer staatlichen Institution und den sie repräsentierenden Staatsdienern erwartet werden kann, dass sie eine kritischere Beurteilung ihrer Handlungen in der politischen Debatte akzeptieren, gibt es [...] keinen zwingenden Grund, warum diesen der allgemeine vom Strafrecht vorgesehene Schutz gegen Ehrverletzung oder Beleidigung vorenthalten werden sollte. Da politische Debatten in den Medien naturgemäß eine sehr viel größere Verbreitung diffamierender Äußerungen nach sich ziehen als die, die zwischen Normalbürgern ausgetauscht werden, können sich derlei Äußerungen besonders schädlich für die betroffenen Personen auswirken. Außerdem sollte darauf hingewiesen werden, dass der diesbezüglich vom Strafrecht vorgesehene Schutz der Steigerung von Würde, Anstand und Objektivität in der politischen Debatte förderlich ist und damit zu einem gesunden politischen Klima beiträgt.“ Stellungnahme des Präsidiums des European Committee on Crime Problems (CDPC) zum Entwurf der Erklärung über die Freiheit der politischen Debatte in den Medien, Dokument CDMM (2002) 4.

gegen ehrverletzende oder beleidigende Äußerungen geschützt werden. Wo diese Institutionen jedoch einen solchen Schutz genießen, sollte dieser in zurückhaltendem Maße angewandt werden, um unter allen Umständen zu vermeiden, dass er zur Einschränkung der freien Kritik genutzt wird. Einzelpersonen, die diese Institutionen repräsentieren, sind als Individuen weiterhin geschützt.“ (Grundsatz II)

## 2.2 Wo also verlaufen die Grenzen?

Selbst die Freiheit, an einer echten politischen Debatte teilzunehmen, hat ihre Grenzen. Sie umfasst nicht die Freiheit, rassistische Meinungen bzw. solche Meinungen zu äußern, die **Hass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder jedwede sonstige Formen der Intoleranz schüren**.<sup>13</sup> In einem Klima von „Konflikt und Spannung“ müssen außerdem Situationen vermieden werden, in denen die Medien zu einem „Sprachrohr zur Verbreitung von Hassreden und dem Anreiz zur Ausübung von Gewalt“ werden.<sup>14</sup>

Der **Kampf gegen den Terrorismus** kann rechtfertigen, dass Mitgliedern terroristischer Organisationen die Nutzung von Medien zur Verbreitung ihres Gedankenguts und zur Werbung neuer Mitglieder verboten wird.<sup>15</sup>

Ein **Akteur der politischen Bühne** kann größere Freiheit genießen als jemand, der nichts mit Politik zu tun hat: „Der Gerichtshof stellt jedoch fest, dass der Beschwerdeführer in seiner Funktion als Gewerkschaftsführer schrieb, d. h. als ein Akteur der politischen Bühne in der Türkei, und dass der betroffene Artikel trotz seiner Heftigkeit im Ausdruck weder zur Anwendung von Gewalt noch zum bewaffneten Widerstand oder Aufstand aufruft.“<sup>16</sup>

Die Bedeutung der Aufrechterhaltung des **öffentlichen Vertrauens in die Justiz** kann ebenfalls relevant sein: „Der besonderen Rolle der rechtsprechenden Gewalt in der Gesellschaft muss hingegen Rechnung getragen werden. Als Garant für die Gerechtigkeit, einen Grundwert der Rechtsstaatlichkeit, muss sie das Vertrauen der Öffentlichkeit genießen, um ihre Pflicht erfolgreich zu erfüllen. Es kann sich daher als notwendig erweisen, dieses Vertrauen vor destruktiven, im Wesentlichen unbegründeten Angriffen zu schützen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass Richter im Interesse der Rechtspflege eine Verschwiegenheitspflicht haben, aufgrund derer sie solchen Angriffen oftmals nicht entgegentreten können.“<sup>17</sup> In einem weiteren Urteil wertete der Gerichtshof Äußerungen dann als geschützt, wenn sie keinen „unnötigen persönlichen Angriff“ darstellen.<sup>18</sup>

Der in der Erklärung über die freie politische Debatte in den Medien vertretene Standpunkt zum **Schutz des Privatlebens** wird in Grundsatz VII formuliert: „Das Privat- und Familienleben von Politikern und Staatsdienern sollte gemäß Artikel 8 EMRK vor der Medienberichterstattung geschützt sein. Informationen über das Privatleben von Politikern und Staatsdienern können jedoch verbreitet werden, soweit sie von öffentlichem Interesse sind und unmittelbar im Zusammenhang mit der Ausübung von deren Funktion stehen, wobei zu berücksichtigen bleibt, dass Dritten kein unnötiger Schaden zugefügt werden darf. Dort, wo politische Persönlichkeiten und Staatsdiener die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf bestimmte Teile ihres Privatlebens ziehen, sind die Medien berechtigt, diese Teile genauer zu untersuchen.“

**Einschränkungen bei politischer Werbung und der Veröffentlichung von Meinungsumfragen** mit dem Ziel, die Chancen für eine Manipulation der öffentlichen Debatte und Meinungsbildung zu mindern, finden in Rechtsinstrumenten des Europarats Unterstützung, etwa in der Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees über Maßnahmen betreffend die Medienberichterstattung von Wahlkampagnen.

Oben genannte Elemente sind natürlich längst nicht erschöpfend, sollten aber als Anhaltspunkte dienen, wo die Grenzen verlaufen.

13) Präambel der Erklärung über die Freiheit der politischen Debatte in den Medien.

14) *Surek gegen die Türkei*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 8. Juli 1999.

15) *Hogefeld gegen Deutschland*, Entscheidung über die Zulässigkeit der Individualbeschwerde Nr. 5402/97 vom 20. Januar 2000.

16) *Ceylan gegen die Türkei*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 8. Juli 1999.

17) *Prager und Oberschlick gegen Österreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. April 1995.

18) *Oberschlick gegen Österreich (Nr. 2)*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 1. Juli 1997.

### 3. Die Positivverpflichtungen:

#### **Kann vom Staat erwartet werden, dass er eingreift, um die Voraussetzungen für eine „informierte und inhaltsreiche“ politische Debatte zu schaffen?**

Es scheint auf der Hand zu liegen, dass es selbst dort, wo politische Meinungsfreiheit herrscht, keinerlei Garantie dafür gibt, dass eine entstehende Debatte gehaltvoll ist oder die Entscheidungsfindung beeinflussen wird. Es müssen Mittel und Wege gefunden werden, um einerseits den Zugang zu Informationen über Organe der Staatsgewalt zu garantieren und andererseits einer Verzerrung der politischen Debatte vorzubeugen. In diesem Sinne gilt es zu vermeiden, dass sich eine Debatte zwar an vielen verschiedenen Orten stattfindet, sie aber nie schlagkräftig oder fokussiert genug ist, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen, geschweige denn die Art und Weise, in der eine bestimmte Gemeinschaft oder ein Land regiert wird.

Es war lange Zeit unklar, ob sich aus Artikel 10 der Menschenrechtskonvention positive Verpflichtungen ergeben. Zwei Urteile aus dem Jahr 2000 – *Fuentes Bobo gegen Spanien* vom 29. Februar 2000 und *Özgür Gündem gegen die Türkei* vom 16. März 2000 – legen nahe, dass derlei Verpflichtungen grundsätzlich existieren.

Im folgenden Abschnitt sollen einige Überlegungen darüber angestellt werden, welche Formen entsprechende Eingriffe annehmen könnten. Natürlich stützt sich die Aussicht bzw. die Erwartung, dass der Staat unter bestimmten Umständen handeln wird, derzeit vor allem auf nichtverbindliche Rechtsinstrumente des Europarats. Obwohl man nicht zweifelsfrei konstatieren kann, dass die unten angeführten Eingriffe zu den staatlichen Verpflichtungen unter Artikel 10 gehören, scheint die Erwartung an ein gewisses Maß an Intervention doch immerhin nicht ganz unbegründet.

#### **3.1 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk**

Die Empfehlung Nr. R (96) 10 des Ministerkomitees über die Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bekräftigt „die zentrale Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als wesentlicher Faktor für eine pluralistische, jedem zugängliche, landesweite und regionale Kommunikation durch die Versorgung mit einem grundlegenden, umfassenden Programmangebot, zu dem Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung gehören.“ Im Folgenden weist derselbe Text darauf hin, dass „in den gesetzlichen Rahmenbedingungen für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter eindeutig festgelegt werden sollte, dass sie die faire Darstellung von Fakten und Ereignissen in Nachrichtensendungen sowie die Förderung der freien Meinungsbildung sicherstellen müssen“.

Eine jüngere Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats hebt die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft hervor. Gleichzeitig lenkt die Empfehlung die Aufmerksamkeit auf die verschiedenen wirtschaftlichen, politischen und technischen Herausforderungen, denen sich öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter gegenüber sehen, indem sie feststellt: „Die Situation ist in Europa ganz unterschiedlich. In manchen Extremfällen stehen landesweite Rundfunksender nach wie vor unter strenger Regierungskontrolle, und es gibt auch in absehbarer Zukunft kaum Aussicht auf die gesetzliche Einführung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems.“<sup>19</sup> Die für März 2005 in Kiew/Ukraine anberaumte 7. Europäische Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik mit dem Titel „Kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus“ wird sich mit der Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Europa befassen.

Die Bemühungen des Europarats, die neuen Mitgliedstaaten zur Umwandlung ihres Staats- bzw. Regierungsf Fernsehens in einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu bewegen, spiegeln die Überzeugung wider, dass letzterer ein unverzichtbarer Bestandteil demokratischer Mediensysteme ist.

#### **3.2 Eine offene Informationspolitik für den öffentlichen Sektor**

Bereits 1982 erklärte das Ministerkomitee, dass die Mitgliedstaaten im Bereich Information und Massenmedien eine „offene Informationspolitik für den öffentlichen Sektor betreiben [sollten], die den freien Zugang zu Informationen umfasst, damit das Verständnis des Einzelnen von politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Angelegenheiten und seine Fähigkeit, frei über diese Themen zu diskutieren, gefördert wird.“<sup>20</sup>

19) Empfehlung 1641 (2004), abrufbar unter <http://assembly.coe.int>

20) Erklärung über die Meinungs- und Informationsfreiheit, verabschiedet am 29. April 1982.

Vor zwei Jahren verabschiedete der Europarat seine Empfehlung Nr. (2002) 2 über den Zugang zu offiziellen Dokumenten, in der er die „Wichtigkeit der Transparenz des Staatshandelns und der jederzeitigen Verfügbarkeit von Informationen über Themen von öffentlichem Interesse in einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft“ betont, und zwar „eingedenk dessen, dass breiter Zugang zu offiziellen Dokumenten [...] es der Öffentlichkeit ermöglicht, sich einen angemessenen Überblick über den Stand der Gesellschaft, in der sie lebt und die öffentliche Hand, die über sie regiert, zu verschaffen, während er gleichzeitig die kritische Meinungsbildung und die informierte Teilnahme der Bevölkerung an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse fördert.“

In Krisenzeiten neigen Regierungen leider dazu, Informationen vorzuenthalten oder sogar zu versuchen, die öffentliche Meinung durch ein verzerrtes Bild der Wirklichkeit zu beeinflussen. Diese Schwierigkeiten werden im Erklärungsentwurf über die Meinungs- und Informationsfreiheit in den Medien vor dem Hintergrund des Kampfes gegen den Terrorismus behandelt, mit dessen Ausarbeitung sich der Lenkungsausschuss Massenmedien (CDMM) des Europarats befasst.

### 3.3 Gewährleistung von Medienpluralismus

Einer der Schwerpunkte in der Arbeit des Europarats im Bereich Medien lag in den letzten Jahrzehnten in der Aufrechterhaltung von Medienpluralismus – ein Begriff, der die Pluralität politischer Inhalte in den Medien umfasst. Die Empfehlung Nr. R (99) 1 über Maßnahmen zur Förderung von Medienpluralismus führt dazu aus: „Die Mitgliedstaaten sollten passende Maßnahmen in Erwägung ziehen, um zu gewährleisten, dass die Bevölkerung Zugang zu einer Vielfalt von Medieninhalten mit Darstellung verschiedener politischer und kultureller Standpunkte hat. Berücksichtigt werden sollen dabei sowohl die Wichtigkeit der garantierten redaktionellen Unabhängigkeit der Medien als auch der denkbare Nutzen von freiwilligen Maßnahmen der Medien“.

Die Pluralität von Standpunkten ist zu Wahlkampfzeiten besonders wichtig. Das unterstreicht auch die Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees über Maßnahmen betreffend die Medienberichterstattung bei Wahlkampagnen: „Während Wahlkampagnen sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen die pluralistische Meinungsäußerung in den Rundfunkmedien fördern und erleichtern.“

In einem berühmten Urteil<sup>21</sup> erklärte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte außerdem, dass der Staat oberster Garant des Medienpluralismus ist. Das bedeutet, dass der Staat zumindest hier eine deutliche Positivverpflichtung trägt, nämlich die der Gewährleistung einer Vielfalt von Quellen.

Teilweise demselben Zweck dient das Recht auf Gegendarstellung, für das das Ministerkomitee eintritt, und zwar in seiner EntschlieÙung (74) 26 über das Recht auf Gegendarstellung – Position des Einzelnen in Beziehung zur Presse. Die Präambel zur EntschlieÙung begründet dieses Recht durch die Bekräftigung, dass „es auch im Interesse der Öffentlichkeit ist, Informationen von verschiedenen Quellen zu beziehen, da dies den Empfang vollständiger Informationen gewährleistet.“ Der Lenkungsausschuss Massenmedien ist derzeit dabei, die EntschlieÙung zu aktualisieren; Ziel ist festzulegen, inwieweit das Recht auf Gegendarstellung in Onlinemedien gelten soll.

### 3.4 Die Förderung öffentlicher Konsultationen als Teil des demokratischen Prozesses

Der Europarat arbeitet derzeit an einem Empfehlungsentwurf über E-Governance mit der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, „Gelegenheiten zur Beteiligung aller am Entscheidungsfindungsprozess zu schaffen und dadurch einen Beitrag zu einer dynamischeren, bürgernäheren Demokratie zu leisten.“ Zu den Kernaussagen des Empfehlungsentwurfs zählt der Gedanke, dass Staatsorgane die Bevölkerung aktiv in Diskussionen über politische Fragen einbeziehen sollten.

Gleichzeitig untersuchte der CDMM die E-Governance aus der Sicht der Medien. Erste Erkenntnisse legen nahe, dass Online-Konsultationen bei gewissenhafter Behandlung einen erheblichen Beitrag zu einem besseren Regierungsstil, mehr politischer Aktivität unter der Bürgern und einem verbesserten Vertrauensverhältnis zwischen den gewählten Volksvertretern, den Medien und den Bürgern leisten können. Einige Mitglieder des CDMM mahnten jedoch zur Vorsicht: Untersuchungen haben gezeigt, dass neue Technologien den herkömmlichen demokratischen Prozess durchaus nicht ersetzen können. Der primäre Nutzen, der aus den neuen Technologien gezogen werden könne, sei daher, dass sich mehr Stimmen aus der Bevölkerung Gehör verschaffen können; eine aufgeklärte Debatte oder durchdachte Entscheidungen würden durch sie allerdings nicht unbedingt gefördert.<sup>22</sup>

21) *Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Oktober 1993.

22) Bericht über die 60. Sitzung des Lenkungsausschusses Massenmedien, abrufbar unter [www.coe.int/media](http://www.coe.int/media)

#### 4. Schlussfolgerungen

Auch wenn es vielleicht nicht zu den vordringlichsten Angelegenheiten des Europarats gehört, sei an dieser Stelle das Grünbuch über die Zukunft der Demokratie in Europa erwähnt, das inzwischen zur Konsultation veröffentlicht wurde. Zu den darin angestellten Überlegungen zählt der Vorschlag, Referenden bis zu einem gewissen Maße durch so genannte „Bürgerversammlungen“ zu ersetzen, u. a. wegen der Sorge um die Qualität der politischen Debatte. Eine solche Versammlung würde sich aus einer nach Zufallskriterien getroffenen Auswahl aus allen Wahlberechtigten zusammensetzen. Sie sollte als ein Gremium der Gesamtheit aller Stimmbürger betrachtet werden und vom ordentlich gewählten Parlament dazu ermächtigt sein, ihm bei der Aus- und Überarbeitung von Gesetzen zu assistieren – mit anderen Worten, sie sollte als Schritt zur Stärkung, nicht zur Schwächung der Legitimität des ordentlichen Parlaments verstanden werden. Dem Vorschlag entsprechend würde sich die „Bürgerversammlung“ einmal pro Jahr zwecks Überarbeitung oder Abstimmung über ein bis zwei Gesetzesentwürfe treffen, die zwar vom regulären Parlament verabschiedet wurden, für die jedoch ein Teil der Abgeordneten ausdrücklich einen Umsetzungsaufschub gefordert hatten. „In Politikbereichen, in denen Referenden oder Volksbegehren bereits rechtlich vorgesehen sind, könnte die Bürgerversammlung derlei Vorkehrungen ersetzen – bei geringeren Kosten und mit erhöhter Sichtbarkeit sowie mehr Gelegenheit für die Beratschlagung.“<sup>23</sup>

Es gibt gewiss noch einige andere Aktionen, die der Staat unternehmen könnte oder sollte, um die freie und ungehinderte politische Debatte zu fördern. An dieser Stelle könnte man beispielsweise rechtliche Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern auf vertrauliche Informationen (*Whistleblowern*)<sup>24</sup> nennen, außerdem das Recht, anonyme Artikel in der Presse zu veröffentlichen, sowie die „Erziehung (oder Bildung) für demokratische Staatsbürgerschaft“, um den entsprechenden Ausdruck des Europarats zu verwenden.

Für eine zwischenstaatliche Organisation wie den Europarat ist in diesem Themenbereich ein breit gefächertes und vielseitiger Ansatz wichtig. In manchen europäischen Ländern sind nach wie vor Anstrengungen nötig, um die staatlichen Instanzen davon zu überzeugen, dass sie eine freie politische Debatte und offene Kritik erlauben müssen.

In anderen Ländern, sogar solchen mit den besten NGO-Noten für Pressefreiheit, lässt sich beobachten, wie demokratische Institutionen – etwa öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisationen – vernachlässigt wurden, was sich langfristig äußerst negativ auf die Qualität der öffentlichen Debatte auswirkt.

Für uns in Europa scheint es vor allem zwei Herausforderungen zu geben: Einerseits die Bemühungen zur Gewährleistung einer europaweiten Umsetzung und Achtung der inzwischen relativ klaren und etablierten Schutznormen weiterzuführen, und andererseits innovative Wege zur Einbeziehung der Bevölkerung in die öffentliche Debatte und den Entscheidungsfindungsprozess aufzuzeigen.

23) Grünbuch „Die Zukunft der Demokratie in Europa“, Europarat, 2004, Seiten 105-106, abrufbar unter: [http://www.coe.int/T/E/Integrated\\_Projects/democracy/](http://www.coe.int/T/E/Integrated_Projects/democracy/)

24) Dieses Thema stand im Jahr 2000 auf dem Programm der 6. Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik in Krakau, und der CDMM sollte sich damit befassen; aufgrund anderer dringender Angelegenheiten, die langwierige Verhandlungen erforderten, etweder Europäischen Menschenrechtskonvention einzuengen.





## Medienrecht, Medieninhalte und der amerikanische Sonderweg

*Frederick Schauer*<sup>1</sup>

*John F. Kennedy School of Government,  
Harvard University*

Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von dem anderer offener liberaler Demokratien. Manche dieser Unterschiede sind hochgradig kontrovers, so zum Beispiel die verfassungsmäßige Zulässigkeit der Todesstrafe in den Vereinigten Staaten und die ablehnende Haltung amerikanischer Gerichte, was die Übernahme von Ideen, Modellen und Präzedenzfällen aus anderen Ländern anbetrifft. So wird den USA oft vorgeworfen, dass dieser amerikanische Exzeptionalismus in Verfassungsfragen einen grundsätzlicheren amerikanischen Sonderweg in außenpolitischen Angelegenheiten widerspiegelt, der zunehmend dazu führt, dass die USA in vielen Fragen von rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Bedeutung praktisch alleine dastehen. Dennoch gibt es einen Bereich, in dem der amerikanische Exzeptionalismus gleichermaßen extrem und unumstritten ist – der Bereich der Freiheit der Meinungsäußerung. Obgleich Anwälte und Wissenschaftler auf den Sonderweg in diesem Bereich gelegentlich hingewiesen haben, wird doch der Tatsache, dass die USA in Sachen Meinungs- und Pressefreiheit<sup>2</sup> international ein ausgesprochener Sonderfall unter den liberalen Demokratien sind, weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt<sup>3</sup> (und das nicht nur in den USA) als der Tatsache, dass die USA unter den westlichen Demokratien bezüglich der Todesstrafe und in Fragen von positiven sozialen und wirtschaftlichen Rechten ein Sonderfall sind. Möglicherweise ist dieser relative Mangel an Aufmerksamkeit teilweise auf die Tatsache zurückzuführen, dass der amerikanische Exzeptionalismus bei der Meinungsfreiheit insofern in eine andere Richtung tendiert, als die USA im Allgemeinen mehr und nicht weniger Schutz für dieses Recht gewähren, das in praktisch allen Menschenrechtsdokumenten und internationalen Vereinbarungen als

1) Frank Stanton Professor of the First Amendment, *John F. Kennedy School of Government, Harvard University*. Dieses Papier wurde erstellt für den Workshop „Die wechselnden Schattierungen politischer Rede in den Medien“ am 19. Juni 2004 in Amsterdam, gemeinsam organisiert von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und dem IViR (Institut für Informationsrecht) der Universität Amsterdam. Großzügig unterstützt wurde die Forschungsarbeit vom *Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy der Harvard Universität*.

2) In diesem Papier wird an keiner Stelle zwischen den Begriffen „Redefreiheit“, „Pressefreiheit“, „Meinungsfreiheit“, „Meinungsäußerungsfreiheit“ und „Kommunikationsfreiheit“ unterschieden. Der englische Begriff *freedom of expression* (Meinungsäußerungsfreiheit) ist zwar der international geläufigste und wird unter anderem in der Europäischen Konvention für Menschenrechte, in der Verfassung Südafrikas und in der kanadischen Charta der Freiheitsrechte verwendet, aber die Mehrdeutigkeit des Worts *expression* in der englischen Sprache könnte bei einer genaueren Analyse Verwirrung stiften. Zwar ist *expression* ein gängiges Synonym für *communication*, aber es wird auch oft verwendet, um die äußere Darstellung von Gefühlen und Wünschen zu beschreiben. So könnte es (im Englischen) Missverständnisse geben, wenn *freedom of expression* so verstanden würde, dass sämtliche Ausdrucksformen – seien sie kommunikativer Art oder nicht – hiermit gemeint seien. Siehe Frederick Schauer, *Free Speech: A Philosophical Enquiry* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), Kapitel 1, 4, 5. Nichtsdestotrotz ist *freedom of expression* der international übliche Begriff, und es dürfte auch kaum Missverständnisse geben, wenn klar ist, dass mit diesem Begriff kommunikative Freiheiten und nicht eine viel umfassendere persönliche Entfaltungsfreiheit gemeint sind.

3) Es gibt Ausnahmen. Siehe z. B.: Eric Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford: Clarendon Press, 1988); Ian D. Loveland (Hrsg.), *Importing the First Amendment* (Oxford: Hart Publishing, 1998); Ian Loveland, *Political Libels: A Comparative Study* (Oxford: Oxford University Press, 2000); Roy Leeper, *Keegstra and R.A.V.: A Comparative Analysis of Canadian and U.S. Approaches to Hate Speech Legislation, Communication Law and Policy*, Band 5 (2000), S. 295–322; G. Quinn, *Extending the Coverage of Freedom of Expression to Commercial Speech: A Comparative Perspective*, in L. Heffernan (Hrsg.), *Human Rights: A Comparative Perspective* (Dublin: Trinity College Press, 1994); Michel Rosenfeld, *Hate Speech in Comparative Perspective: A Comparative Analysis*, *Cardozo Law Review*, Band 24 (2003), S. 1523–1567.

Grundrecht angesehen wird. Aber diese Erklärung ist nicht völlig zufrieden stellend, denn ein stärkerer Schutz der Meinungsfreiheit geht üblicherweise zu Lasten anderer Rechte, die durchaus als ebenso elementar angesehen werden können, darunter die Rechte auf Gleichbehandlung, Privatsphäre, Achtung und Würde. Aber was auch immer die Gründe für den Mangel an genaueren Untersuchungen über den amerikanischen Sonderweg bei der Meinungsfreiheit sind – es ist ein Mangel, der behoben werden sollte. Daher möchte ich mit diesem Papier die Auswirkungen des amerikanischen Ansatzes in Fragen der Meinungs- und Pressefreiheit auf die Inhalte der aktuellen öffentlichen Diskussion und den aktuellen Charakter des politischen Lebens in den USA erörtern.

## 1.

Sinnvollerweise möchte ich mit einer Beschreibung derjenigen Aspekte des amerikanischen Sonderwegs bei der Meinungsfreiheit beginnen, die den größten Einfluss auf die politische Kommunikation und die öffentliche Diskussion über politische Themen zu haben scheinen. Und hier gibt es möglicherweise kein Thema, das so bedeutend ist wie der einzigartige amerikanische Ansatz in Fragen des Ehrenschutzes – das *Law of Libel and Slander* (Gesetz über üble Nachrede). Bis 1964 war das amerikanische Recht der Ehre, von einigen Ausnahmen abgesehen,<sup>4</sup> an das englische *Common Law* angelehnt, aus dem es auch entstanden ist.<sup>5</sup> Üble Nachrede war ein reiner Haftungsstatbestand; mit anderen Worten, das Opfer musste, um Schadensersatz zu erhalten, lediglich durch einen einfachen Nachweis belegen, dass über ihn etwas gesagt oder veröffentlicht worden war, das seinem guten Ruf in der Gemeinschaft abträglich sein könnte. Interessanterweise musste das Opfer als Kläger keine Rufschädigungsabsicht seitens des Beklagten dartun und musste noch nicht einmal nachweisen, dass das Verhalten des Klägers fahrlässig oder in irgend einer Weise mit professionellen Standards unvereinbar war. Der Kläger musste auch nicht beweisen, dass das über ihn Gesagte falsch war; allerdings war der Beklagte nicht haftbar, wenn er seinerseits den Wahrheitsgehalt seiner Aussage beweisen konnte.<sup>6</sup> Und obwohl es ein Recht auf „sachliche Kritik“ bei Fragen von öffentlichem Interesse gab, setzte doch eine derartige Verteidigung einen lückenlosen Beweis der Fakten voraus, so dass sie nicht zur Verfügung stand, wenn auch nur ein Teil der Kritik unwahr war, und sei nur aus Fahrlässigkeit.

All dies änderte sich grundlegend im Jahre 1964. Die Strenge des *Common Law* und die besondere Strenge, wenn vom Beklagten sachliche Kritik geltend gemacht wurde, hatte dazu geführt, dass ein Geschworenengericht in Alabama die *New York Times* zu einer Schadensersatzzahlung in Höhe von USD 500.000 verurteilt hatte, weil sie eine Anzeige veröffentlicht hatte, in der den offiziellen Stellen in Alabama eine feindselige Einstellung gegenüber der Bürgerrechtsbewegung unterstellt worden war. Hinzu kam, dass der *US Supreme Court* zu dieser Zeit in besonderem Maße bestrebt war, die Bürgerrechtsbewegung und ihr Ziel der Aufhebung der Rassentrennung zu schützen. So urteilte das Gericht dann im Fall *New York Times Co. v. Sullivan*<sup>7</sup> zum ersten Mal, dass das die Rechtsvorschriften zum Schutz der Ehre, insbesondere bei der Veröffentlichung von Aussagen über Staatsbedienstete und ihre Handlungsweisen, aufgrund des ersten Verfassungszusatzes sehr eng auszulegen seien. Das Gericht befand, dass der *Common-Law*-Ansatz einer Haftung ohne Schuld mit dem ersten Verfassungszusatz und seiner Verpflichtung zu einer – so das Urteil – „robusten“, „weithin offenen“ und „unbehinderten“ öffentlichen Debatte unvereinbar war. Zu dieser Verpflichtung gehöre unweigerlich auch die Tolerierung von hart formulierten Angriffen gegen öffentliche Amtsinhaber und ihre Politik. Zudem befasste sich das Oberste Gericht in besonderem Maße mit dem Verhalten von Herausgebern unter unsicheren Bedingungen. Wenn Herausgeber ständig ruinöse Klagen wegen übler Nachrede zu befürchten hätten, so die Argumentation des Gerichts, dann würden sie, sofern sie sich unter unsicheren Bedingungen rational verhalten, jede Gefahr einer Schadensersatzklage vermeiden und somit auf an sich zutreffende Kommentare über Amtsinhaber und ihre Politik verzichten, allein weil zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Wahrheitsgehalt nicht absolut gesichert ist. Dieser Punkt – die so genannte Abschreckungswirkung<sup>8</sup> – war das dominierende Argument im Fall *Sullivan*. Er veranlasste das Gericht, eine Haftungsregelung aufzustellen, die den Schaden durch eine veröffentlichte

4) Ein prominentes Beispiel ist der Fall *Coleman v. McClennan*, 78 Kan. 711, 98 S. 281 (1908).

5) 1952 wurde vom *Supreme Court* (Obersten Gericht) bestätigt, was schon lange angenommen worden war: Die ganze Gesetzgebung zum Schutz der Ehre wurde zu jener Zeit in keiner Weise durch den im ersten Verfassungszusatz garantierten Schutz der Rede- und Pressefreiheit eingeschränkt. *Beauharnais v. Illinois*, 343 U.S. 250 (1952).

6) In manche Regionen der USA wie auch in manchen australischen Bundesstaaten war sogar die Wahrheit nicht ausreichend. Freizeichnen konnte sich der Beklagte hier lediglich durch den Nachweis, dass das Gesagte bzw. Veröffentlichte nicht nur wahr, sondern auch zu einem guten Zweck geäußert worden war.

7) 376 U.S. 254 (1964).

8) Siehe Frederick Schauer, *Fear Risk, and the First Amendment: Unraveling the 'Chilling Effect'*, *Boston University Law Review*, Band 58 (1978), S. 685–726.

Unwahrheit als weitaus weniger schwerwiegend einstuft als den Schaden durch eine nicht veröffentlichte Wahrheit. Demnach darf faktisch eine beachtliche Menge Unwahrheit veröffentlicht werden, damit so wenig wie möglich von der Wahrheit verschwiegen wird.

Das Gericht bezeichnete die von ihm aufgestellte Richtlinie als Regelung, die „wirkliche Böswilligkeit“ (*actual malice*) voraussetze. Dennoch ist dieser Begriff irreführend, denn nichts in dieser Regelung verlangt den Nachweis der Böswilligkeit oder einer Schädigungsabsicht. Vielmehr befand das Gericht, dass Inhaber eines öffentlichen Amtes (sowie die Kandidaten für ein öffentliches Amt)<sup>9</sup> nur dann mit einer Rufschädigungsklage gegen die Medien Erfolg haben können, wenn sie mit „überzeugender Klarheit“<sup>10</sup> nachweisen können, dass das beanstandete Material nicht nur unwahr ist, sondern auch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung als unwahr bekannt war.<sup>11</sup> Nur ein derart außergewöhnlich hoher Haftungsstandard, so das Gericht, könne den politischen Akteuren, Verlegern, Journalisten und Autoren die „Luft zum Atmen“ geben, die sie benötigten, um öffentliche Amtsinhaber und ihre Politik kritisieren zu können, ohne Klagen aus Ehrverletzung und die daraus resultierenden Geldstrafen befürchten zu müssen.

Kurz nach der Entscheidung im Fall *Sullivan* betonte das Gericht, dass seine Ausführungen gleichermaßen auf üble Nachrede in schriftlicher und mündlicher Form sowie für zivil- und strafrechtliche Verfahren anzuwenden sind.<sup>12</sup> Noch wichtiger aber ist, dass der *Supreme Court* binnen weniger Jahre nach dem Fall *Sullivan* die Anwendbarkeit der dort aufgestellten Richtlinien von öffentlichen Amtsinhabern auf alle in irgend einer Weise prominenten, in der Öffentlichkeit stehenden Persönlichkeiten ausgedehnt hatte.<sup>13</sup> Dazu gehörten nicht nur religiöse Würdenträger, Gewerkschaftsfunktionäre, hochrangige Vertreter der Wirtschaft und andere, deren Einfluss auf die Politik nicht geringer sein muss, nur weil sie außerhalb der Regierung tätig sind, sondern auch alle Filmschauspieler, prominenten Sportler, Fernsehchefs und diverse andere Berühmtheiten, deren Ruhm in keinerlei Zusammenhang mit einem politischen Engagement steht.<sup>14</sup> Selbst Einzelpersonen, die weder Staatsbedienstete sind, noch sonst im öffentlichen Leben stehen, müssen bei einer Klage wegen übler Nachrede nun die Fahrlässigkeit und Falschheit der Aussage nachweisen, um überhaupt entschädigt zu werden. Um strafrechtlichen Schadensersatz zu erlangen, müssen sie darüber hinaus „wirkliche Böswilligkeit“ dartun.<sup>15</sup>

Die Auswirkungen des Falls *New York Times v. Sullivan* sind auch vierzig Jahre später noch dramatisch. Auch wenn es in den 70er- und 80er-Jahren eine kleine Welle von Klagen von prominenten Politikern gab – zwei besonders prominente waren General William Westmoreland (gegen *CBS Television*) und Ariel Sharon (gegen *Time Magazine*) –, kommen Klagen von Politikern oder Personen des öffentlichen Lebens gegen die Medien oder einen politischen Gegner wegen übler Nachrede in den USA praktisch nicht mehr vor. Die Gründe dafür sind zwar komplex, lassen sich aber letztendlich auf den Fall *Sullivan* zurückführen. Es ist der Fall *Sullivan*, der immer wieder Berufungsgerichte bewegt, hohe Schadensersatzurteile aufzuheben; es ist der Fall *Sullivan*, der zur Schaffung von relativ preisgünstigen und weithin verfügbaren Versicherungen gegen Ehrenschutzklagen geführt hat; und es ist der Fall *Sullivan*, der potenzielle Kläger richtigerweise annehmen lässt, dass ihre Chance, einen überzeugenden Nachweis der *bewussten* Unwahrheit zu erbringen, so gering ist, dass eine gütliche Einigung weitaus sinnvoller als der Gang vor ein Gericht ist. Und da die Prozessparteien in den USA (bis auf einige wenige hier nicht relevante Ausnahmen) ihre Kosten unabhängig vom Ausgang des Verfahrens selbst tragen müssen, ist die Hemmschwelle bei Ehrenschutzklagen so hoch, dass sie aus der amerikanischen politischen Landschaft praktisch verschwunden sind. Die Tatsache, dass im Jahr 2003 in allen Gerichten des Bundes und der Bundesstaaten nur sechs Urteile wegen übler Nachrede gegen Medien ausgesprochen wurden (von denen statistisch zwei oder drei in der nächsten Instanz wieder aufge-

9) *Monitor Patriot Co. v. Roy*, 401 U.S. 265 (1971).

10) Diese Anforderung an die Stichhaltigkeit des Beweises ist zwar niedriger als die Formulierung *proof beyond a reasonable doubt* (Beweis jenseits eines vernünftigen Zweifels), die im Strafrecht angewendet wird, aber immerhin deutlich strenger als die Zivilprozessen übliche Formulierung *preponderance of the evidence* (einfache Nachweispflicht). Siehe Frederick Schauer und Richard Zeckhauser, *On the Degree of Confidence for Adverse Decisions*, *Journal of Legal Studies*, Band 25 (1996), S. 27–52.

11) Obgleich das Urteil zum Fall *Sullivan* bzgl. der Wahrheit und des Wissens um die Unwahrheit den Begriff „reckless disregard“ (grob fahrlässiges Außerachtlassen) verwendet, ist in nachfolgenden Fällen klar geworden, dass über das grob fahrlässige Außerachtlassen hinaus ein bereits vor der Veröffentlichung vom Beklagten geäußelter konkreter Verdacht (*actual suspicion*) der Unwahrheit nachzuweisen ist. *St. Amant v. Thompson*, 390 U.S. 727 (1968).

12) *Garrison v. Louisiana*, 379 U.S. 64 (1964).

13) *Curtis Publishing Co. v. Butts*, 388 U.S. 130 (1967).

14) Siehe Frederick Schauer, *Public Figures, William and Mary Law Review*, Band 25 (1984), S. 905–35.

15) *Gertz v. Robert Welch, Inc.*, 418 U.S. 323 (1974).

hoben oder deutlich abgeschwächt werden),<sup>16</sup> ist ein deutlicher Beweis für den vom Fall *Sullivan* verursachten Abschied von Rechtsstreitigkeiten wegen übler Nachrede aus der politischen Kommunikation in den USA.<sup>17</sup>

## 2.

Genauso augenfällig wie im Bereich der Ehrverletzungen ist der amerikanische Sonderweg in Fragen der Meinungsfreiheit dort, wo es um Aufstachelung zu Rassenhass und andere Formen der Aufhetzung geht.<sup>18</sup> Obgleich Gesetze gegen die Aufstachelung zu Rassenhass in liberalen Demokratien Standard und zudem in diversen internationalen Konventionen vorgeschrieben sind,<sup>19</sup> sind derartige Gesetze in den USA schlichtweg verfassungswidrig. Da die Befürwortung von ungesetzlichen Handlungen von der Verfassung geschützt ist, solange sie nicht klar und deutlich zu gesetzeswidrigen Handlungen aufreizt, deren Ausführung ihretwegen unmittelbar zu befürchten ist<sup>20</sup> – z. B. vor einer aufgetragenen Menge stehen und diese zu sofortigen Gewaltmaßnahmen anstacheln – , ist die Befürwortung von Rassenhass, Rassendiskriminierung und sogar Rassengewalt grundsätzlich von der Verfassung geschützt. Und da das amerikanische Verbot der so genannten „Standpunkt-Diskriminierung“ praktisch absoluten Charakter hat,<sup>21</sup> macht es verfassungsrechtlich keinen Unterschied, ob sich eine Fürsprache auf Rasse, Religion, ethnische Zugehörigkeit, Nationalität, Geschlecht, sexuelle Neigung oder irgend ein anderes Thema bezieht; und es macht verfassungsrechtlich keinen Unterschied, ob beispielsweise Rassenhass statt Rassengleichheit, religiöse Intoleranz statt religiöser Toleranz oder ethnische Gewalt statt Harmonie und Respekt befürwortet wird.<sup>22</sup>

Andere Aspekte von Aufhetzung werden ähnlich behandelt. Die USA haben keine Gesetze, die eine Leugnung des Holocaust verbieten, und können sie auch nicht haben. Ebenso wenig kann ein solches Verbot mit allgemeinen Gesetzen erreicht werden.<sup>23</sup> Das gleiche gilt für Gesetze, die rassistische, religiöse oder ethnische Attribute bzw. Beleidigungen verbieten würden, denn nach der derzeit geltenden Doktrin wären sie mit der amerikanischen Verfassung eindeutig unvereinbar.<sup>24</sup> Und als Frank Collin, Chef der amerikanischen Nazipartei,<sup>25</sup> 1977 eine Genehmigung für eine Naziparade – mit Hakenkreuzen, Fahnen, Uniformen und Schafstiefeln – in einer Gemeinde beantragte, in der zahlreiche

16) Die sechs Urteile sind das Ergebnis von nur vierzehn Klagen, von denen acht zu Gunsten der Medien entschieden wurden. Alle Zahlen stammen vom *Libel Defense Resource Center*, das mittlerweile treffenderweise in *Media Law Resource Center* umbenannt wurde.

17) Siehe Bericht 2003 des *Libel Defense Resource Center* (heute *Media Law Resource Center*), [www.ldrc.com/Press\\_Releases/bull2004-1.html](http://www.ldrc.com/Press_Releases/bull2004-1.html). Die sechs Urteile gegen die Medien repräsentieren weniger als die Hälfte der insgesamt vierzehn Klagen in diesem Jahr. Diese Zahl war in den vergangenen Jahren vergleichsweise konstant; im Zeitraum 2000–2003 lag sie bei durchschnittlich 12,5 Klagen jährlich. Das ist zwar ein deutlicher Rückgang gegenüber den 90er- (im Schnitt 23 Klagen) und den 80er-Jahren (im Schnitt 24 Klagen), aber auch diese Zahlen sind angesichts der Größe der USA, ihrer Neigung zu Prozessen und der sich überschneidenden Strukturen der Gerichtsbarkeit erstaunlich klein.

18) Siehe Eric Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford: Clarendon Press, 1985), S. 163–65; Wojciech Sadurski, *Freedom of Speech and Its Limits* (Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1999), Kapitel 6; David Kretzmer, *Freedom of Speech and Racism*, *Cardozo Law Review*, Band 8 (1987), S. 445–462; Michel Rosenfeld, *Hate Speech in Comparative Perspective: A Comparative Analysis*, *Cardozo Law Review*, Band 24 (2003), S. 1523–1567.

19) Zwar erlauben zahlreiche internationale Menschenrechtsdokumente implizit oder explizit ein Verbot des Aufrufs zu Rassenhass, doch gibt es interessanterweise einige, die ihn sogar direkt verbieten oder von allen Unterzeichnern ein nationales Verbot verlangen. Die prominentesten Beispiele für diese strengere Formulierung sind Artikel 20 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Abschnitt 4 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung von 1965 (CERD) sowie Artikel 13 Abs. 5 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969.

20) *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

21) *United States v. Kokinda*, 497 U.S. 720 (1989); *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397 (1989); Geoffrey R. Stone, *Content Regulation and the First Amendment*, *William and Mary Law Review*, Band 25 (1983), S. 189–240; Susan Williams, *Content Discrimination and the First Amendment*, *University of Pennsylvania Law Review*, Band 139 (1991), S. 201–258.

22) So ging es im Fall *Brandenburg* (siehe Fußnote 20) um einen Führer des Ku-Klux-Klan, der zu „Racheakten“ gegen Juden und Afroamerikaner aufgerufen hatte. Siehe auch *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992); Charles Fried, *The New First Amendment Jurisprudence: A Threat to Liberty*, *University of Chicago Law Review*, Band 59 (1992), S. 225–273; Frederick Schauer, *Intentions, Conventions, and the First Amendment: The Case of Cross-Burning*, *Supreme Court Review*.

23) Die Frage ist in den USA so eindeutig, dass es hierzu noch nicht einmal ein Gerichtsurteil gibt. Für einen eingehenden internationalen Vergleich siehe Joseph Magnet, *Hate Propaganda in Canada*, in W. J. Waluchow (Hrsg.), *Free Expression: Essays in Law and Philosophy* (Oxford: Clarendon Press, 1994), S. 223–250. Siehe auch Kent Greenawald, *Fighting Words: Individuals, Communities, and Freedom of Speech* (Princeton: Princeton University Press, 1995), S. 64–70; Roy Leeper, *Keegstra and R.A.V.: A Comparative Analysis of Canadian and U.S. Approaches to Hate Speech Legislation*, *Communication Law and Policy*, Band 5 (2000), S. 295–322.

24) Dieser Zustand wird auch in den USA kritisiert. Siehe Randall Kennedy, *nigger: The Strange Career of a Troublesome Word* (New York: Free Press, 2002); Richard Delgado, *Words That Wound: A Tort Action for Racial Insults, Epithets, and Name-Calling*, *Harvard Civil Rights - Civil Liberties Law Review*, Band 17 (1982), S. 133–172.

25) Eine Organisation, die nach der Doktrin des ersten Verfassungszusatzes nicht *per se* als illegal eingestuft werden kann.

Überlebende des Holocaust lebten, war es so klar, dass ihm diese Parade nicht verweigert werden konnte, dass der *Supreme Court* es noch nicht einmal für nötig hielt, den Fall anzuhören.<sup>26</sup>

Betrachtet man all diese Konsequenzen der amerikanischen Doktrin des ersten Verfassungszusatzes zusammen, wird deutlich, dass Jean-Marie Le Pen in den USA – anders als in Frankreich – gar nicht dafür belangt werden konnte, dass er die Juden der Übertreibung des Holocaust bezichtigt hatte. Anders als in Frankreich konnte auch Brigitte Bardot in den USA für ihre Kampagne gegen den Islam und ihre Aufforderung zur Deportation der Menschen arabischer Herkunft nicht mit einer Geldstrafe belegt werden. Anders als in Kanada konnte James Keegstra in den USA nicht wegen Volksverhetzung und Leugnung des Holocaust angeklagt werden. Dass die USA mit Verweis auf den ersten Verfassungszusatz die Durchsetzung eines französischen Urteils gegen einen Internetprovider verweigert haben, der auf seinen Seiten Nazi-Devotionalien in einer Online-Auktion verkaufte,<sup>27</sup> verdeutlicht die Kluft zwischen der amerikanischen Denkart und nichtamerikanischen Ansätzen.<sup>28</sup> Sie kommt auch in der Tatsache zum Ausdruck, dass die USA aus verfassungsrechtlichen Gründen ihre Zustimmung zu jenen Passagen von internationalen Verträgen verweigern (z. B. Abschnitt 4 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965), in denen sich die Unterzeichner zu einem Verbot des Aufrufs zu Rassenhass verpflichten. Das amerikanische Recht beschützt Redner in vielerlei Hinsicht, auch wenn die Reden voraussichtlich rassistische und ethnische Intoleranz, rassistische und ethnische Ungleichheit und Fremdenhass, ja zumeist sogar wenn sie rassistische und ethnische Gewalt schüren. Wie im amerikanischen Verfassungsrecht am Beispiel der Hetzreden in dramatischer Weise zu erkennen ist, stellt der erste Verfassungszusatz in seiner gegenwärtigen Auslegung die Freiheit der Meinungsäußerung auf eine sehr viel höhere Stufe als mögliche konkurrierende Rechte und Werte in Verbindung mit Gleichheit, Würde, Rücksichtnahme und Gemeinschaft.

### 3.

Die Bereiche der Ehrverletzung und der Aufhetzung liefern zwar die drastischsten Beispiele, aber das Phänomen des amerikanischen Exzeptionalismus bei der Meinungsfreiheit durchzieht das gesamte Recht auf freie politische, soziale, religiöse und ideologische Kommunikation. Bei der Abwägung zwischen dem Recht der Presse auf Berichterstattung über die strafrechtliche Verfolgung Krimineller bzw. laufende Strafverfahren auf der einen Seite sowie dem Recht des Angeklagten auf ein faires Verfahren ohne sensationsgierige Berichte im Vorfeld bzw. ohne Presseberichterstattung über Dinge, von denen die Geschworenen nichts mitbekommen dürfen, auf der anderen Seite bevorzugen die USA in einem weltweit einzigartigen Ausmaß den ersten Standpunkt.<sup>29</sup> Ähnliches gilt für die Frage, inwieweit die Medien zu Gerichtsverhandlungen zugelassen werden (praktisch universelle Praxis in den USA), wobei es im Übrigen nur sehr wenige verfassungsrechtlich zulässige Beschränkungen dazu gibt, was die Medien über die Vorgänge im Gerichtssaal oder über die Inhalte der Prozessprotokolle berichten dürfen.<sup>30</sup> Und auch bei der Abwägung zwischen dem Recht auf Privatsphäre von Opfern eines Verbrechens – einschließlich ihres Rechts darauf, dass ihr Name und Foto nicht der breiten Öffentlichkeit mitgeteilt wird – und dem Recht der Medien auf Berichterstattung über Strafprozesse wird in aller Regel zu Gunsten der Medien und gegen die Privatsphäre des Opfers entschieden.<sup>31</sup> In all diesen Bereichen behandelt der amerikanische Ansatz die Justiz genauso als Teil der Regierung wie die Legislative, die Exekutive und den Verwaltungsapparat, d. h. genauso sehr als Angelegenheit des öffentlichen Interesses und als geeigneten Gegenstand öffentlicher Überprüfung und Kritik.

26) *Collin v. Smith*, 578 F.2d 1197 (7th Cir. 1978), cert. denied, 439 U.S. 916 (1978); *Village of Skokie v. National Socialist Party of America*, 373 N.E.2d 21 (Ill. 1978). Aryeh Neier, *Defending My Enemy: American Nazis, the Skokie Case, and the Risks of Freedom* (New York: Dutton, 1979).

27) *Yahoo!, Inc. v. La Ligue Contre le Racisme et L'Antisemitisme*, 169 F. SuS. 2d 1181 (N.D. Cal. 2001). Siehe Mark D. Rosen, "Exporting the Constitution," *Emory Law Journal*, Band 53 (2004), S. 171-232.

28) Das gleiche gilt auch weitgehend für Verleumdungsklagen. So haben sich mindestens zwei amerikanische Gerichte geweigert, nichtamerikanische Verleumdungsurteile anzuerkennen und zur Begründung angegeben, dass nichtamerikanische Verleumdungsstandards gegen die öffentliche Politik der Vereinigten Staaten verstoßen. *Telnikoff v. Matusevitch*, 702 A.2d 230 (Md. 1997); *Bachchan v. India Abroad Publications, Inc.*, 585 N.Y.S.2d 661 (AS. Div. 1992). Die gleiche Argumentation wurde in einem Rechtsstreit zwischen der Dow-Jones Company (*The Wall Street Journal*) und Harrods bezüglich eines Verleumdungsprozesses vor einem britischen Gericht vorgebracht, aber das amerikanische Gericht befand die Angelegenheit als noch nicht entscheidungsfähig. *Dow Jones & Co. v. Harrods, Ltd.*, 237 F. SuS. 2d 394 (S.D.N.Y. 2002). Siehe auch allgemeiner hierzu: Mark D. Rosen, "Should Un-American Foreign Judgments Be Enforced?," *Minnesota Law Review*, Band 88 (2004), S. 783-824.

29) *Smith v. Daily Mail Publishing Co.*, 443 U.S. 97 (1979); *Nebraska Press Association v. Stuart*, 427 U.S. 539 (1976); *Bridges v. California*, 314 U.S. 252 (1941).

30) *Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia*, 448 U.S. 555 (1980).

31) *Florida Star v. B.J.F.*, 491 U.S. 524 (1989); *Cox Broadcasting Corp. v. Cohn*, 420 U.S. 469 (1975).

In anderen Rechtsbereichen ist die amerikanische Vorgehensweise ähnlich. Indem sie sogar die Veröffentlichung von unrechtmäßig beschafften Informationen schützt (so geschehen im berühmten Fall der geheimen *Pentagon-Papiere*), geht die Doktrin des ersten Verfassungszusatzes beim Schutz des Veröffentlichungsrechts, wenn nicht sogar des Diebs, weiter als selbst die pressefreundlichsten liberalen Demokratien.<sup>32</sup> Im Zusammenhang mit kommerzieller Werbung schränkt der erste Verfassungszusatz in hohem Maße Formen der Tabak- und Alkoholwerbung ein, die in anderen Ländern üblich sind.<sup>33</sup> Im Zusammenhang mit Wahlen und Referenden scheitern Versuche, für Kampagnen und Wahlmitteilungen Grundsätze der Wahrheit, Fairness, Gleichheit, Offenheit, Zwangfreiheit und Ausgewogenheit durchzusetzen, in aller Regel an der unerschütterlich starken Präferenz für das Kommunikationsrecht der Rundfunksender, Zeitungen und Wahlkandidaten bzw. für das Rederecht des Einzelnen und der Unternehmen, denen gegenüber das diffusere Recht des Gemeinwesens auf fairere, aber auch kontrollierte Rahmenbedingungen für politische Kommunikation und Wahlwerbung zurücktritt.<sup>34</sup>

Es gibt natürlich noch eine Fülle weiterer Beispiele, und selbst die hier erwähnten habe ich nur kurz angerissen; sie sollten aber ausreichen, um das Ausmaß des amerikanischen Sonderwegs bei der Meinungsfreiheit hinsichtlich unterschiedlichster Formen der politischen Kommunikation deutlich zu machen. Vor einer Untersuchung der Ursachen und Auswirkungen soll allerdings noch darauf hingewiesen werden, dass all die weiter oben erwähnten Punkte nicht nur verfassungsrechtliche Urteile, sondern auch die Gesetzgebung und die allgemeine politische Landschaft betreffen. Obgleich die amerikanische Doktrin des ersten Verfassungszusatzes kein positives, in der Verfassung verankertes Recht auf Zugang zu Beratungen und Protokollen der Regierung gewährt,<sup>35</sup> haben amerikanische Politiker den Leitspruch nicht vergessen, wonach man sich niemals mit jemandem von der Presse anlegen sollte (*never argue with the fellow who buys ink by the barrel*). Folglich wird der Öffentlichkeit (bzw. in der Praxis überwiegend den Medien) – aus Kulanz und nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen – ein Recht auf Zugang zu Dokumenten, Protokollen und Sitzungen gewährt, das es in dieser Form nirgendwo sonst in der Welt gibt. Der *Freedom of Information Act* (Informationsfreiheitsgesetz) ist verfassungsrechtlich keine Notwendigkeit, spielt aber eine enorm wichtige Rolle, so wie auch die so genannten *Unshine Laws*, die eine Fülle von Regierungssitzungen öffentlich und somit kontrollierbar machen. Unter dem beherrschenden Schatten des ersten Verfassungszusatzes ist sogar jenseits dessen, was verfassungsrechtlich als geboten ausgelegt wird, ein bemerkenswertes und international unerreichtes Ausmaß an rechtlich ungehinderter politischer Kommunikation in den Vereinigten Staaten entstanden.

#### 4.

Der amerikanische Sonderweg bei der Meinungsfreiheit ist zweifellos eine Tatsache, aber nun müssen wir die Sache etwas genauer betrachten. Zunächst ist dabei wichtig, die Gründe für diesen Sonderweg zu untersuchen. Ich habe bereits an anderer Stelle ausführlich zu diesem Thema geschrieben<sup>36</sup> und werde mich folglich hier auf eine kurze Zusammenfassung beschränken.

Vor einigen Jahren wäre es möglich gewesen, den amerikanischen Sonderweg bei der Meinungsfreiheit schlicht und einfach auf unterschiedliche Erfahrungen zurückzuführen. Da der erste Verfassungszusatz aus dem Jahre 1791 stammt und seine aktive Erläuterung und Auslegung durch Richter mindestens bis in das Jahr 1919 zurückreicht, war es bis vor nicht allzu langer Zeit möglicherweise plausibel anzunehmen, dass andere Nationen sich der amerikanischen Praxis annähern würden, wenn sie die gleichen Erfahrungen und die Verpflichtung zur Freiheit der Meinungsäußerung

32) *Bartnicki v. Vopper*, 121 S. Ct. 1753 (2001); *Landmark Communications, Inc. v. Virginia*, 435 U.S. 829 (1978); *New York Times Co. v. United States (Pentagon Papers Case)*, 403 U.S. 713 (1971).

33) Siehe *44 Liquormart, Inc. v. Rhode Island*, 517 U.S. 484 (1996); Kathleen M. Sullivan, *Cheap Spirits, Cheap Cigarettes, and Free Speech: The Implications of 44 Liquormart*, *Supreme Court Review*, Band 1996, S. 123–161; Colin Munro, *The Value of Commercial Speech*, *Cambridge Law Journal*, Band 62 (2003), S. 134–159. Diese Dimension des amerikanischen Sonderwegs bei der Meinungsfreiheit hatte unlängst große Auswirkungen auf die Verhandlungen für die WHO-Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle von 2003.

34) Siehe *Arkansas Educational Television Commission v. Forbes*, 523 U.S. 666 (1998); *McIntyre v. Ohio Elections Commission*, 514 U.S. 334 (1995); *City of Ladue v. Gilleo*, 512 U.S. 43 (1994); *Burson v. Freeman*, 504 U.S. 191 (1992); *Brown v. Hartlage*, 456 U.S. 45 (1982); *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978); *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976); *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974).

35) *Saxbe v. Washington Post Co.*, 417 U.S. 843 (1974); *Pell v. Procunier*, 417 U.S. 817 (1974); *Houchins v. KQED, Inc.*, 438 U.S. 1 (1978).

36) Frederick Schauer, *„The Exceptional First Amendment*, in Michael Ignatieff, (Hrsg.), *American Exceptionalism in Human Rights* (Princeton: Princeton University Press, erscheint 2005).

nachvollzogen hätten, wie sie in den USA schon seit Generationen üblich war. Darüber hinaus wäre diese Tendenz in Richtung Konvergenz international möglicherweise durch eine aktive Förderung der amerikanischen Vorstellungen von Meinungs- und Pressefreiheit seitens USA unterstützt worden.

Auch wenn diese Prognose vor zehn oder zwanzig Jahren noch plausibel gewesen sein mag, bewahrheitet hat sie sich nicht. In Fragen der Ehrverletzung haben zum Beispiel Gerichte und Institutionen für Gesetzesreformen unter anderem in Großbritannien, Australien, Neuseeland, Kanada und Südafrika den amerikanischen Ansatz sorgfältig geprüft und bewusst verworfen. Darüber hinaus gab es in den meisten liberalen Demokratien in den letzten Jahren Liberalisierungen der Ehrenschutzgesetze, aber diese Demokratien haben in aller Regel den amerikanischen Ansatz geprüft (nicht selten auf Druck der nationalen Medien) und sind zu dem Schluss gekommen, dass er zu weit in Richtung Schutz der Freiheit der politischen Kommunikation geht – auf Kosten der persönlichen Reputation, auf Kosten der öffentlichen Rücksichtnahme, und bisweilen auch auf Kosten eines Umfelds, in dem kompetente Menschen bereit wären, ein öffentliches Amt zu übernehmen.

Das gleiche Bild ergibt sich in Fragen der Volksverhetzung, möglicher Einschränkungen bei Wahlkämpfen und Wahlwerbung, beim Thema kommerzielle Kommunikation und noch auf vielen anderen Gebieten. Es kann nicht mehr behauptet werden, die amerikanische Abweichung von einer in liberalen Demokratien offenbar international akzeptierten Norm sei auf die unterschiedlichen historischen Erfahrungen zurückzuführen; denn in den meisten Bereichen, in denen sich der amerikanische Ansatz nach wie vor unterscheidet, liegt der Grund dafür einerseits in dem mangelnden Interesse der USA an einer Angleichung an die internationalen Standards der Meinungsfreiheit und andererseits daran, dass die nichtamerikanischen Demokratien nach sorgfältiger Prüfung genauso wenig Interesse am amerikanischen Ansatz zeigten. Und wenn wir uns die Gründe für diese hartnäckigen Unterschiede anschauen, dann scheinen sich eine Fülle von Ursachen abzuzeichnen, die jede für sich zum Gesamtphänomen beitragen.

#### **4.1 Ein unausgewogener Text**

Zwar wird die Freiheit der Meinungsäußerung praktisch universell in Verfassungen und Menschenrechtsdokumenten anerkannt, doch wird diese Anerkennung in aller Regel näher erläutert. Mitunter wird dieses Recht eingeschränkt (so zum Beispiel in der Verfassung Südafrikas und in der Kanadischen Charta der Freiheitsrechte), sofern diese Einschränkung einer Prüfung auf Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit standhält; in anderen Fällen (z. B. in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention) enthält das Recht selbst bereits eine Aufzählung spezieller Ausnahmen. Im Gegensatz dazu erscheint der erste Zusatz zur Verfassung der Vereinigten Staaten sprachlich bedingungslos, da er keine Ausnahmen oder Erläuterungen enthält. Natürlich würde kein kompetenter amerikanischer Anwalt behaupten, der erste Verfassungszusatz habe in der Praxis in Punkto Kraft und Reichweite auch nur annähernd Absolutcharakter, denn die Doktrin ist ein deutlicher Beweis für das Gegenteil. Das Fehlen jeglicher Sonderregelungen und Ausnahmen ist dennoch nicht ohne rhetorische Bedeutung und trägt vermutlich zu einem Umfeld bei, in dem akzeptiert wird, dass der erste Verfassungszusatz mit hoher Konsequenz ausgelegt werden sollte. Darüber hinaus sagt die Verfassung der Vereinigten Staaten, obwohl sie ausdrücklich die Gleichheit und die Rechte von Angeklagten schützt, nichts über Würde, Reputation oder Privatsphäre aus (im Gegensatz beispielsweise zum deutschen Grundgesetz). Dadurch, dass die amerikanische Verfassung das Recht auf freie Meinungsäußerung garantiert, aber in den Verfassungstexten nichts über die Rechte aussagt, die nicht selten im Widerspruch zur Freiheit der Meinungsäußerung stehen, trägt sie dazu bei, dass sich das Gleichgewicht zwischen Meinungsfreiheit auf der einen Seite und den übrigen Rechten auf der anderen Seite immer stärker in Richtung Meinungsfreiheit verschiebt.

#### **4.2 Eine Präferenz für Freiheit**

Gelegentlich gibt es Konflikte zwischen der Freiheit der Meinungsäußerung und anderen starken Persönlichkeitsrechten. Bei den meisten Fragen rund um die Meinungsfreiheit geht es jedoch um größere Dimensionen, nämlich Konflikte zwischen den Werten der persönlichen Freiheit und Eigenständigkeit auf der einen Seite und den Werten der Gemeinschaft und Gleichheit auf der anderen. Und hinsichtlich solcher Konflikte ist die amerikanische Gesellschaft – vielmehr auf Grund ihrer Geschichte und politischen Kultur als wegen ihrer Verfassung oder gar den Verfassungsgesetzen – eine schlichtweg libertäre Kultur, die konsequent die Freiheit des Einzelnen über oft damit kollidierende Werte wie Gleichheit, Rücksichtnahme und Gemeinschaft stellt. Diese Präferenz für Freiheit spiegelt sich vielerorts wider: im Fehlen jeglicher ernst zu nehmender sozialistischer oder sozialdemokratischer Tradition in der amerikanischen Geschichte, in der geringen Sympathie für einklagbare Sozial- bzw. Wohlfahrtsrechte, in einem Staat, der sich weitaus weniger als die meisten europäischen Länder an universellen sozialstaatlichen Zielen ausrichtet, in relativ niedrigen Steuersätzen für Spitzenverdiener

und noch in vielem mehr. Und auch in nichtökonomischen Fragen sind die USA schon so lange eine Gesellschaft, deren Vielfalt jeder stärkeren Form von Kommunitarismus widerstanden hat. Vor diesem Hintergrund einer grundsätzlichen Bevorzugung der persönlichen (und unternehmerischen) Freiheit gegenüber den damit oft kollidierenden Werten Gleichheit, Würde, Rücksichtnahme und Gemeinschaft lässt sich die ebenfalls hochgradig freiheitliche Tradition des ersten Verfassungszusatzes zumindest teilweise als Verkörperung eines viel größeren Geflechts aus politischen, sozialen, philosophischen und ökonomischen Themen verstehen.

#### 4.3 Eine Kultur des Misstrauens

Nach über 200 Jahren amerikanischer Geschichte gibt es an sich kaum etwas, das die Amerikaner veranlassen könnte, einer Regierung besonders zu misstrauen. Das gilt durchaus auch für die letzten 85 Jahre, wenn man sich einmal nur den Zeitraum ansieht, in dem der erste Verfassungszusatz wirklich ernst genommen wurde. Und trotz der Geschichte ist mehrfach dokumentiert worden, dass Amerikaner in der Regel sehr viel misstrauischer ihren Regierungen gegenüberstehen als die Bürger anderer Länder – einschließlich der Länder, in denen die Menschen sehr viel mehr Anlass zu Misstrauen haben, als es langfristig gesehen in den Vereinigten Staaten der Fall sein müsste. Dieses tief sitzende Misstrauen gegenüber der Regierung hat zahlreiche Ausprägungen. Eine davon ist die Ableitung der Formel „es kann keine falsche Meinung geben“ (*there is no such thing as a false idea*) aus dem ersten Verfassungszusatz.<sup>37</sup> Dabei gibt es natürlich falsche Meinungen, und alle Amerikaner sehen dies auch ein; die Frage ist allerdings, ob es überhaupt einen Arm des Staates gibt, einschließlich der Justiz, dem zuzutrauen ist, zuverlässig zwischen falschen und richtigen Ansichten zu unterscheiden. Und genau bei dieser Frage zeigt sich das Misstrauen gegenüber der Regierung am deutlichsten, denn die Doktrin des ersten Verfassungszusatzes zweifelt prinzipiell an, dass staatliche Institutionen in der Lage sind, zwischen richtig und falsch bzw. zwischen wertvoll und wertlos zu unterscheiden. Dieses Misstrauen mag Nichtamerikanern mitunter extrem vorkommen, so zum Beispiel bei der verfassungsrechtlich gebotenen weitgehenden Gleichbehandlung zwischen Nazis oder Mitgliedern des Ku-Klux-Klans und Demokraten oder Republikanern. Nichtsdestotrotz ist es dieses stets vorhandene Misstrauen gegen die Regierung im Allgemeinen, das sich in dem grundsätzlichen Widerwillen gegen die Ungleichbehandlung von Menschen auf Grund dessen, was sie sagen oder denken, manifestiert. So gesehen ist die amerikanische Auffassung von Meinungsfreiheit zum Teil auch ein Ansatz, der das typische amerikanische Misstrauen in die Differenzierungsfähigkeit des Staates widerspiegelt.

#### 4.4 Die politische Kultur des ersten Verfassungszusatzes

Das Recht der Meinungsfreiheit entsteht nicht in einem Vakuum, sondern bildet sich weitgehend als Folge verschiedener politischer und soziologischer Kräfte heraus, die bestimmen, welche Gesetze verabschiedet werden und wann die von der Gesetzgebung betroffenen Menschen diese vor Gericht anfechten. Die Grundprinzipien der Meinungsäußerungsfreiheit spielen dabei eine Rolle, ebenso wie die innere Logik jeder Rechtsdoktrin. Es wäre allerdings entschieden zu einfach, die amerikanischen Auffassung von Meinungsfreiheit überwiegend auf die politische Kultur zurückzuführen, genauso wie es ein Fehler wäre, diesen Faktor gänzlich zu ignorieren.<sup>38</sup> So ist es wichtig zu verstehen, dass in den USA zahlreiche Interessengruppen und Lobbyisten eine wichtige Rolle dabei spielen, eine besonders ausgeprägte Kultur der Meinungsfreiheit zu entwickeln und zu wahren. Es stimmt zwar, dass Gruppen wie etwa ARTIKEL 19 auf internationaler Ebene agieren, aber deren Präsenz zeigt in den Vereinigten Staaten weniger Wirkung als die Tätigkeit von US-Interessenverbänden (*American Civil Liberties Union, People for the American Way, American Library Association, American Booksellers Association* und viele andere). All diese Gruppen sehen ihre Hauptaufgabe fast ausschließlich in der Bekämpfung der Zensur, und sie verfügen sowohl historisch als auch finanziell über die Mittel, um als wichtige politische und soziale Akteure aufzutreten. Die organisierte und institutionelle Presse der USA (die im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern, zumindest historisch, auch das nichtstaatliche Fernsehen und Radio umfasst) ist genauso mächtig, was den Schutz ihrer Interessen angeht. Der schon erwähnte alte amerikanische Aphorismus von Mark Twain (*never argue with the fellow who buys ink by the barrel*) gibt recht treffend das Risiko wieder, das Politiker (und in einem geringeren Ausmaße auch Richter) eingehen, wenn sie sich mit den institutionellen Medien anlegen und versuchen, deren Rechte zu beschneiden. Auch wenn die Entwicklung des amerikanischen Medienrechts nicht direkt auf Interessengruppen oder das Eigeninteresse der Presse zurückzuführen ist, so scheinen diese Faktoren doch eine wichtige Rolle bei der Abwehr eines Richtungswechsels zu spielen.

37) *Gertz v. Robert Welch, Inc.*, 418 U.S. 323 (1974).

38) Siehe Frederick Schauer, *The Boundaries of the First Amendment*, *Harvard Law Review*, Band 117 (2004), S. 1765–1809.

## 5.

Diese und möglicherweise auch andere Faktoren mögen zu einem großen Teil den amerikanischen Sonderweg bei der Meinungsfreiheit erklären – sie sagen aber nur wenig über seine Folgen aus. Auf der einen Ebene scheinen die Konsequenzen offensichtlich zu sein, denn es ist fast sicher wahr, dass die politische Kommunikation in den USA weniger durch Gesetze behindert wird als im Rest der freien (und auch der weniger freien) Welt. Redner sprechen und protestieren ohne (rechtliche) Folgen, Verleger veröffentlichen praktisch ohne Risiko einer rechtlichen Haftung für die Inhalte ihrer Publikationen, und Rundfunksender senden ohne große Sorge um die rechtlichen Konsequenzen. Das Gespenst der Geld- oder Gefängnisstrafe ist für die überwiegende Mehrheit der amerikanischen politischen Statements so gut wie inexistent. Wenn wir also das Verhalten amerikanischer Redner, Demonstranten, Protestierer,<sup>39</sup> Schriftsteller, Redakteure, Rundfunkjournalisten und Verleger erklären wollen, können wir nicht die Rolle der Gesetze und die Konsequenzen einer möglichen zivil- oder strafrechtlichen Haftung heranziehen.

Dennoch ist das Recht auf freie Meinungsäußerung kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zu einem höheren Zweck. Und zu diesem höheren Zweck gehören im Zusammenhang mit politischer Kommunikation sinnvollerweise – als absolutes Minimum – ein ständiges kritisches Hinterfragen der gängigen politischen Meinung, eine breite und für die Mehrheit der Bevölkerung zugängliche Vielfalt an ausgesprochenen und veröffentlichten politischen Ansichten sowie ein Presse- und Rundfunkwesen (und in zunehmendem Maße Internet), das die Handlungen staatlicher Stellen aktiv verfolgt, recherchiert und kritisiert. Es ist einleuchtend, die negative Freiheit – d. h. Freiheit von staatlicher Einschränkung – bei der Kommunikationsfreiheit als zweckdienlich für die Erreichung jenes Endzustands zu begreifen, den Richter Brennan im Fall *New York Times Co. v. Sullivan*<sup>40</sup> als eine wahrhaft „weithin offene“, „robuste“ und „unbehinderte“ öffentliche Debatte über Angelegenheiten von öffentlicher oder politischer Bedeutung umschrieben hatte.

Wenn wir folglich nicht das Ausmaß der negativen Freiheit untersuchen, das in den USA enorm ist, sondern vielmehr den Endzustand, dessen Erreichen mit dieser negativen Freiheit erreicht bzw. erleichtert werden soll, dann ergibt sich ein komplexeres Bild. So zeichnet sich die amerikanische politische Kommunikation zwar durch harte und häufige Kritik an Politikern und Staatsbediensteten aus (unabhängig davon, ob sie es verdienen oder nicht), in anderer Hinsicht ist das Bild der politischen Kommunikation aber weniger vorteilhaft und entspricht auch weniger den oft zitierten Idealen aus der Literatur zum Thema Meinungs- und Pressefreiheit. Zum einen findet die amerikanische politische Kommunikation in der Regel innerhalb eines engen politischen Meinungsspektrums statt, das generell die amerikanische Politik kennzeichnet. Politische Debatten, seien es formelle oder informelle, finden oft zwischen Demokraten und Republikanern statt und betreffen nur selten echte Unterschiede in den politischen Vorstellungen. Positionen deutlich links der Demokratischen Partei und deutlich rechts der Republikanischen Partei werden nur selten geäußert und noch seltener in den großen Medien wiedergegeben. Wenn also eine wichtige Funktion einer rechtlich unbehinderten politischen Kommunikation die Förderung eines Klimas ist, in dem eine breite Vielfalt an Meinungen geäußert, diskutiert und ernst genommen wird, dann ist es mehr als fraglich, ob die amerikanische libertäre Einstellung zur Redefreiheit eine hinreichende Voraussetzung für dieses Ziel ist; und es ist auch mehr als fraglich, ob diese Einstellung zu einer größeren Bandbreite an robuster politischer Kommunikation geführt hat, als man sie in manchen Ländern mit einem weniger libertären Ansatz bei der Kommunikationsfreiheit beobachten kann.

Diese Situation lässt sich möglicherweise weitgehend damit erklären, dass es wichtig ist, weder der negativen Freiheit im Besonderen noch dem Recht im Allgemeinen zuviel zuzuschreiben. Es ist fast sicher richtig, dass die libertäre amerikanische Einstellung zur Meinungsfreiheit die politische Debatte in den Vereinigten Staaten belebt und vielfältiger gemacht hat, aber das sagt kaum etwas über die Hintergrundbedingungen in anderen Gesellschaften aus. Ebensowenig sagt es darüber, ob Gesellschaften mit anderen Hintergrundbedingungen trotz einer weniger libertären Auffassung von Meinungsfreiheit nicht dennoch ein Klima breiterer und robusterer politischer Kommunikation schaffen können. Wenn also die amerikanische politische Kommunikation in engeren Bahnen als in manchen anderen liberalen Demokratien verläuft, dann hat dies möglicherweise weniger mit dem Recht der Meinungs- und Pressefreiheit in den USA als vielmehr mit der amerikanischen politischen Kultur zu tun. Und obwohl diese politische Kultur zweifellos teilweise aus einer rechtlich äußerst freien Presse

39) Hiervon ausgenommen sind Handlungen des zivilen Ungehorsams, die unabhängig von den Inhalten der Botschaft gegen geltendes Recht verstoßen, z.B. Gesetze gegen das Betreten eines Grundstücks oder die Beschädigung von privatem oder staatlichem Eigentum.

40) 376 U.S. 254 (1964).

und einer rechtlich äußerst freien politischen Debatte entstanden ist, ist es doch viel wahrscheinlicher, dass sie in erster Linie aus dem amerikanischen außerparlamentarischen Politiksystem hervorgegangen ist, das Amtsträger und jene, die es werden wollen, dazu bewegt, sich in der politischen Mitte anzusiedeln.<sup>41</sup> Gründe dafür sind zum einen das Mehrheitswahlrecht, das kleinere Parteien in hohem Maße daran hindert, die politische Bühne zu betreten und politischen Einfluss auszuüben,<sup>42</sup> sowie die Geschichte der amerikanischen Politik, die sehr hart mit Sozialismus umgegangen ist und besonders viel Sympathie für „weniger Regierung“ gezeigt hat. Und dieser zweite Faktor könnte wiederum etwas mit der Zusammensetzung der amerikanischen Bevölkerung (die in ihrer Familiengeschichte fast ausnahmslos gute Gründe findet, der Regierung zu misstrauen) und noch mehr mit der Wirtschaft zu tun haben. Die Vereinigten Staaten sind ein wohlhabendes Land – auch (nach absoluten Standards) auf den niedrigeren Stufen ihrer Wirtschaftshierarchie –, und dieser Wohlstand ist vielleicht die beste Erklärung für die enge und vergleichsweise konservative (in der nichtpolitischen Bedeutung dieses Worts) politische Debatte in den USA.

Die Rolle der wirtschaftlichen Überlegungen ist vielleicht noch wichtiger als im vorangehenden Abschnitt angedeutet. Die Vereinigten Staaten besitzen zwar einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Radio und Fernsehen), aber diese Institutionen haben schwerpunktmäßig einen kulturellen Anspruch (und folglich, jedenfalls in den Augen mancher, einen gewissen elitären Touch), der sie daran hindert, ein wichtiger Faktor in der amerikanischen Rundfunklandschaft zu sein. Und so wird die amerikanische Medienlandschaft – ohne traditionell starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk und ohne traditionell starke staatliche Presse – vom Markt dominiert. Es mag die ureigenste Natur des Marktes und die sich daraus ergebende Notwendigkeit von Attraktivität für Inserenten und Leser bzw. Zuschauer sein, die die Tendenz verstärkt, jene Ansichten auszuschließen, für die es keine Wählerschaft gibt. Anders ausgedrückt, die Verbreitung nicht mehrheitsfähiger Meinungen sieht sich mit hohen wirtschaftlichen und politischen Hürden konfrontiert, und dieser Umstand könnte viel eher als das Fehlen rechtlicher Hürden den Mangel an Vielfalt in der amerikanischen politischen Debatte erklären.

Die bestehende libertäre amerikanische Doktrin der Meinungsfreiheit könnte noch auf eine andere, fast perverse Art und Weise zur Einengung der amerikanischen politischen Debatte beitragen. Da der erste Verfassungszusatz Klagen wegen Rufschädigung oder Verletzung der Privatsphäre fast unmöglich macht,<sup>43</sup> sind persönliche Angriffe besonders einfach und weitgehend risikolos. Im Ergebnis bedeutet dies, dass es für die Medien und andere Akteure der politischen Debatte besonders bequem und einfach ist, sich auf das persönliche Verhalten der Politiker zu konzentrieren.<sup>44</sup> Da diese Methode für weite Teile der Medien den Weg des geringsten Widerstands darstellt, dürfte die amerikanische Rechtslehre mit zu einer Medienlandschaft beigetragen haben, in der seriöse politische Berichterstattung und investigativer Journalismus in verstärktem Maße verschiedenen Formen des politischen Kommentars gewichen sind, die zwar oberflächlicher sind, aber höhere Quoten beim Publikum erzielen.

Die Art und Weise, in der die amerikanische Doktrin des ersten Verfassungszusatzes die politische Kommunikation in eine bestimmte Richtung lenkt, ist möglicherweise ein noch größeres Phänomen. Bei der Gestaltung jeder politischen, sozialen oder sonstigen entscheidungstragenden Institution müssen zwei Arten von Fehlern beachtet werden, vergleichbar mit der in der Statistik üblichen Unterscheidung zwischen Fehlern der Typen I und II. Dementsprechend sei der Fehler des Typs I hier die falsche Entscheidung (*false positive*). Auf unseren unmittelbaren Kontext bezogen können wir sagen, dass der Typ-I-Fehler dann passiert, wenn unredliche, korrupte oder einfach inkompetente Funktionäre nichtsdestotrotz eine Machtposition bekleiden, in der sie – nicht selten mit verheerenden

41) Natürlich hat dieses Phänomen positive und negative Seiten. So sorgen die gleichen Aspekte der institutionellen Rahmenbedingungen, die eine Einengung der politischen Debatte begünstigen, auch dafür, dass Politiker mit den gleichen Ansichten wie Jean-Marie Le Pen, Jörg Haider oder Pim Fortuyn nicht eine ähnlich starke Position wie diese in ihrem jeweiligen Land erreichen.

42) Auch dieses Phänomen hat Vor- und Nachteile. Das Fehlen einer niedrigen Sperrklausel bei Verhältniswahlssystem erschwert zwar den Aufstieg von Randparteien, aber es verhindert auch, dass solche Gruppen – wie in Israel – einen unverhältnismäßig starken Einfluss auf die Politik ausüben.

43) Als ein Land des *Common Law* kennen die Vereinigten Staaten traditionell keine Vorschriften über Beleidigung; aber es ist auch nahezu sicher, dass entsprechende Gesetze, wenn es sie denn gäbe, vor dem ersten Verfassungszusatz nicht bestehen würden.

44) Dabei denkt man unwillkürlich an den Präsidenten Bill Clinton, aber dieses Beispiel ist sehr komplex. Die (in Europa weit verbreitete) Auffassung, dass Clintons Verhalten eine „persönliche“ bzw. „private“ Angelegenheit gewesen sei, beruht nicht nur auf umstrittenen Definitionen von „öffentlich“, „privat“ und „persönlich“, sondern auch auf umstrittenen Auffassungen über sexuelle Belästigung und die Zulässigkeit von sexuellen Beziehungen zwischen Arbeitgebern (oder Lehrern oder Vorgesetzten) und Angestellten. Auch hier gibt es insofern eine sehr deutliche Form des amerikanischen Exzeptionalismus, als weite Teile der juristischen und politischen Szene in den USA weitaus weniger tolerant gegenüber sexueller Belästigung und sexuellen Beziehungen mit Untergebenen sind als anderswo. Siehe Abigail C. Saguy, *Employment Discrimination or Sexual Violence?: Defining Sexual Harassment in American and French Law*, *Law and Society Review*, Band 34 (2000), S. 1091–1128.

Folgen – offizielle Amtshandlungen ausüben können. Das Gegenstück hierzu, der Fehler des Typs II (false negative), ist das Unterlassen einer positiven bzw. vorteilhaften Maßnahme. So besteht der Typ-II-Fehler darin, wohlmeinende, leistungsfähige und kompetente Staatsdiener daran zu hindern, ihre Macht zum öffentlichen Wohle auszuüben.

Auf die amerikanische politische Kultur im Allgemeinen und den ersten Verfassungszusatz im Besonderen bezogen, lässt sich wohl sagen, dass Fehler des Typs I als wesentlich schwerwiegender als Typ-II-Fehler eingeschätzt werden und dass es somit als viel wichtiger angesehen wird, sich gegen unredliche, korrupte oder inkompetente Funktionäre zu schützen als zum Wohl der Öffentlichkeit kompetente und wohlmeinende Personen in ein öffentliches Amt zu berufen. Mithin wird die Vermeidung politisch katastrophaler Fehlentscheidungen für so viel wichtiger gehalten als die Vermeidung ausgelassener Erfolge, dass das System auf die Vermeidung von Entscheidungsfehlern optimiert wurde, auch wenn dadurch die Zahl ausgelassener Chancen zunimmt. Die amerikanische politische Kultur und insbesondere die Kultur des ersten Verfassungszusatzes und seiner aktivsten Anhänger könnten sich folglich Karl Popper anschließen, nach dessen Auffassung ein politisches System sich nicht an der Frage „Wer sollte regieren?“ ausrichten sollte, sondern vorrangig an der Frage „Wie können wir unsere politischen Einrichtungen so aufbauen, dass auch unfähige und unredliche Machthaber keinen großen Schaden anrichten können“.<sup>45</sup> Sofern das zutrifft und sofern dieses Konzept zu einer näheren Analyse des amerikanischen Ansatzes bei der politischen Kommunikationsfreiheit taugt, lässt sich wohl meinen, dass das amerikanische System der politischen Kommunikationsfreiheit mittelgradig erfolgreich war, was die Minimierung der Schäden durch unredliche oder inkompetente Amtsträger angeht (die jedes politische System bisweilen wählt). Geschehen ist dies aber auf Kosten einer übermäßigen Beschränkung des Zugangs zum öffentlichen Leben für ehrliche und wohlwollende Menschen sowie auf Kosten einer übermäßigen Beschneidung der Wirkungsmöglichkeiten dieser Menschen, wenn sie tatsächlich ein öffentliches Amt ausüben und politisch tätig sein könnten.

Durch die Schaffung eines Systems, dass vorrangig auf die Vermeidung von Typ-I-Fehlern ausgelegt ist, auch auf Kosten einer Zunahme der Typ-II-Fehler und ihrer Folgen, hat sich das amerikanische System dafür entschieden, den Zugang zum öffentlichen Leben für jene zu erschweren, die persönliche und gelegentlich unredliche Angriffe gegen ihren Charakter und ihr Verhalten nicht schätzen, die keine öffentlichen Debatten mit Rassisten führen möchten und die gelegentlich ihre politischen Gespräche geheim halten wollen. Soweit der amerikanische Ansatz zur politischen Kommunikationsfreiheit mehr als andere offene und demokratische Ansätze Amtsträger diesen Risiken und ihren Folgen aussetzt, wird er möglicherweise für sein manisches Misstrauen in die Regierung und seine manische Bekämpfung von Unredlichkeit, Inkompetenz und Korruption mit fehlendem Talent und Engagement der gewählten Amtsträger und mit fehlender Effizienz der Politikmacher bezahlen müssen. Ob dieser Preis es wert ist, lässt sich nur über einen historischen Zeitraum messen, der ein Menschenleben bei weitem übersteigt.

45) Karl R. Popper, *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge* (London: Routledge & Kegan Paul, 4. überarbeitete Auflage, 1972), S. 25.



# SCHWEIZ:

## Das Recht auf freie politische Meinungsäußerung in den Medien – ausgewählte Themen

*Franz Zeller*  
*Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)*  
*und Universität Bern, Schweiz*

### 1. Einführung: „Die öffentliche Debatte ist die Seele der direkten Demokratie“

Die Freiheit der politischen Diskussion ist für jeden demokratischen Staat von essenzieller Bedeutung. Besonders wichtig ist sie jedoch in einem Land wie der Schweiz, in dem die Bürger so weit reichende Mitbestimmungsrechte genießen. Den oft genutzten Instrumenten der direkten Demokratie (Referenden und Volksinitiativen) kommt im politischen System der Schweiz nach wie vor eine grundlegende Stellung zu. Das ordnungsgemäße Funktionieren dieser besonderen Regierungsform hängt stark davon ab, dass gerade in den Medien eine pluralistische und sachgerechte öffentliche Debatte stattfindet. „Die öffentliche Debatte ist die Seele der direkten Demokratie.“<sup>1</sup> Diese Aussage der höchsten Justizbehörde, des Bundesgerichts, aus jüngster Vergangenheit drückt den Konsens aus, der diesbezüglich in der Schweiz herrscht.

Konsens besteht aber auch darin, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Bestehen einer robusten Debatte nicht ohne Grenzen ist. Selbst wenn es für Beschränkungen der politischen Redefreiheit wenig Spielraum gibt, bleiben ehrverletzende oder rassistische Aussagen und Aufrufe zu Gewalt oder zum Bruch der Vertraulichkeit auch dann verboten, wenn sie in einem politischen Kontext fallen (2.).

Neben den „traditionellen“ Grenzen des Rechts auf freie (politische) Meinungsäußerung gibt es einige spezifische Regeln zur Förderung der Chancengleichheit von gegnerischen Äußerungen in der politischen Debatte und zur Gewährleistung des Rechts der Menschen auf Information – insbesondere über die Themen der Dutzenden von Volksabstimmungen, die jedes Jahr auf Bundes, Kantons und Gemeindeebene abgehalten werden. Unmittelbar vor diesen Abstimmungen besteht ein hohes öffentliches Interesse daran, dass eine pluralistische und sachgerechte politische Debatte geführt wird, bei der alle, insbesondere auch weniger finanzkräftige Minderheiten, die gleichen Beteiligungschancen haben. Diese Ziele sind auf verschiedene Weise geschützt (3.). Eines der Schutzinstrumente ist das (teilweise) Verbot von politischer Werbung in Radio und Fernsehen, auf das am Ende dieses Papiers eingegangen wird (4.).

### 2. Traditionelle“ Einschränkungen des Rechts auf freie (politische) Meinungsäußerung

#### 2.1 Ehrverletzung, Rassismus und vertrauliche Informationen

Das Schweizerische Strafgesetzbuch verbietet (öffentliche) Äußerungen, die ehrverletzend (Art. 173) oder rassistisch (Art. 261<sup>bis</sup>) sind. Verfahren wegen Ehrverletzung oder Rassismus in einem politischen Kontext richten sich in letzter Zeit meist nicht gegen professionelle Journalisten, sondern

1) Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts, 14. Mai 2002, BGE 128 IV 53; E. 1d, Seite 60.

häufiger gegen (einzelne) Teilnehmer der politischen Debatte, zum Beispiel gegen einzelne Mitglieder politischer Parteien oder radikale Abtreibungsgegner.

Im Jahr 2002 bestätigte das Bundesgericht die Verurteilung eines Urhebers anonymer Plakate wegen Ehrverletzung. Auf den Plakaten wurden Politikerinnen angegriffen, die sich für einen Vorschlag zur Freigabe des Schwangerschaftsabbruchs in den ersten zwölf Wochen nach der Empfängnis einsetzten. Die Plakate zeigten ein Foto eines getöteten Fötus im Alter von rund 20 Wochen und nannten die Namen der Politikerinnen. Darüber prangte die Schlagzeile: „Sie wollen eine Kultur des Todes in der Schweiz!“ Das Bundesgericht wiederholte, dass die Toleranzschwelle für Äußerungen in der politischen Diskussion zwar höher anzulegen sei. Diese Toleranz dürfe aber nicht Menschen zugute kommen, die sich der Teilnahme an einer aufrichtigen öffentlichen Debatte verweigern und ihre Identität bewusst verbergen. „Die öffentliche Debatte muss sachgerecht sein, und dies bedeutet insbesondere, dass auf Plakaten oder Schriftstücken die Identität des Urhebers angegeben sein muss.“<sup>2</sup>

Hinsichtlich der Rolle der Massenmedien bei der Wiedergabe rassistischer Bemerkungen gab es eine gewisse Diskussion über berufsethische Standards,<sup>3</sup> doch bisher wurde noch kein professioneller Journalist wegen der Verbreitung rassistischer Äußerungen anderer vor ein Schweizer Gericht gestellt. Ein Strafverfahren gegen einen Journalisten, der die rassistischen Bemerkungen eines Interviewpartners veröffentlicht hatte, wurde 1999 eingestellt.<sup>4</sup>

Ein bedeutenderes Hindernis für Journalisten, die frei über politische Fragen berichten möchten, ist Artikel 293 Absatz 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs, der lautet: „Wer, ohne dazu berechtigt zu sein, aus Akten, Verhandlungen oder Untersuchungen einer Behörde, die durch Gesetz oder durch Beschluss der Behörde im Rahmen ihrer Befugnis als geheim erklärt worden sind, etwas an die Öffentlichkeit bringt, wird mit Haft oder mit Buße bestraft.“

Im Jahr 1997 beispielsweise veröffentlichte die „Sonntagszeitung“ Auszüge aus einer vertraulichen Nachricht des Schweizer Botschafters in den USA an die Schweizer Regierung. Der Journalist wurde wegen Verstoßes gegen Artikel 293 verurteilt.<sup>5</sup> (Der Schweizer Presserat hatte die Veröffentlichung unabhängig davon aus Sicht der journalistischen Ethik für gerechtfertigt gehalten.)

## 2.2 Zusätzliche Restriktionen bei Radio- und Fernsehprogrammen

Die (politische) Berichterstattung im Radio und Fernsehen hat zusätzliche Regeln zu beachten. Das Schweizer Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) verbietet beispielsweise Sendungen, welche die innere oder äußere Sicherheit des Landes gefährden oder in denen Gewalt verharmlost oder verherrlicht wird (Art. 6 RTVG). Diese Verpflichtungen haben eine wesentlich höhere Relevanz als die selten angewandten strafrechtlichen Bestimmungen gegen die Aufforderung zu Gewalt (Art. 259 Strafgesetzbuch) oder grausame Gewaltdarstellungen (Art. 135). Sie gelten nicht nur für die überwiegend öffentlich finanzierten Sender (vor allem die Schweizerische Rundfunkgesellschaft, SRG), sondern auch für Privatsender. Die Beachtung aller Verpflichtungen bezüglich des Programminhalts (einschließlich der Verpflichtung zur sachgerechten Darstellung der Ereignisse und zur angemessenen Berücksichtigung der Vielfalt der Ansichten; siehe unten Abschnitt 3.1.) wird von der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) kontrolliert, die ihrerseits ebenfalls das Recht der Sender auf freie Meinungsäußerung gebührend zu würdigen hat (Art. 17 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 3 BV).

In zwei Fällen aus neuerer Zeit hielt die Unabhängige Beschwerdeinstanz die Ausstrahlung gewalttätiger Inhalte in den hoch angesehenen Abendnachrichten der SRG für akzeptabel. Mit einer Mehrheit von 6:3 wies sie eine Beschwerde dagegen zurück, wie die SRG im September 2003 die Leichen der Söhne von Saddam Hussein gezeigt hatte. Die Mehrheit war der Auffassung, dass es in den Fernsehnachrichten oft nötig sei, gewalttätige Bilder zu zeigen, um Konflikte realistisch darzustellen. Dies müsse daher erlaubt sein, solange es nicht zu Exzessen komme. Die Minderheit vertrat dagegen die Meinung, die von US-Truppen aufgenommenen Fotos könnten den Tod von Kusai und Udai Hussein nicht schlüssig beweisen. Die Ausstrahlung der Fotos im Fernsehen komme daher einer Gewaltverharmlosung gleich und verletze die Menschenwürde.<sup>6</sup>

2) Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts, 14. Mai 2002, BGE 128 IV 53; E. 1d, Seite 60.

3) Der Schweizer Presserat hat hierzu mehrere Erklärungen abgegeben; <http://www.presserat.ch/12330.htm>

4) Franz Zeller, Öffentliches Medienrecht, Bern 2004, S. 186.

5) Urteil des Bundesgerichts, 5. Dezember 2000, BGE 126 IV 236 (Jagmetti – Sonntagszeitung).

6) Entscheidung b. 479 der UBI, 5. Dezember 2003; <http://www.ubi.admin.ch/entschei/x/b.479.pdf>

Kürzlich akzeptierte die Beschwerdeinstanz auch die Ausstrahlung eines Nachrichtenbeitrags über eine Pressekonferenz verummter Gegner des Weltwirtschaftsforums (WEF), deren Äußerungen ihre Bereitschaft zum gewaltsamen Protest dokumentierten. Die UBI war geschlossen der Auffassung, dass der Beitrag nicht die innere Sicherheit gefährdet habe.<sup>7</sup>

### 2.3 Maßnahmen gegen die Verbreitung rechtswidriger ausländischer Publikationen in der Schweiz

Mehrfach haben die schweizerischen Behörden als staatsgefährdend eingestufte politische Werbematerialien aus dem Ausland beschlagnahmt (und später vernichtet). In einem Fall ging es dabei um Bücher und Zeitschriften der Kurdischen Arbeiterpartei PKK mit einem Gesamtgewicht von 88 kg, in denen zu Gewalt aufgerufen und um Unterstützung im bewaffneten Kampf gegen die türkischen Behörden geworben wurde. Ein weiterer Fall betraf aus Deutschland mitgebrachte CDs und Singles mit rechtsextremistischem Werbematerial. In beiden Fällen erklärte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Beschwerden gemäß Artikel 10 der Konvention für offensichtlich unbegründet.<sup>8</sup>

Im Jahr 1998 erklärte der EGMR es im Rahmen der Konvention auch für zulässig, dass die Schweizer Regierung (Bundesrat) einem Mitglied des algerischen *Front Islamique du Salut* (Islamistische Heilsfront – FIS) die Verbreitung von Propaganda für Organisationen, die Gewalttaten rechtfertigen oder dazu aufrufen, verboten, sein Faxgerät beschlagnahmt und seinen Internetzugang gesperrt hatte.<sup>9</sup>

## 3. Maßnahmen zum Schutz des Informationsrechts der Öffentlichkeit und zur Gewährleistung von Chancengleichheit in der politischen Debatte

Das Recht auf freie (politische) Kommunikation ist mehr als das Recht eines Journalisten auf freie Meinungsäußerung. Das schweizerische Verfassungsrecht hat auf das Informationsrecht der Öffentlichkeit immer großen Wert gelegt. Dieser Aspekt wird in der Bestimmung über Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 2 BV) erwähnt und ist gerade im politischen Bereich von Bedeutung: Die verfassungsmäßige Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 2) schützt nicht nur die unverfälschte Stimmabgabe, sondern auch „die freie Willensbildung“ der Bürger.

An erster Stelle kann die freie Willensbildung durch behördliche Maßnahmen gefährdet werden. Viele Entscheidungen des Bundesgerichts beschäftigen sich damit, welche Grenzen für behördliche Informationen vor Volksabstimmungen zu ziehen sind.<sup>10</sup> In Ausnahmefällen können aber auch unwahre oder irreführende Aussagen privater Organisationen (zum Beispiel der Medien) unmittelbar vor einer Abstimmung (und damit so spät, dass sie von den Behörden nicht mehr richtig gestellt werden können) eine derart negative Auswirkung auf die Willensbildung haben, dass die Abstimmung verschoben oder wiederholt werden kann.<sup>11</sup>

Andererseits gibt es kein verbindliches Verbot für Meinungsumfragen am Tag vor einer Abstimmung. Entsprechende Vorstöße im Schweizer Parlament haben bisher nicht zu einer Regelung dieser Frage geführt. (Im Übrigen wäre aufgrund der Schweizer Briefwahltradition nur eine sehr lange Schweigefrist überhaupt von Wirkung.<sup>12</sup>)

Im Mittelpunkt der schweizerischen Rundfunkregulierung steht die sachgerechte und ausgewogene Berichterstattung der audiovisuellen Medien. Für Zeitungen, Flugblätter oder Plakate gibt es dagegen keine vergleichbaren Regeln. Ein Vorschlag eines Parlamentsausschusses zur Einführung einer neuen unabhängigen Stelle, deren Aufgabe das Befinden über die Angemessenheit spezifisch politischer Werbeanzeigen wäre, die in der Zeit vor einer Volksabstimmung verbreitet werden, wurde vom Parlament im Jahr 2000 abgelehnt.

7) Entscheidung b. 483 der UBI, 14. Mai 2004; <http://www.ubi.admin.ch/entschei/x/b.483.pdf>

8) Entscheidungen Nr. 55641/00 „Faruk Kaptan gegen die Schweiz“ vom 12. April 2001 und Nr. 43874/98 „R. L. gegen die Schweiz“ vom 25. November 2003.

9) Entscheidung Nr. 41615/98 „Zaoui gegen die Schweiz“ vom 18. Januar 2001.

10) Siehe Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003.

11) Entscheidung des Bundesgerichts, 4. August 1993, BGE 119 Ia 271 E. 3c, Seite 274.

12) Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte bestimmt in Artikel 8, dass die Kantone für ein einfaches Verfahren der brieflichen Stimmabgabe zu sorgen haben. Einige Kantone und Gemeinden haben darüber hinaus Pilotprojekte zur elektronischen Stimmabgabe laufen.

### 3.1 Sachgerechte und ausgewogene Berichterstattung in Radio- und Fernsehprogrammen

Das schweizerische Radio- und Fernsehgesetz verpflichtet alle Sender zur sachgerechten Darstellung von Ereignissen (Art. 4 Abs. 1 RTVG). Ziel dieser Verpflichtung ist der Schutz der Öffentlichkeit vor Manipulationen, da die Sender der Öffentlichkeit eine eigene Willensbildung ermöglichen müssen.

Die Pflicht zur sachgerechten Darstellung von Ereignissen gilt nicht nur für Nachrichtensendungen. Die schweizerische Regelung geht über die Anforderungen von Art. 7 Abs. 3 des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF) hinaus, da sie sich auf alle Programmbeiträge bezieht, die Informationen vermitteln.

Die Berichterstattung muss nicht nur sachgerecht sein, sondern auch *ausgewogen*: Die Sender sind verpflichtet, die Vielfalt der Ansichten und Ereignisse angemessen zum Ausdruck zu bringen (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 RTVG). Die Prinzipien der unparteiischen, sachgerechten und ausgewogenen Berichterstattung sind besonders im Vorfeld von Volksabstimmungen wichtig. Während dieser sensiblen Phase, in der die Ergebnisse des demokratischen Prozesses beeinflusst werden können, sind die Sender zu besonderer Sorgfalt verpflichtet. Das Bundesgericht hat betont, dass die Sender im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung eine außergewöhnliche Verantwortung tragen und die politischen Rechte der Bürger achten müssen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>13</sup> gilt dieses Prinzip auch während der Frist für die Unterschriftensammlung für ein fakultatives Referendum<sup>14</sup> oder für eine Volksinitiative.<sup>15</sup>

Bei der Berichterstattung über die Themen anberaumter Volksabstimmungen müssen die Sender besonders auf Chancengleichheit achten. Alle relevanten Interessengruppen und Parteien müssen Gelegenheit haben, ihre Meinung einem großen Publikum vorzustellen. Die Sender müssen alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, damit für die verschiedenen Seiten bei einer Kontroverse die gleichen Chancen bestehen, zum Ausdruck zu kommen, und zwar möglichst im selben Programmbeitrag.<sup>16</sup> Es gibt allerdings keine Verpflichtung, alle Parteien, Kandidaten und Interessengruppen absolut gleich zu behandeln, denn die Sender müssen nicht nur die Chancengleichheit gewährleisten, sondern auch den Informationsbedarf der Zuschauer und Zuhörer berücksichtigen.

So wurde es im Zusammenhang mit einer Fernsehsendung über eine bevorstehende Wahl im Kanton Genf für zulässig befunden, wichtigere Parteien oder Kandidaten (etwas) anders zu behandeln als andere und ihnen mehr Redezeit einzuräumen.<sup>17</sup> Zudem muss auch bei einzelnen Referenden oder Initiativen den verschiedenen Positionen nicht unbedingt dasselbe Gewicht beigemessen werden; vielmehr dürfen die Rundfunkveranstalter Zeit und Aufmerksamkeit nach journalistischen Kriterien (Nachrichtenwert) bemessen.<sup>18</sup>

### 3.2 Recht auf Programmzugang

Die Verpflichtung der Rundfunkveranstalter zu einer sachgerechten und ausgewogenen Berichterstattung bedeutet nicht, dass Parteien, Organisationen oder Einzelpersonen ein einklagbares Recht darauf hätten, in einem Programm vorzukommen. Die Europäische Menschenrechtskommission hat entschieden, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung kein allgemeines oder uneingeschränktes Recht auf Sendezeit einschließt. Die Verweigerung von Sendezeit kann unter besonderen Umständen jedoch menschenrechtlich relevant werden – zum Beispiel wenn eine politische Partei im Wahlkampf von den Sendungen ausgeschlossen wird, während andere Parteien Sendezeit erhalten.<sup>19</sup> Und was im Wahlkampf gilt, muss auch vor einer Volksabstimmung über eine Initiative oder ein Referendum gelten. Die schweizerischen Rundfunkbehörden müssen daher womöglich in einem formalen Verfahren prüfen, ob solche spezifischen Umstände vorliegen und ob der betreffende Rundfunkveranstalter Sendezeit gewähren muss. Bisher war dies jedoch noch nie der Fall.<sup>20</sup>

Eine noch bessere Chance, den Zuschauern und Zuhörern ihre Meinungen zu vermitteln, haben Organisationen mit einer eigenen Lizenz zur Ausstrahlung eines Programms. Die Vergabe von

13) Entscheidung des Bundesgerichts, 25. November 1988, BGE 114 Ib 334 E. 4b, Seite 343 („EOS“).

14) Auf Bundesebene: 100 Tage ab der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses im Bundesblatt (Art. 59 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte).

15) Auf Bundesebene: 18 Monate ab Veröffentlichung des Initiativtextes im Bundesblatt (Art. 71 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte).

16) Entscheidung des Bundesgerichts, 2. November 1999, BGE 125 II 497 E. 3b, Seite 503 (Tamborini).

17) Entscheidung des Bundesgerichts, 2. November 1999, BGE 125 II 497 E. 3c, Seite 506 (Tamborini).

18) Entscheidung b. 474 der Unabhängigen Beschwerdeinstanz, 16. Oktober 2003 („Tagesschau: Kernenergie“).

19) Entscheidung Nr. 28079/95 „De Angelis gegen Italien“, 17. Januar 1997 (und frühere Entscheidungen).

20) Bestätigt wurde die Position der Schweizer Behörden in der Entscheidung Nr. 23550/94 „Association mondiale pour l'École Instrument de Paix gegen die Schweiz“, 24. Februar 1995.

Sendelizenzen an politische oder religiöse Organisationen ist nach schweizerischem Recht nicht verboten. Art. 3 Abs. 2 RTVG stellt jedoch klar: „Das Gesamtangebot an Programmen in einem Versorgungsgebiet darf nicht einseitig bestimmten Parteien, Interessen oder Weltanschauungen dienen.“

Der EGMR hat den Schweizer Behörden bei Entscheidungen über die Vergabe oder Verweigerung von Sendelizenzen einen breiten Ermessensspielraum eingeräumt. Dabei hat der EGMR auch die besonderen politischen Verhältnisse in der Schweiz berücksichtigt, die die Anwendung sensibler politischer Kriterien erfordern, wie zum Beispiel Überlegungen zur kulturellen und sprachlichen Vielfalt.<sup>21</sup>

#### 4. Grenzen der politischen Werbung

Nach Art. 18 Abs. 5 RTVG ist bezahlte politische (und auch religiöse) Werbung im Radio und Fernsehen verboten. Im schweizerischen System sind die Sender verpflichtet, die Ausstrahlung einer rechtswidrigen (politischen) Werbung zu verweigern.

Welche Werbung gilt aber als politisch? Das Bundesgericht war ursprünglich für eine breite Auslegung dieses Begriffs. Im Jahr 1997 akzeptierte es die Weigerung, einen Fernsehspot des „Vereins gegen Tierfabriken“ gegen die Fleisch verarbeitende Industrie auszustrahlen. Der EGMR entschied jedoch, dass diese Weigerung gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 10 EMRK) verstoße.<sup>22</sup>

Im Gefolge dieser Entscheidung haben die Schweizer Behörden ihre Interpretation des Artikels 18 Abs. 5 RTVG geändert. Sie erkannten, dass die frühere weite Auslegung des Verbots politischer Werbung nicht aufrechtzuerhalten war. Nun wurde das Verbot auf seinen Kernbereich verengt: den Schutz des institutionalisierten demokratischen Prozesses in Form von Wahlen und terminierten Volksabstimmungen zu bestimmten Fragen. Vor oder nach dem entsprechenden Zeitraum sind Werbesendungen selbst dann erlaubt, wenn sie hoch kontroverse politische Themen wie die Atomenergie oder die Asylpolitik betreffen.<sup>23</sup> Das allgemeinere Verbot für Werbung, die eine laufende soziale oder politische Debatte behandelt, gilt nicht mehr.

Weiterhin umstritten ist in der Schweizer Politik, ob an der Einschränkung der politischen Werbung in den audiovisuellen Medien überhaupt festgehalten werden soll. Bei der Erörterung des Regierungsentwurfs für eine Novellierung des Radio- und Fernsehgesetzes im März 2004 stimmte eine Kammer des Parlaments (der Nationalrat) – recht überraschend – mehrheitlich gegen jedes Verbot von politischer (und religiöser) Werbung. Dieses Votum löste in den Schweizer Medien kritische Kommentare aus, und es ist nicht sicher, ob sich der Ständerat der Auffassung des Nationalrats anschließen wird.<sup>24</sup>

Die Gründe für die Zurückhaltung gegenüber einer Zulassung von politischer Werbung im Radio und Fernsehen hängen mit dem Schweizer System der direkten Demokratie zusammen: Das System beruht darauf, dass es den verschiedenen Interessengruppen eine gewisse Chancengleichheit gewährleistet. Hierzu muss verhindert werden, dass finanzstarke Gruppen einen noch größeren politischen Wettbewerbsvorteil gewinnen. Zwei Gründe sprechen dafür, dass dieses Problem in der Schweiz ernster ist als in anderen Ländern: Zum einen finanzieren die politischen Parteien ihre Kampagnen fast ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen und privaten Spenden, da das Schweizer Parlament alle Vorstöße zur Einführung eines Systems zurückgewiesen hat, bei dem der Staat nennenswert zur Parteienfinanzierung beiträgt. Zum anderen finden aufgrund des Systems der direkten Demokratie in der Schweiz wesentlich häufiger Abstimmungen statt als in jedem anderen europäischen Land.

Allein auf der Bundesebene wählten die Schweizer Stimmbürger im Jahr 2003 nicht nur ein neues Bundesparlament, sondern sie stimmten auch über nicht weniger als sieben verschiedene Volksinitiativen und vier Referenden ab, bei denen es um wichtige Themen wie die Atomenergie, das Militär, die Krankenversicherung oder die Einrichtungen für Behinderte ging.<sup>25</sup>

Finanzstarke Gruppen sind in der Lage, sich in der politischen Debatte ein größeres Gewicht zu verschaffen, speziell durch bezahlte politische Zeitungs- und Plakatwerbung. Politische Werbung im Radio und Fernsehen ist grundsätzlich wesentlich teurer als andere Formen der Kampagnenführung. Wenn Werbung sogar in der Zeit vor Volksabstimmungen zulässig wäre, würde das diese Tendenz noch verstärken und den demokratischen Willensbildungsprozess erheblich beeinflussen.

21) EGMR-Entscheidung Nr. 38743/97 „Demuth gegen die Schweiz“ (Car TV), 5. November 2002, Abs. 44.

22) EGMR-Entscheidung Nr. 24699/94 „Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz“, 28. Juni 2001.

23) Unabhängige Beschwerdeinstanz, Entscheidung b. 467, 27. Juni 2003, <http://www.ubi.admin.ch/entschei/x/b.467.pdf>

24) Zur Revision des RTVG siehe <http://www.parlament.ch/d/homepage/do-dossiers-az/do-rtvg-revision.htm>

25) Eine Liste aller Volksabstimmungen auf Bundesebene seit 1848 ist unter <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/index.html>



# SPANIEN: Offene Fragen zur politischen Meinungsfreiheit und Wahlen

*Francisco Javier Cabrera Blázquez*  
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

## 1. Einführung

Es ist allgemein bekannt, dass die Terroranschläge in Madrid vom 11. März 2004 den Ausgang der letzten Parlamentswahlen in Spanien erheblich mitbeeinflusst hatten – ein sicherlich einzigartiges Ereignis in der demokratischen Geschichte Spaniens, wenn nicht ganz Europas. Im Zuge der menschenverachtenden Attentate, bei denen 191 Menschen ums Leben kamen und rund 1500 verletzt wurden, entbrannte auch eine politische Kontroverse, welche die spanische Gesellschaft nach wie vor spaltet. Sowohl der Regierung als auch dem öffentlich-rechtlichen Fernsehsender TVE schlug angesichts der Art und Weise, wie die Öffentlichkeit über die Identität der Terroristen informiert wurde, heftige Kritik entgegen. Ein Bericht des Europäischen Parlaments<sup>1</sup> stellte beispielsweise unter anderem fest, „dass der Druck der Regierung auf die öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt TVE dazu geführt hat, dass offenkundig verzerrte Informationen darüber, wer für die furchtbaren Anschläge vom 11. März 2004 verantwortlich ist, verbreitet bzw. Informationen unterschlagen wurden“.<sup>2</sup> Gleichzeitig wird manchen oppositionsnahen privaten Medien eine einseitige Berichterstattung mit dem Ziel, die Glaubwürdigkeit der Regierung zu untergraben, nachgesagt.

Vorliegender Abriss ist keine persönliche Stellungnahme bezüglich der politischen Kontroverse um die Madrider Terroranschläge des 11. März und der nachfolgenden Wahlen. Der Autor verfolgt weder die Absicht, eine detaillierte Analyse der äußerst komplexen politischen und gesellschaftlichen Themen um diese beiden Ereignisse zu liefern, noch geht es ihm darum, über Wahrheit, Verbrechen oder Schuldige zu urteilen.<sup>3</sup> Dennoch ist es unmöglich, über das Thema der politischen Meinungsfreiheit in Spanien zu schreiben, ohne sich zumindest mit einigen der aus dieser Tragödie entstandenen Sachverhalte auseinanderzusetzen, die vor dem Hintergrund eines normalen Wahlvorgangs schwer vorstellbar wären. Zur Veranschaulichung werden im Folgenden drei jüngere Beispiele angeführt, die mit den allgemeinen

1) Europäisches Parlament, Bericht über Gefahren der Verletzung der Meinungs- und Informationsfreiheit (Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte) in der EU, vor allem in Italien (2003/2237(INI)). Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, Berichterstatterin: Johanna L.A. Boogerd-Quaak. Abrufbar unter:

[http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME\\_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0230+0+DOC+XML+VO//DE](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0230+0+DOC+XML+VO//DE)

2) Tatsächlich wurde TVE in den vergangenen Jahren mehrfach politischer Klientelismus zum Vorwurf gemacht. In demselben, bereits in Fußnote 1 erwähnten Bericht des Europäischen Parlaments steht außerdem, dass Mitarbeiter von TVE „die schlechten Berufspraktiken, die sich in den Nachrichten vom 28. Februar bis 05. März in einer unausgewogenen, einseitigen bzw. manipulierten Berichterstattung über die militärische Intervention im Irak niederschlugen“ anprangerten. Ein ähnlicher Vorwurf an TVE ging von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aus, die die „manipulierte Berichterstattung unter politischem Einfluss, die zur bisher noch nie erlebten Verurteilung von TVE für die Berichterstattung über den Generalstreik in Spanien im Juni 2002 geführt hatte“ kritisierte. Siehe Bericht der Parlamentarischen Versammlung über das öffentlich-rechtliche Fernsehen (Parliamentary Assembly Report on Public Service Broadcasting), Dok. 10029 vom 12. Januar 2004, Ausschuss für Kultur, Wissenschaft und Bildung (Committee on Culture, Science and Education), Berichterstatter: Herr Paschal Mooney (Liberal, Democratic and Reformer's Group), Irland. Abrufbar unter:

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10029.htm>

3) Zur Klärung dieser Fragen wurde ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss geschaffen.

Wahlen des 14. März 2004 im Zusammenhang stehen. Sie zeigen, wie schwierig es ist, eine klare Grenze zwischen Meinungs- und Informationsfreiheit und politischer Werbung zu ziehen. Beispiele 1) und 2) zeigen u. a. die Rolle, die neue Technologien in dem meinungsbildenden Prozess im Vorfeld von Wahlen spielen können. Beispiel 3) befasst sich mit der Anschuldigung, das öffentlich-rechtliche Fernsehen sei dazu benutzt worden, den Ausgang der Wahlen zu beeinflussen. Beispiel 4) betrifft die medienrechtliche Regulierung von Fernsehdebatten der Kandidaten im Wahlkampf, veranschaulicht durch eine Kontroverse, die während der jüngsten Europawahlen entbrannte. Hierzu sei gesagt, dass diese Beispiele einzig und allein dem Zweck dienen sollen, eine Diskussion anzuregen, und sich nicht als definitive Antworten auf jeweilige Fragestellungen verstehen.

## 2. Hay Motivo, sein oder nicht sein (eine politische Werbung)

*Hay motivo* (zu deutsch: „Es gibt einen Beweggrund“) ist ein Langfilm, der sich aus 32 jeweils rund dreiminütigen Kurzbeiträgen zusammensetzt. Für jeden dieser Kurzfilme führte ein anderer spanischer Filmemacher Regie (darunter so bekannte Namen wie Imanol Uribe, Julio Medem und Vicente Aranda). Jeder Einzelbeitrag dieses bereits Wochen vor den Wahlen des 14. März (d. h. vor den Terroranschlägen<sup>4</sup>) fertiggestellten Films sollte einen besonderen Aspekt der gesellschaftlichen und politischen Realität Spaniens beleuchten, den der jeweilige Autor als „Negativentwicklung der letzten Legislaturperiode“ erachtete. Die Filmemacher wollten den Bürgern die Augen für Probleme öffnen, die von der letzten Regierung „vernachlässigt, manipuliert, umgangen oder der Öffentlichkeit unmittelbar vorenthalten“ wurden. Die Autoren wollten, dass ihr Film im Vorfeld der Wahlen sowohl auf privaten als auch öffentlich-rechtlichen, landesweit ausstrahlenden Sendern als unabhängiger Beitrag zum Wahlkampf ausgestrahlt würde.

Der *Partido Popular* (Volkspartei – PP)<sup>5</sup> fasste diesen Film als direkt gegen ihn gerichtete politische Werbung auf, wobei politische Fernsehwerbung in Spanien auf der Grundlage von Art. 9.1 c des Gesetzes 25/1994 vom 12. Juli über die Umsetzung der europäischen Fernsehrichtlinie allgemein verboten ist.<sup>6</sup> In Art. 9.1 c steht: „Werbung mit wesentlichem oder grundlegendem politischem Inhalt bzw. zur Verfolgung politischer Ziele, ist verboten.“<sup>7</sup> Die einzige Ausnahme für diese Regelung ist in Gesetz 5/1985 vom 19. Juni (mit Änderungen) zur Wahlregulierung in Spanien vorgesehen.<sup>8</sup> Kapitel VI des Gesetzes enthält eine Bestimmung, derzufolge der Staat gehalten ist, im Vorfeld von Wahlen den kandidierenden politischen Parteien, Verbänden, Koalitionen und Gruppen freie Werbezeit im öffentlich-rechtlichen Fernsehen und Radio einzuräumen.<sup>9</sup>

Mögliche Fragen zur Diskussion:

- Die Definition von „Fernsehwerbung“ gemäß Artikel 3 c) von Gesetz 25/1994 beinhaltet „jede Art von Botschaft, die im Auftrag einer natürlichen oder juristischen Person, sei diese öffentlich oder privat, ausgestrahlt wird mit dem Ziel, beim Publikum eine bestimmte Einstellung oder ein Verhalten zu fördern“. Ist o.g. Film nun lediglich ein weiteres Beispiel für die Inanspruchnahme des Rechts auf freie Meinungsäußerung von Seiten der Filmemacher, oder handelt es sich gleichzeitig um politische Werbung?

4) Zurzeit laufen die Dreharbeiten für eine zusätzliche Sequenz des Films, die sich mit der Situation nach den Anschlägen des 11. März auseinandersetzt.

5) Der *Partido Popular* ist die größte konservative Partei Spaniens und war die Regierungspartei der Legislaturperiode 1996-2004 unter Präsident Aznar.

6) *Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva* (geändert durch Gesetz 22/1999 vom 07. Juni). Eine konsolidierte Fassung dieses Gesetzes ist abrufbar unter:  
[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l25-1994.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l25-1994.html)

7) Weitere spezifische Normen, etwa die *Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, Reguladora de la Publicidad Electoral en emisoras de Televisión Privada* (Gesetz 2/1988 zur Regulierung von Wahlwerbung im Privatfernsehen) sowie die *Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de Publicidad Electoral en emisoras de Televisión Local por ondas terrestres* (Gesetz 14/1995 zur Regulierung von Wahlwerbung im Lokalfernsehen) enthalten ebenfalls das ausdrückliche Verbot politischer Werbung.

8) *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general* (jüngst geändert durch Gesetz 16/2003 vom 28. November).

9) Mit Blick auf Lokalwahlen enthält Gesetz 14/1995 eine ähnliche Bestimmung, die freie Werbezeit in städtischen Fernsehsendern garantiert. Dennoch strahlten viele private Lokalsender in Spanien ungehindert über mehrere Jahre hinweg politische Werbung aus. Siehe José Luis Dader und Ángeles Moreno, *Elecciones sin ciudadanos (y televisiones sin ley)*, abrufbar unter:  
<http://www.lapaginadefinitiva.com/tribuna/2.htm>

- Sowohl die TVE als auch die privaten Fernsehsender hatten beschlossen, den Film während der Wahlkampagne nicht auszustrahlen; nur einige lokale Fernsehsender zeigten ihn vor den Wahlen. Der Film wurde jedoch ins Internet gestellt.<sup>10</sup> Welche Art von Regulierung sollte im Vorfeld von Wahlen in Anbetracht der wachsenden Bedeutung des Internet als Mittel des politischen Ausdrucks (und der politischen Werbung) für diesen Film Anwendung finden? Sollte das Verbot politischer Fernsehwerbung auf andere Medien erweitert werden?

### 3. Von *No pasarán* bis *Pásalo*: Wahlen und neue Technologien

Am Samstag, dem 13. März 2004, dem Tag vor den Parlamentswahlen, wurde per E-Mail und SMS eine Nachricht mit dem Aufruf zur Demonstration vor dem jeweiligen Sitz der *Partido Popular* in verschiedenen spanischen Städten verbreitet. Der Text enthielt außerdem die Aufforderung, die Botschaft an andere Menschen weiterzuleiten (*pásalo*). Niemand weiß genau, von wem der Aufruf ursprünglich ausging.

Zahlreiche Demonstrationen in Spanien wurden erfolgreich einberufen. Der PP argumentierte, derlei Demonstrationen seien rechtswidrig, da sie sich gegen eine bestimmte politische Partei richteten und das Ziel verfolgten, am Vortag der Wahlen deren Ausgang zu beeinflussen. Politische Werbung am Vorabend des Urnengangs ist auf der Grundlage von Art. 53 des Gesetzes 5/1985 streng verboten.

Mögliche Fragen zur Diskussion:

- Die *Junta Electoral Central* (die unabhängige Wahlüberprüfungsbehörde – JEC) befand schließlich die Demonstrationen für rechtswidrig. War jedoch der Aufruf dazu (und dessen Weiterleitung) ebenfalls rechtswidrig? Und macht es einen Unterschied, ob dieser Aufruf von einer politischen Partei, also einer Rechtspersönlichkeit, oder von einzelnen Mitgliedern einer politischen Partei ausgeht?

### 4. Von *Noche de Fiesta* bis *Asesinato en Febrero*: Sonderprogrammierung im Fernsehen am Vorabend der spanischen Parlamentswahlen

Am Samstag, dem 13. März, am Tag vor dem Urnengang für die Parlamentswahlen, änderte der spanische öffentlich-rechtliche Sender *La Primera* sein Abendprogramm (eine Unterhaltungssendung mit dem Namen *Noche de Fiesta*), um zur Hauptsendezeit die Dokumentation *Asesinato en Febrero* über zwei Opfer von ETA-Terroranschlägen in Spanien zu zeigen. Laut der TVE sei dieser Film, ungeachtet der Frage wer für den Terroranschlag des 11. März verantwortlich war, als „Appel gegen den Terrorismus“ und Hommage an die Opfer gezeigt worden.

Die Vorschriften betreffend die Vorabinformation des Fernsehpublikums über das TV-Programm<sup>11</sup> ordnen an, dass die Programmplanung mindestens elf Tage vor der tatsächlichen Ausstrahlung eines Programms veröffentlicht wird. Die einzig akzeptablen kurzfristigeren Programmänderungen sind diejenigen, die durch unvorhersehbare, vom Willen des Senders unabhängige Ereignisse ausgelöst werden.

Mögliche Fragen zur Diskussion:

- Es blieb eine Zeitlang unklar (oder zumindest wurde es nicht öffentlich bekannt gemacht), wer hinter den Anschlägen des 11. März steckte: die ETA oder islamistische Extremisten. Es bestand Einigkeit darüber, dass der Ausgang der Wahlen unmittelbar davon abhing, wer dieses Verbrechen begangen hatte. Kann diese Programmänderung folglich als versuchte Beeinflussung des Wahlausgangs beurteilt werden?

10) Vgl. <http://www.haymotivo.com/cortos.html>

11) *Real Decreto 1462/1999, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión a ser informados de la programación a emitir, y se desarrollan otros artículos de la Ley 25/1994, de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio.* (Rechtsverordnung 1462/1999 vom 17. September zur Billigung der Regulierungen des Rechts des Fernsehpublikums, über TV-Programmplanung informiert zu werden, in Erweiterung anderer Artikel des Gesetzes 25/1994 vom 12. Juli, geändert durch Gesetz 22/1999 vom 7. Juni).

## 5. Die Debatten-Debatte

Mit Blick auf die letzten Europawahlen vom 13. Juni 2004 willigten die spanischen politischen Parteien ein, an Fernsehdebatten teilzunehmen. An einer dieser Debatten, organisiert vom öffentlich-rechtlichen Sender TVE, sollten Kandidaten verschiedener politischer Parteien teilnehmen. Zusätzlich organisierten die Privatsender Telecinco und Antena 3 zwei Debatten zwischen Kandidaten des PP und des PSOE.<sup>12</sup>

Wenige Wochen nach Abschluss oben genannter Vereinbarung kündigte die TVE für den 8. Juni 2004 eine Debatte zwischen Kandidaten des PP und des PSOE an, also für denselben Tag, an dem Antena 3 seine eigene PP-PSOE Debatte senden sollte. Nach Protesten von Seiten des PP, der bereits eingewilligt hatte, an der Debatte auf Antena 3 teilzunehmen, ordnete die JEC dem Sender TVE an, die Ankündigung der Debatte am 8. Juni einzustellen. Die JEC riet beiden politischen Parteien, ein anderes passendes Datum für eine Fernsehdebatte auf TVE zu finden. Die JEC rief außerdem Antena 3 und Telecinco die Verpflichtung ins Gedächtnis, auch den restlichen politischen Parteien On-Air-Sendezeit für Debatten oder Interviews mit ihren Kandidaten einzuräumen. Nachdem die JEC ihre Entscheidung gefällt hatte, willigte der sozialistische Kandidat ein, an der Debatte auf Antena 3 teilzunehmen. Er ergriff die Gelegenheit, auf die Erlassung eines Gesetzes zur Regulierung von Fernsehdebatten in Wahlkampfperioden zu drängen.

Mögliche Fragen zur Diskussion:

- Sollten derlei im Fernsehen ausgestrahlte Debatten gesetzlichen Vorschriften unterworfen sein, und – wenn ja – wie sollte der Inhalt einer solchen Rechtsverordnung aussehen?

---

12) Der *Partido Socialista Obrero Español* (Sozialistische Partei - PSOE) ist die größte sozialdemokratische Partei Spaniens und derzeitige Regierungspartei Spaniens.





# FINNLAND: Bestandsaufnahme – 10 Jahre bezahlte politische Werbung im Fernsehen

*Tom Moring*

*Schwedische Hochschule für Sozialwissenschaft,  
Universität Helsinki*

Dirk Voorhoof erwähnt in seinem Beitrag zehn verschiedene Möglichkeiten, bezahlte Fernsehwerbung zu regulieren. Zwischen den beiden Extremen Totalverbot und Totalfreigabe kann es Beschränkungen durch Obergrenzen für Kampagnenkosten geben, durch Nichtdiskriminierungsbestimmungen, durch Regelungen zur Zugangs- und Tariftransparenz, durch Festlegung von Preisen, Ausgabeobergrenzen, Maximallängen, distanzierenden Hinweisen, Karenzzeiten vor dem Wahltag sowie durch inhaltliche Einschränkungen. Doch was geschieht, wenn keinerlei Beschränkungen gelten? Ist dann mit schweren Störungen des politischen Systems zu rechnen? Zehn Jahre Erfahrung in Finnland erlauben den Schluss: nicht unbedingt. Der vorliegende Fall ist natürlich zu begrenzt, um verallgemeinert zu werden. Er zeigt uns aber beispielhaft, dass die Einführung unregulierter bezahlter politischer Werbung im Kontext eines relativ stabilen politischen Systems relativ wenig Einfluss auf das System hat. Die vorliegende – wenn auch auf ein Land beschränkte – Studie<sup>1</sup> ist das Ergebnis einer mehr als zehnjährigen systematischen Beobachtung der Entwicklungen in jenem Land. Nichtsdestoweniger scheint das Thema Regulierung scheint bei den jüngsten Entwicklungen in Skandinavien die wichtigste Frage zu sein, da Norwegen plant, das Verbot für bezahlte Werbung im Fernsehen aufzuheben.

## 1. Die nordischen Länder: Eine wechselvolle Landschaft

Jahrzehntelang war bezahlte politische Werbung in allen nordischen Staaten – wie in den meisten europäischen Ländern – verboten. Eine bemerkenswerte und recht frühe Ausnahme bildete Finnland, wo das kommerzielle Fernsehen auf ein langes Bestehen neben dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen zurückblicken kann. Als die Fernsehregulierung in anderen Teilen Westeuropas gelockert wurde, ging Finnland auf diesem Gebiet noch einen Schritt weiter. 1991 hob der Lizenzinhaber für alle Fernsehsendungen (zu der Zeit die Finnische Rundfunkanstalt YLE) das Verbot für bezahlte politische Werbung auf. Als einige Jahre später die kommerziellen Kanäle ihre eigenen Lizenzen erhielten, wurden keine Regulierungen eingeführt. Seit den Kommunalwahlen 1992 konnten die politischen Parteien und Kandidaten daher Fernsehwerbezeit frei kaufen.<sup>2</sup>

Finnland war innerhalb der nordischen Länder bisher ein Sonderfall. In Schweden werden nur einige wenige politische Spots ausgestrahlt, und zwar von Sendern, die aus dem Ausland für den schwedischen Markt senden. In Dänemark gibt es kein formelles Verbot, aber die politischen Parteien sind übereingekommen, politische Werbung im Fernsehen nicht für politische Kampagnen zu nutzen. In Norwegen haben die Behörden bisher keine politische Werbung im Fernsehen zugelassen. Dagegen gab

1) Die Studie wurde bei einer früheren ECPR-Konferenz in Marburg vom 18.–21. September 2003 vorgelegt. Siehe Moring, Tom, *Between ban and laissez faire - Nordic strategies to political television advertisements*. Vortrag bei der ECPR-Konferenz 2003 in Marburg.

2) Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten wird von öffentlichen oder privaten Fernsehsendern den Parteien keine freie Sendezeit zur Verfügung gestellt. Debatten und Interviews mit Parteivorsitzenden werden nach von den Sendern selbst festgelegten Fairness-Prinzipien geführt, die sich zunehmend danach richten, was die Sender als „Grundsätze der Programmgestaltung“ oder „journalistische Prinzipien“ definieren.

es bei den Wahlen in den späten Neunzigerjahren und dann wieder bei den Kommunalwahlen 2003 Proteste. Die Sender bezogen sich ausdrücklich auf die Prinzipien der Meinungsäußerungsfreiheit gemäß Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die neueste Entwicklung in Norwegen ist, dass ein Parteienfinanzierungsausschuss damit beauftragt wurde, Vorschläge zu unterbreiten, wie das Verbot für bezahlte politische Werbung im Fernsehen aufgehoben werden kann. Der Ausschuss soll außerdem klären, wie Fernsehanbieter zur Bereitstellung von freier Sendezeit für politische Parteien verpflichtet werden können, und er soll Obergrenzen dafür vorschlagen, wie viel Geld die Parteien für politische Fernsehwerbung aufwenden und wie viel Sendezeit sie maximal einkaufen dürfen.

## 2. Finnland: Der wilde Osten

Angesichts der eher regulierungsfreundlichen Einstellung, die in der Aufgabenbeschreibung für den norwegischen Ausschuss zum Ausdruck kommt, wird Finnland wohl ein Ausnahmefall bleiben, selbst wenn Norwegen letztlich beschließt, das Verbot aufzuheben. Von Regulierungsbehörden verhängte Beschränkungen über Ausgaben, Zeit oder Inhalte bezahlter politischer Werbung im kommerziellen Fernsehen sind in Finnland gänzlich unbekannt.<sup>3</sup> Dasselbe gilt für bezahlte politische Werbung im kommerziellen Radio. Die einzigen inhaltlichen Beschränkungen für bezahlte politische Werbung im Fernsehen wurden vom größten kommerziellen Fernsehsender (MTV3) freiwillig festgelegt. Der Sender erlaubt keine persönlichen Angriffe in den Spots und keine Vermischung von Produktwerbung und politischer Werbung. Da MTV3 Marktführer im kommerziellen Sektor ist, haben die von diesem Kanal gesetzten Standards Auswirkungen über den Sender hinaus. Parteien und Kandidaten produzieren ihre Spots normalerweise für die Ausstrahlung auf diesem Kanal und verwenden dieselben Spots dann auch auf anderen Kanälen.

Als 1998 ein allgemeiner Rechtsrahmen eingeführt wurde, um die finnische Mediengesetzgebung an die Fernsehrichtlinie (97/36/EG) anzupassen, versuchten die Behörden, themenbezogene und ideologische Werbung in diesen Rahmen zu integrieren. Im Regierungsvorschlag fiel diese Art von Werbung unter die Definition für bezahlte Werbung. Der Verfassungsrechtsausschuss wandte jedoch ein, dies verstoße gegen die Prinzipien der Meinungsäußerungsfreiheit in Artikel 10 der finnischen Verfassung. Damit ist unklar, ob bezahlte politische Werbung überhaupt irgendeiner Regulierung unterliegt. Die Frage bleibt also offen, was die Aufsichtsbehörde in Finnland tun würde, wenn politische Werbung die zeitlichen Werbebeschränkungen im finnischen Recht und in der Richtlinie überschreiten würde oder wenn eine bezahlte politische Botschaft ohne die erforderlichen vor- und nachgeschalteten Hinweise auf eine Werbeunterbrechung im laufenden Programm ausgestrahlt würde.

Diese Themen spielen in der Praxis aber bisher keine Rolle. Bezahlte politische Werbung ist in der Regel kurz. Wie Christina Holtz-Bacha und Lynda Lee Kaid<sup>4</sup> darlegen, werden die Spots meist kürzer, wenn sie nach kommerziellen Vorgaben produziert und gesendet werden. Bei der bezahlten Werbung ist Zeit tatsächlich Geld. Sowohl die politischen Parteien als auch die Journalisten sind auch sehr darauf bedacht, Werbeinhalte nicht mit anderen Programminhalten zu vermischen, da diese Art von Publicity leicht auf die werbende Partei oder auf das Medium selbst zurückschlagen kann.

## 3. Investitionen der vier größten politischen Parteien in Finnland für Fernsehspots im Jahr 2003

Bei den letzten Parlamentswahlen in Finnland war das Fernsehen das Medium, das den größten Anteil an den Werbemitteln der politischen Parteien des Landes erhielt. Im Jahr 2003 wandten die größten Parteien zwischen einem Drittel und mehr als der Hälfte ihres Kampagnenbudgets für Fernsehspots auf (siehe Tabelle 1). Die Summen, die für bezahlte Fernsehwerbung ausgegeben wurden, sind erstaunlich ähnlich – unabhängig von den Größenunterschieden zwischen den Parteien und ihren Gesamtbudgets für die Wahlkampagne. Die Erklärung hierfür ist einfach. Erfahrungsgemäß erfordert eine Fernsehwerbekampagne, um Wirkung zu erzielen, ein gewisses Mindestmaß an Wiederholungen. Das Fernsehwerbebudget der größten Parteien ist tatsächlich auf dieses Mindestmaß ausgerichtet, bei dem der durchschnittliche Fernsehzuschauer die Spots im Verlauf der Kampagne fünf bis sechs mal zu sehen bekommt.

3) Moring, Tom, *The North European Exception: Political Advertising on TV in Finland*. In Kaid, Lynda Lee und Christina Holtz-Bacha (Hrsg.) *Political Advertising in Western Democracies*. London 1995: Sage. S. 161-85.

4) Holtz-Bacha, Christina und Lynda Lee Kaid (1995), *A Comparative Perspective on Political Advertising: Media and Political System Characteristics*. In Kaid, Lynda Lee und Christina Holtz-Bacha (Hrsg.): *Political Advertising in Western Democracies*. London 1995: Sage. S. 8-18.

Tabelle 1. Das Kampagnenbudget der vier größten Parteien und der Anteil für bezahlte Fernsehwerbung in Finnland 2003 (Moring 2003).

	Nationale Koalitionspartei (Konservative)	Zentrums	Sozial-demokratische Partei	Linksbund	Insgesamt
<b>Kampagnenbudget (gesamt)</b>	750.000	670.000	620.000	466.000	2.506.000
<b>Fernsehspots der Parteien</b>	230.000	280.000	300.000	266.000	1.076.000
<b>Anteil der Fernsehspots (%)</b>	31 %	42 %	48 %	57 %	43 %

Natürlich entfalten Werbekampagnen im Fernsehen eine gewisse Wirkung. Die großen Parteien erreichen bei ihren Spots normalerweise eine Wiedererkennungsrate von 75 %. 2004 waren durchschnittlich 10 % der Befragten der Meinung, die Fernsehspots hätten einen positiven Effekt auf den Wahlausgang für die von ihnen gewählte Partei gehabt, während 4 % meinten, sie hätten einen negativen Effekt gehabt.<sup>5</sup> Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Parteien. Die Königin der Werbekampagnen bei den Wahlen 2003 war die charismatische Parteivorsitzende des Linksbundes, Suvianne Siimes. Obwohl die Wähler dieser linksradikalen Partei der bezahlten Werbung traditionell eher kritisch gegenüberstehen,<sup>6</sup> meinten 21 % der Wähler dieser Partei, dass die Auswirkungen dieser Fernsehwerbekampagne positiv für die Partei seien, und 0 % hielten sie für negativ. Bei den Wählern der Konservativen waren dagegen nur 8 % der Meinung, die Fernsehkampagne hätte positive Auswirkungen auf den Erfolg der Partei gehabt, während 16 % meinten, die Auswirkungen seien negativ gewesen. Dabei haben die Wähler dieser Partei im Allgemeinen eine positivere Einstellung zur bezahlten Werbung.

Andererseits scheinen die Wirkungen der Fernsehwerbekampagne nicht annähernd den investierten Summen zu entsprechen. Die Informationswirksamkeit verschiedener Medien auf die Wahlentscheidung wird in Finnland seit 1992 in einer Reihe von Umfragen untersucht. Obwohl Selbsteinschätzungen bei der Erforschung solcher Auswirkungen kein besonders guter Maßstab sind – die Werbewirkungen werden meist unterschätzt –, erscheinen Vergleiche zwischen verschiedenen Wahlen durchaus sinnvoll. Zu Beginn der Umfragen, im Jahr 1992, gaben lediglich 5 % zu, dass politische Werbung im Fernsehen mehr als einen nur marginalen Informationswert für sie gehabt habe. Ende der 1990er Jahre hatte sich der Prozentsatz verdoppelt, sank aber 2003 wieder auf 5 %. Politische Werbung im Fernsehen wird von den Wählern wie von den Kampagnenmanagern der Parteien vor allem als Imagesache betrachtet.

Sieht man sich die politischen Stabilitätsfaktoren an, etwa den Anteil der Wechselwähler oder die relativen Stimmanteile der Parteien, findet für den Zeitraum seit Einführung der politischen Werbung 1991 nur geringe Änderungen. Bei Betrachtung aller nationalen Wahlen seit 1983 stellen wir in der Tat fest, dass die drei größten Parteien stets einen Wähleranteil erreicht haben, der zwischen 64,5 (Europawahl 1999) und 69,2 % (Kommunalwahl 1988) lag.

Dies würde auch darauf hindeuten, dass die Marge für kleinere Parteien während dieser Jahre unabhängig von ihren viel begrenzteren Mitteln gleich geblieben ist. 2003 gaben die kleine Schwedische Volkspartei 51.000 Euro und die ebenso kleinen Christdemokraten 60.000 Euro für Fernsehwerbung aus, die etwas größere Grüne Liga machte gar keine Fernsehwerbung. Die Kampagnenleiter dieser Parteien äußerten jedoch keinerlei Unzufriedenheit mit dem finnischen System.<sup>7</sup>

Die kleinen Parteien sind offenbar der Meinung, dass die Werbung ihnen zumindest in einem gewissen Umfang die Möglichkeit eröffnet, im nationalen Fernsehen überhaupt zu Wort zu kommen, während sie ansonsten in redaktionellen Sendungen, etwa in den Nachrichten, kaum vorkommen. Die größten Parteien waren auch nicht in der Lage, erkennbare Vorteile aus ihren beachtlichen Investitionen in die Fernsehwerbung zu ziehen. In Deutschland wurde nachgewiesen,<sup>8</sup> dass die großen

5) Diese Daten basieren auf einer Umfrage nach einer Wahl durch *Gallup Finland*. Die Umfrage (1511 Befragte) wurde als Teil einer wöchentlichen elektronischen Omnibusbefragung durchgeführt und ist repräsentativ für die finnische Wählerschaft.

6) Unsere Untersuchung zeigt, dass zwischen den Parteien Unterschiede in der Haltung zur bezahlten politischen Werbung bestehen, die jedoch nicht sehr groß sind. Der Erfolg ihrer Fernsehkampagnen hat offenbar die Ablehnung gegenüber diesem Medium unter den Wählern der äußersten Linken weiter verringert.

7) Diese Umfragen wurden für eine finnische Studie über die Parlamentswahlen durchgeführt. Siehe Borg, Sami und Tom Moring, *Vaalikampanja*. In: Paloheimo, Heikki (Hrsg.), *Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa*

8) Holtz-Bacha, Christina, *To the advantage of the big parties but they seem to lose interest – TV advertising during the 2002 German national election campaign*. Vortrag bei der ICA-Konferenz 2003 in San Diego/USA.

Parteien trotz ihres vergleichbaren Vorteils bei der Bildschirmpräsenz bereits das Interesse an politischer Fernsehwerbung verlieren. Es gibt bestimmte Faktoren, die dieses aufkommende Desinteresse der deutschen Parteien zumindest teilweise erklären könnten. Hierzu gehören zum Beispiel die Preisbeschränkungen, die das Interesse der Sender an der Ausstrahlung dämpfen, und die distanzierenden Hinweise, die das Interesse der Parteien an der Eigenwerbung dämpfen. Beides sind jedoch nur zusätzliche Faktoren neben der Kosten-Nutzen-Rechnung, die natürlich auch in Finnland dazu führen könnte, dass der Sinn der teuer bezahlten politischen Werbung im Fernsehen in Frage gestellt wird. Andererseits kann sich die zurückhaltende Stimmung unter den kleineren Parteien schnell ändern, wenn die Wählerschaft beweglicher wird und Fernsehwerbung dadurch an Bedeutung gewinnt.

#### **4. Fazit**

Im Zuge der Deregulierung des Rundfunks und der Medienfreiheit scheint der Trend in vielen europäischen Ländern zu einer liberaleren Einstellung gegenüber bezahlter politischer Werbung im Fernsehen zu gehen. In den nordischen Ländern zeigt dies das norwegische Beispiel. Diese Entwicklung wird von einer Diskussion über gezielte und begrenzte Regulierungsmaßnahmen begleitet, die eine Störung des Systems verhindern sollen. Finnland hat jedoch das Verbot für politische Fernsehwerbung schon 1991 aufgehoben, ohne Regulierungsmaßnahmen einzuführen. Sogar bei den durch die EU angeregten Bestimmungen für reguläre kommerzielle Werbung wurde politische Werbung ausgeklammert. Dieses einmalige Beispiel hat erkennen lassen, dass es in den ersten zehn Folgejahren kaum zu Systemeffekten kam, von den übertriebenen Ausgaben der größten Parteien für politische Fernsehwerbung einmal abgesehen. Wie man an der deutschen Situation sieht, haben größere Parteien einen verhältnismäßigen Vorteil bei der Bildschirmpräsenz. Es kann jedoch sein, dass die größten finnischen Parteien, genau wie die deutschen, wegen des geringen Erfolgs der Wahlwerbung ein wenig das Interesse an diesem Instrument verloren haben. Ausnahmen gelten jedoch dort, wo das politische System in Bewegung ist und die Sprunghaftigkeit der Wähler wächst. In diesen Situationen kann der Imageaspekt an Bedeutung gewinnen und die politische Fernsehwerbung für diejenigen, die die Mittel dafür haben, wieder interessanter machen.





# IRLAND: Ein Überblick über ausgewählte Fragen zur politischen Meinungsfreiheit<sup>1</sup>

*Tarlach McGonagle*  
Institut für Informationsrecht (IViR),  
Universität Amsterdam

## 1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Artikel 40.6.1 der irischen Verfassung, *Bunreacht na hÉireann* von 1937<sup>2</sup> garantiert das Recht auf freie Äußerung der eigenen Überzeugungen und Meinungen innerhalb der Grenzen, die sich aus den Anforderungen der öffentlichen Ordnung und Moral ergeben:

Der Staat garantiert die Freiheit der Ausübung folgender Rechte innerhalb der Grenzen der öffentlichen Ordnung und Moral:

- i. Das Recht der Bürger auf freie Äußerung ihrer Überzeugungen und Meinungen.
- ii. Da die Bildung der öffentlichen Meinung jedoch eine Angelegenheit von größter Bedeutung für das Gemeinwohl ist, strebt der Staat danach zu gewährleisten, dass Organe der öffentlichen Meinung wie Rundfunk, Presse und Kino – deren legitime Meinungsfreiheit einschließlich Kritik an der Regierungspolitik wiederum zu schützen ist – nicht dazu missbraucht werden, die öffentliche Ordnung oder Moral oder das Ansehen des Staates zu untergraben.
- iii. Die Veröffentlichung oder Äußerung von blasphemischen, umstürzlerischen oder anstößigen Gedanken ist ein Delikt, das gemäß dem Gesetz zu bestrafen ist.

Es ist bemerkenswert, dass die „Bildung der öffentlichen Meinung“ hier besondere Aufmerksamkeit erfährt und dass Kritik an der Regierungspolitik als eine Schlüsselkomponente des Rechts auf freie Meinungsäußerung angesehen wird. Für die Zwecke dieses Beitrags ist auch das Recht auf Schutz des guten Rufes von Relevanz, das in Artikel 40.3.2 enthalten ist: „[D]er Staat schützt insbesondere den [...] guten Ruf [...] jedes Bürgers durch seine Gesetze bestmöglich gegen ungerechte Angriffe und verteidigt ihn, soweit Schaden zugefügt wurde“.

## 2. Ehrverletzungen

Das irische Recht der Ehre mit dem *Defamation Act* (Gesetz über Diffamierungen) von 1961 als Kernstück bedarf bereits seit langem einer vollständigen Überarbeitung. Einige vorsichtige Schritte wurden in jüngster Zeit in diese Richtung unternommen. 2002 ernannte der Minister für Justiz, Gleichstellung und Rechtsreform einen Rechtsberatungsausschuss zum Thema Verleumdung.<sup>3</sup> Im Zusammenhang mit dem beschlossenen Regierungsprogramm zur Angleichung des irischen Rechts der

1) Angesichts des begrenzten Platzes wird in diesem Beitrag nur eine Auswahl an Fragen zusammenfassend behandelt; eine detaillierte Darstellung relevanter Themen findet sich in Marie McGonagle, *Media Law* (Zweite Auflage) (Dublin, Thomson Round Hall, 2003). Alle erwähnten irischen Gesetze sind online abrufbar unter: <http://www.irishstatutebook.ie/front.html> (bis 2002 einschließlich); <http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?fn=/documents/bills28/acts/default.htm&CatID=53&m=1> (1997-2004). Einschlägiges Fallrecht der irischen Gerichte siehe: <http://www.ucc.ie/law/irlii/index.php>

2) Abrufbar unter: <http://www.taoiseach.gov.ie/upload/static/256.pdf>

3) Siehe weiterhin Marie McGonagle, IE – Neuer Beratungsausschuss zum Thema Verleumdung, *IRIS* 2003-1: 15.

Ehre an dasjenige anderer Staaten sollte der Ausschuss dem Minister zu einer Reihe spezieller Fragen berichten. Der Veröffentlichung des Berichts des Rechtsberatungsausschusses zum Thema Verleumdung (März 2003) folgte eine öffentliche Beratung.<sup>4</sup>

Die Fragen, die aufgrund von Eingaben in den öffentlichen Beratungen angesprochen wurden, betrafen unter anderem das Erfordernis einer stärkeren Angleichung des irischen Rechts der Ehre an internationale Standards und Best-Practice-Beispiele, die Reduzierung von finanziellem Schadenersatz, den verstärkten Einsatz nichtgeldlicher Entschädigungen sowie die Entwicklung rechtlichen Schutzes für angemessene Veröffentlichungen und auch für schuldlose Veröffentlichung (mit besonderem Schutz für Internetdiensteanbieter, die lediglich den Internetzugang bereitstellen, Daten über das Internet transportieren oder eine Website speichern).<sup>5</sup>

Die Tendenz irischer Gerichte, hohe Schadenersatzleistungen in Fällen von übler Nachrede festzusetzen, ist Besorgnis erregend, da solche Schadenersatzzahlungen einen Hemmschuh-Charakter besitzen. Sie können abschrecken und zu einem Klima der Selbstzensur führen, das beharrlichen, investigativen Journalismus vereitelt.<sup>6</sup> Eines der besten Einzelbeispiele für hohen Schadenersatz, der Politikern zugesprochen wurde, ist der vielfach veröffentlichte Fall *De Rossa gegen Independent Newspapers Ltd.*,<sup>7</sup> der zurzeit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig ist.<sup>8</sup> Kurz gesagt entstand der Fall aufgrund eines Zeitungsartikels, in dem auf „besondere Aktivitäten“ (krimineller Art) verwiesen wurde, die „zur Finanzierung der Arbeiterpartei dienen“ (deren Vorsitzender der Kläger war). Es sei angemerkt, dass der dem klagenden Politiker zugesprochene Schadenersatz (IEP 300.000) zur damaligen Zeit dem Zwanzigfachen eines durchschnittlichen Industriearbeiter-Jahreslohns in Irland entsprach.<sup>9</sup>

### 3. Nationale Sicherheit/Terrorismusbekämpfung

In den letzten Jahrzehnten war in Irland eine Reihe von Notstandsgesetzen und -strukturen in Kraft; in erster Linie waren sie als Antwort auf die Unruhen in Nordirland konzipiert. Eine der berichtigtesten Vorschriften, Paragraph 31 des Gesetzes über die Rundfunkbehörde von 1960 mit Änderungen (im Folgenden „Paragraph 31“), bevollmächtigte den verantwortlichen Minister/die verantwortliche Ministerin in der Regierung, Hörfunk- und Fernsehsender dazu zu verpflichten, „bestimmte Themen oder Themen einer bestimmten Art“, die nach seiner/ihrer Ansicht „zu Straftaten ermutigen oder aufrufen oder die staatliche Autorität untergraben könnten“, nicht zu senden. Paragraph 12 des Hörfunk- und Fernsehgesetzes von 1988 unterwarf lokale Rundfunksender dem Geltungsbereich von Paragraph 31. Die Folgen der Ministerialerlasse nach diesem Paragraphen waren ein Pauschalverbot für die Ausstrahlung von Interviews mit Sprechern oder Vertretern bestimmter geächteter Organisationen<sup>10</sup> und der Sinn Féin<sup>11</sup> bzw. von Wahlsendungen in deren Auftrag.

Paragraph 31 hat international Aufmerksamkeit erregt und Kritik hervorgerufen. Der UN-Sonderberichterstatter forderte die irische Regierung nachdrücklich auf, Paragraph 31 in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des UN-Menschenrechtskomitees von 1993 zu ändern und damit zu gewährleisten, dass „die Gesetzgebung die Möglichkeit ausschließen muss, dass staatliche Stellen in einer Art und Weise auf Programme Einfluss nehmen, die die Ausgewogenheit, freie Äußerung und Unvoreingenommenheit von Informationen beschädigt.“<sup>12</sup> Erfolglos verlief die Anfechtung des

4) Die Beratungen endeten am 30. Januar 2004. Siehe weiterhin (auch zum Text des Berichts des Rechtsberatungsausschusses zum Thema Verleumdung): <http://www.justice.ie/802569B20047F907/vWeb/wpMJDE5U5DHD>

5) Siehe zum Beispiel ARTIKEL 19, Globale Kampagne für freie Meinungsäußerung, *Submission on the Report of the Legal Advisory Group on Defamation* (Vorlage zum Bericht des Rechtsberatungsausschusses zum Thema Verleumdung), Januar 2004, abrufbar unter: <http://www.article19.org/docimages/1719.doc>

6) Siehe zum Beispiel den Bericht des Sonderberichterstatters Abid Hussain über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, vorgelegt in Übereinstimmung mit der Entschließung der Kommission 1999/36: Anhang, Bericht über die Irlandmission. E/CN.4/2000/63/Add.2, Abs. 73 & 84.

7) [1999] 4 I.R. 432.

8) *Independent Newspapers gegen Irland*, Klage Nr. 55120/00. Der Fall wurde von der dritten Sektion des Gerichtshofs am 19. Juni 2003 für zulässig erklärt.

9) Siehe weiterhin Marie McGonagle, *Media Law* (Zweite Auflage) a. a. O., S. 135.

10) Zu den geächteten Organisationen gehörten die Irisch-Republikanische Armee (IRA), die republikanische *Sinn Féin*, die protestantische *Ulster Defence Association* (UDA), die Irische Nationale Befreiungsarmee (INLA) und andere, wie im Paragraph 21 des *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act* (Nordirland-(Notstandsbestimmungen-)Gesetzes) von 1978, eines Gesetzes des britischen Parlaments, festgelegt.

11) Sinn Féin ist eine politische Partei, die in der Vergangenheit größtenteils als politischer Flügel der Irisch-Republikanischen Armee (IRA) betrachtet wurde.

12) Bericht des Sonderberichterstatters zu Irland, a. a. O., Abs. 86. Siehe auch Abs. 47 - 50, insbesondere Abs. 50.

Paragraphen 31 mittels der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte in der Rechtssache *Purcell & andere gegen Irland*.<sup>13</sup> Die Europäische Kommission für Menschenrechte war der Ansicht, die Ziele von Paragraph 31 (d. h. der Schutz nationaler Sicherheitsinteressen und die Verhinderung von Aufruhr und Straftaten) seien legitim und der Umfang von Einschränkungen für die Kläger durch Paragraph 31 sei begrenzt, wobei sie auf die „übergeordneten Interessen“, die der Paragraph schützen solle, verwies.<sup>14</sup> Nach 1993 wurden keine Ministerialerlasse mehr herausgegeben, und Paragraph 31 wurde schließlich durch Paragraph 3 des Rundfunkgesetzes von 2001 aufgehoben.<sup>15</sup>

#### 4. Recht auf Auskunft

Eine Verfassungsänderung von 1997 verankerte den Begriff der Kabinettsvertraulichkeit in der irischen Verfassung. Damit wurde der absolutistische Charakter eines Urteils des *Supreme Court* (Obersten Gerichtshofes), das einige Jahre zuvor ergangen war,<sup>16</sup> aufgeweicht – wenn auch nicht in entscheidendem Maße. In jenem Fall war eine Richtermehrheit der Ansicht, Kabinettsvertraulichkeit sei ein absoluter Wert, der keine Ausnahmen zulasse. Aufgrund der Änderung von 1997 gestattet nun jedoch Artikel 28.4.3 der Verfassung einige wenige Fälle, in denen der Inhalt von Diskussionen des Kabinetts veröffentlicht werden kann:

Die Vertraulichkeit von Diskussionen bei Sitzungen der Regierung ist unter allen Umständen zu achten, mit Ausnahme der Fälle, in denen das Oberste Gericht (*High Court*) befindet, ein bestimmter Sachverhalt sei öffentlich zu machen:

- i. im Interesse der Rechtsprechung durch ein Gericht, oder
- ii. aufgrund eines übergeordneten öffentlichen Interesses nach einem diesbezüglichen Antrag seitens eines Gerichts, das von der Regierung oder einem Minister der Regierung mit Vollmacht der Kammern des Parlaments (*Oireachtas*) eingesetzt wurde, um einen Sachverhalt zu untersuchen, von dem sie erklären, dass er von öffentlicher Bedeutung sei.

Eben vor diesem allgemeinen Hintergrund einer „Kultur der Verheimlichung, die als Vertraulichkeit beschönigt wurde“,<sup>17</sup> wurde das Gesetz über das Recht auf Auskunft von 1997 eingeführt.<sup>18</sup> Ungeachtet einiger Rückschläge für den Umgang mit dem Recht auf Auskunft in Irland in der jüngsten Zeit<sup>19</sup> hatte das Gesetz doch größtenteils positive Auswirkungen auf den Zugang zu politischen Informationen. So war zum Beispiel der Informationskommissar 1999 der Ansicht, die Identität einzelner Mitglieder des *Oireachtas* (des nationalen irischen Zweikammerparlaments) und ihre Ausgaben sollten gemäß dem Gesetz offen gelegt werden. Seiner Meinung nach „überwiegt das öffentliche Interesse an der Sicherstellung von Rechenschaft über die Verwendung von öffentlichen Geldern bei Weitem jedes Recht auf Privatsphäre, welches die Mitglieder für Einzelheiten ihrer Kostenabrechnungen genießen mögen.“<sup>20</sup>

13) Unzulässigkeitsbeschluss der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 16. April 1991, Antrag Nr. 15404/89.

14) Ebd. Es sei angemerkt, dass die Kommission sich auch auf den begrenzten Eingriff in die journalistische Meinungsfreiheit bei ihrer Unzulässigkeitsentscheidung im Fall *Brind & andere gegen das Vereinigte Königreich* (Unzulässigkeitsbeschluss der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 9. Mai 1994, Antrag Nr. 18714/91) berufen hat. Der Fall betraf den Widerspruch gegen ein vergleichbares Rundfunkverbot für das gesamte Vereinigte Königreich (einschließlich Nordirland), das nach dem Beispiel von Paragraph 31 formuliert, jedoch nicht ganz so stringent war. Das Verbot für das Vereinigte Königreich, welches in Bekanntmachungen des Innenministers vom 19. Oktober 1988 dargelegt war, war an die *British Broadcasting Corporation* (BBC) und die unabhängige Rundfunkbehörde (*Independent Broadcasting Authority* - IBA) gerichtet. Nach diesen Bekanntmachungen war die Ausstrahlung von Erklärungen, beispielsweise von Mitgliedern der Sinn Féin, dann erlaubt, wenn sie von Schauspielern verlesen wurden. Anders als Paragraph 31 wurden diese Ministerialbekanntmachungen während Wahlkämpfen gelockert.

15) Wie jedoch von einem Kommentator postuliert: Sollte Paragraph 31 „von den Toten auferstehen, müssten die eindeutigen gegenwärtigen Bedrohungsfälle des Obersten Gerichtshofs der USA und die türkischen Fälle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte den gemeinsamen Pflock bilden, den man ihm in sein Herz treibt!“: Eoin O'Dell, *The Sound of Silence: Political Dissent and the Broadcasting Ban* (Der Klang der Stille: Politischer Dissens und das Rundfunkverbot), Vortrag auf einer Konferenz im Trinity College Dublin, 5.-6. Dezember 2003.

16) *A.G. gegen Hamilton*, [1993] 2 IR 227.

17) Joseph Lee, *Towards Open Democracy?* (Richtung offene Demokratie?), in: D. Keogh (Hrsg.), *Irish Democracy and the Right to Freedom of Information* (Die Irische Demokratie und das Recht auf Informationsfreiheit), Ireland: A Journal of History and Society, S. 55-57, auf S. 55.

18) Siehe weiterhin: Marie McGonagle, Ireland: Neues Recht auf Auskunft, *IRIS* 1997-10: 8.

19) Zum Beispiel die Einführung höherer Gebühren für Informationsanfragen und insbesondere für Widersprüche gegen abgelehnte Auskunftersuchen. Siehe weiterhin: Tarlach McGonagle, IE - Entwicklungen beim Recht auf Auskunft, *IRIS* 2003-9: 14.

20) Beschluss des Informationskommissars vom 27. Juli 1999, Rechtssache 99168 – *Richard Oakley*, *The Sunday Tribune Newspaper* und das Büro der Kammern des *Oireachtas*, abrufbar unter: [http://www.irlgov.ie/oic/223e\\_3c2.htm](http://www.irlgov.ie/oic/223e_3c2.htm)

## 5. Berichterstattung über Wahlen und Referenden in den Rundfunkmedien

Es gehört zu den gängigsten Merkmalen des irischen Rundfunks, dass die Berichterstattung über aktuelle Ereignisse sowie Themen, die in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert werden, sich nach den allgemeinen Anforderungen von Unvoreingenommenheit, Objektivität und Redlichkeit zu richten hat.<sup>21</sup> Die Bereitstellung von Sendezeit für politische Parteien in Wahlkämpfen wird ebenfalls durch die entsprechenden Gesetze geregelt.<sup>22</sup> Darüber hinaus ist die irische Rundfunkkommission (*Broadcasting Commission of Ireland* – BCI) gehalten, nötigenfalls einen Kodex an Standards und Praktiken zu den oben genannten Themen zu erstellen/zu überarbeiten.<sup>23</sup>

Die jüngsten Richtlinien der BCI betrafen die Kommunal- und Europawahlen sowie ein Referendum zur irischen Staatsbürgerschaft, die alle im Juni 2004 stattfanden.<sup>24</sup> Beide Regelwerke beinhalteten unter anderem ein 24-stündiges Moratorium für die Berichterstattung über „Kandidaten oder an der Wahl beteiligten Interessengruppen“ (oder „die Aktivitäten beliebiger Referendumthemen oder Interessengruppen, die am Referendum beteiligt sind“) vor Abstimmungsbeginn sowie während der Abstimmung, um den Wählern „eine Bedenkzeit im letzten Stadium einer Kampagne zu geben“.<sup>25</sup> Bei einem Fall in diesem Zusammenhang ging es um die Aufforderung der BCI an einige Hörfunkstationen am Vorabend der Wahlen, ihre Berichterstattung über den Widerstand der SIPTU, der größten irischen Gewerkschaft, gegen die Dezentralisierungspläne der Regierung einzustellen. Die BCI war der Ansicht, die fragliche Berichterstattung stelle eine Reportage dar, die den Wahlprozess beeinflussen könnte, und verstoße daher gegen das oben genannte Moratorium.

Die Verfassung von Irland kann nur durch Referendum geändert werden.<sup>26</sup> Daher gelten spezielle Regeln für die Medienberichterstattung über Referenden. Im Fall *Coughlan gegen die Rundfunkbeschwerdekommission und RTÉ*<sup>27</sup> ging es um Berichterstattung vor dem Scheidungsreferendum 1995. Es wurde geurteilt, dass die Bereitstellung von gleicher Sendezeit für alle politischen Parteien gesetzwidrig war – sie habe die öffentliche Debatte verzerrt, weil eine erdrückende Mehrheit der Parteien für denselben Referendumsausgang eingetreten war. Dieses Urteil gründete auf einem früheren Präzedenzfall, nach dem „[d]er Einsatz von öffentlichen Mitteln durch die Regierung zur Unterstützung einer Kampagne, um die Wähler zu einer Ja-Stimme zu beeinflussen, einen Eingriff in den demokratischen Prozess darstellt und gegen das Gebot der Gleichheit verstößt, welches für das demokratische Wesen des Staates grundlegend ist“.<sup>28</sup>

## 6. Politische Werbung

In Paragraph 10 (3) des Hörfunk- und Fernsehgesetzes von 1988 (welches den unabhängigen Rundfunksektor regelt) heißt es: „[E]s darf keine Werbung ausgestrahlt werden, die religiöse oder politische Zwecke verfolgt oder die mit Arbeitskämpfen in Zusammenhang steht“; eine Bestimmung ähnlichen Wortlauts bindet den nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter (*Radio Telefís Éireann* – RTÉ).<sup>29</sup> Die Verfassungsmäßigkeit dieser gesetzlichen Bestimmung wurde in den letzten

21) Diese Anforderungen sind gesetzlich begründet: Paragraph 18 (1) des Gesetzes über die Rundfunkbehörde von 1960 in der neuen Fassung des Paragraph 3 des (Änderungs-) Gesetzes über die Rundfunkbehörde von 1976 (für RTÉ); Paragraph 9 des Hörfunk- und Fernsehgesetzes von 1988 (für den unabhängigen Sektor).

22) Paragraph 18 (2) des Gesetzes über die Rundfunkbehörde von 1960 und Paragraph 9(2) des Rundfunk- und Fernsehgesetzes von 1988 für RTÉ respektive den unabhängigen Rundfunksektor.

23) Paragraph 9 (3) des Rundfunk- und Fernsehgesetzes von 1988. Siehe in diesem Zusammenhang ebenfalls: *Election and Referenda Campaigns* (Wahl- und Referendumskampagnen), *RTÉ Programme-Makers' Guidelines* (2002), S. 71, abrufbar unter: <http://www.rte.ie/about/organisation/ProgrammeMakersGuidelines.pdf>

24) *Guidelines in respect of coverage of the Local and European elections 2004* (Leitlinien hinsichtlich der Berichterstattung über die Kommunal- und Europawahlen 2004); *Guidelines in respect of coverage of the Referendum on Irish Citizenship* (Leitlinien hinsichtlich der Berichterstattung über das Referendum zur irischen Staatsbürgerschaft), Irische Rundfunkkommission (BCI), 6. Mai 2004, beide abrufbar unter: <http://www.bci.ie/public.html>

25) Hervorhebung im Original: siehe Paragraph 9 der jeweiligen Leitlinien. 2001 traf ein Regierungsvorschlag, ein Verbot für die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen in der letzten Woche (d. h. sieben Tage) von Wahlkämpfen einzuführen, auf heftigen Widerstand und wurde letztendlich verworfen.

26) Siehe Artikel 46 und 47, *Bunreacht na hÉireann*, op. cit.

27) [2000] IESC 44 (26. Januar 2000). Siehe weiterhin: Candelaria van Strien-Reney, IE - Übertragungen zu Referenden, *IRIS* 2000-2: 7.

28) *McKenna gegen An Taoiseach* (No. 2), [1996] 1 ILRM 81, auf S. 102.

29) Paragraph 20 (4) des Gesetzes über die Rundfunkbehörde von 1960.

Jahren in einer Reihe von Fällen angefochten – aber bestätigt. Im Fall *Murphy gegen die Unabhängige Hörfunk- und Fernsehkommission (Independent Radio and Television Commission – IRTC)*,<sup>30</sup> bei dem es um die Ablehnung der Ausstrahlung einer Werbung mit religiösem Charakter ging, urteilte der Oberste Gerichtshof: „Alle drei Arten der verbotenen Werbung betreffen Themen, von denen sich in der Vergangenheit gezeigt hat, dass sie in der irischen Gesellschaft außerordentlich starke Uneinigkeiten stiften. Das *Oireachtas* war zu der Ansicht berechtigt, dass es den Bürgern missfallen könnte, wenn sie Werbung zu einem dieser Themen auf ihre heimischen Bildschirme geliefert bekämen und dass diese Werbung, wenn sie erlaubt wäre, zu Unruhe führen könnte.“<sup>31</sup>

Die Auslegung des Begriffs „politischer Zweck“ hat sich als problematisch erwiesen, wie ausführlich in der Rechtssache *Colgan gegen IRTC*<sup>32</sup> dargestellt wurde. Dort ging es um die Ablehnung der Ausstrahlung einer Hörfunkwerbung im Namen von *Youth Defence*, einer Organisation von Abtreibungsgegnern. Das Oberste Gericht befand unter Berücksichtigung weiterer Bestimmungen des Gesetzes von 1988, der Begriff „politischer Zweck“ habe eine weiter gefasste Bedeutung als „parteipolitischer Zweck“, ginge jedoch nicht so weit, als dass dadurch „öffentliche Angelegenheiten im Allgemeinen“ erfasst wären. Darüber hinaus war das Gericht der Ansicht, dass „es in diesem Fall unrealistisch ist, die Werbung vom unmittelbaren und allgemein bekannten Hintergrund der Werber trennen zu wollen“.<sup>33</sup> Weiter führte es aus: „[D]ie Werbung war derart eindeutig mit den politischen Zielen von *Youth Defence* verknüpft, dass es wirklichkeitsfremd und unnatürlich wäre, die Augen vor diesen Zielen zu verschließen und die Werbung kontextfrei und von ihrem Hintergrund losgelöst auszulegen“.<sup>34</sup>

Ein Beispiel aus jüngerer Zeit betrifft eine Hörfunkwerbung für ein Buch, *Hope and History: Making Peace in Ireland*, (Hoffnung und Geschichte: Frieden schaffen in Irland) des Sinn- Féin-Vorsitzenden Gerry Adams, die Ende 2003 bei einer Reihe von lokalen Hörfunksendern ausgestrahlt werden sollte. Die Irische Rundfunkkommission BCI war der Ansicht, es sei entsprechend der einschlägigen Bestimmung im Gesetz von 1988 unzulässig, die fragliche Werbung auszustrahlen. Es gab ein gewisses *Déjà vu* in der Sachlage dieses Falls: 1992 hatte RTÉ unter dem Eindruck von Paragraph 31 des Gesetzes über die Rundfunkbehörde von 1960 die Ausstrahlung einer Werbung für eine Sammlung von Kurzgeschichten von Gerry Adams mit dem Titel *The Street and Other Stories* (Die Straße und andere Erzählungen) abgelehnt.<sup>35</sup>

Im Juni 2004 wurden Hörfunkwerbesendungen für ein Antikriegskonzert mit bekannten Musikern abgesetzt, nachdem die BCI befunden hatte, sie seien eine Zuwiderhandlung gegen Paragraph 10 (3) des Gesetzes von 1988. Die Gruppe, die hinter diesen Werbungen stand, war die irische Antikriegsbewegung, die ihre „Stoppt-Bush-Kampagne“ als politische Partei hatte registrieren lassen.<sup>36</sup>

30) [1998] 2 ILRM 360. Dieser Fall wird seither in Straßburg verhandelt: *Murphy gegen Irland*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Dritte Sektion) vom 10. Juli 2003. Siehe weiterhin: Dirk Voorhoof, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Rechtssache *Murphy gegen Irland*, *IRIS* 2003-9: 3.

31) Ebd., S. 370. Der Oberste Gerichtshof befand ebenfalls, der Eingriff in die Meinungsfreiheit des Klägers sei „minimal“ und die Erfordernisse der angefochtenen Bestimmung seien dem verfolgten Zweck angemessen.

32) [1998] 1 ILRM 22.

33) Ebd., S. 25.

34) Ebd., S. 26.

35) Der Verleger des Buches verlangte eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidung von RTÉ: *Brandon Book Publishers Ltd. gegen Radio Telefís Éireann* [1993] ILRM 806. Siehe auch, *Brandon Book Publishers Ltd. gegen IRTC*, ohne Bericht, Oberstes Gericht, 29. Oktober 1993.

36) Siehe weiterhin: Mark Hennessy, *Anti-war adverts taken off air*, *The Irish Times*, 12. Juni 2004.



# ITALIEN: Pluralismus und Meinungsfreiheit in den Medien

*Maja Cappello*

*Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)*

## 1. Das neue Rundfunkgesetz

Mit dem Inkrafttreten des so genannten Gasparri-Gesetzes<sup>1</sup> am 5. Mai 2004 haben sich verschiedene Änderungen in der italienischen Mediengesetzgebung ergeben. So finden sich zum Beispiel ausdrückliche Verweise auf Grundrechte wie das Recht eines jeden einzelnen auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, was sowohl den Empfang als auch die Mitteilung von Nachrichten und Ideen ohne Rücksicht auf Landesgrenzen beinhaltet.

Das Gesetz brachte eine Reihe von Änderungen bei den Rechtsinstrumenten zum Schutz von Pluralismus und Informationsfreiheit mit sich, zum Beispiel neue Vorschriften zur Frequenznutzung, zur Medienkonzentration und zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

## 2. Lizenzvergabeverfahren

Da der Termin für die Abschaltung der analogen terrestrischen Übertragungstechnik auf den 31. Dezember 2006 festgelegt worden ist,<sup>2</sup> kommt der Beschleunigung des Übergangsprozesses in Italien nun vorrangige Bedeutung zu. Im Gesetz sind zwei Ausbaustufen für die Reichweite von digitalem terrestrischem Fernsehen (DTT) vorgesehen: 50 % der Bevölkerung bis zum 1. Januar 2004 und 70 % bis zum 1. Januar 2005. Während dieser Übergangszeit wird RAI über zwei Multiplexe sowohl mit analoger als auch mit digitaler Technik senden.

Um eine optimale Verwaltung der für den digitalen Rundfunk vorgesehenen Frequenzen zu erreichen, wurde die AGCOM (*Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni* – die italienische Regulierungsbehörde für Kommunikation) damit beauftragt, den seit Januar 2004 gültigen nationalen Frequenzbelegungsplan umzusetzen.<sup>3</sup> Die AGCOM wird sowohl das Experimentieren fördern als auch die bestehenden Rundfunkdienste sichern. Während der Übergangsphase zur Digitaltechnik werden die derzeitigen Rundfunkveranstalter ihre analogen Übertragungen fortsetzen und gleichzeitig in digitale Frequenzen investieren – die sie wiederum von anderen Rundfunkveranstaltern kaufen. Frequenzhandel wird voraussichtlich das wichtigste Verfahren für den Erwerb von Neufrequenzen sein. Die AGCOM wird die korrekte Zuteilung innerhalb des Frequenzspektrums überwachen.

1) Gesetz Nr. 112/2004, *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, abrufbar unter <http://www.camera.it/parlam/leggi/04112l.htm>

2) Gesetz Nr. 66/2001, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, recante disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi*, abrufbar unter <http://www.camera.it/parlam/leggi/01066l.htm>

3) Beschluss der AGCOM Nr. 339/03/CONS *Approvazione del piano nazionale integrato di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale (PNAF DVB-T)*, abrufbar unter [http://www.agcom.it/provv/d\\_399\\_03\\_CONS.htm](http://www.agcom.it/provv/d_399_03_CONS.htm)

Frequenznutzungslizenzen für Netzbetreiber im DTT-Umfeld erteilt das Kommunikationsministerium. Sie werden an bestehende Rundfunkveranstalter vergeben, die sich bis spätestens Juli 2005 darum bewerben (Ablaufdatum der derzeitigen Konzessionen).

### 3. Medienkonzentration

Die neuen Vorschriften für Medienkonzentration beinhalten sowohl wirtschaftliche als auch technische Schwellenwerte. Der gegenwärtige Schwellenwert von 20 % der empfangbaren Programme nach dem Frequenzbelegungsplan wird aufrechterhalten. Zusätzlich wird nun allerdings auf den DTT-Frequenzbelegungsplan verwiesen, woraus sich eine größere Anzahl von Programmen ergibt.

Der auf dem wirtschaftlichen Erlös basierende Schwellenwert wird von 30 % auf 20 % gesenkt; dabei wird allerdings die Ermittlungsgrundlage nicht mehr allein auf den traditionellen Rundfunk bezogen, sondern auf ein so genanntes „integriertes Kommunikationssystem“, welches Tagespresse, Periodika und Jahrbücher (auch im Internet) sowie Hörfunk und Fernsehen, Kino, Außenwerbung, Kommunikationsinitiativen und Sponsoring umfasst.

Für die Kapitalverflechtungsbeschränkungen beim Besitz von Fernsehsendern und Verlagshäusern wurde vorerst eine asymmetrische Regelung gewählt, nach der es Verlegern erlaubt ist, Beteiligungen im Rundfunksektor zu erwerben. Demgegenüber bleibt der Erwerb von Printmedien durch Rundfunkveranstalter bis zum 31. Dezember 2010 untersagt. Eine weitere Beschränkung, die im Gesetz niedergelegt ist, betrifft Telekommunikationsbetreiber, deren Einnahmen 40 % der Gesamteinnahmen des Marktes für Telekommunikationsdienste übersteigen. Diese Betreiber dürfen mit ihrem Anteil nicht mehr als 10 % der Einnahmen des gesamten integrierten Kommunikationssystems erwirtschaften.

### 4. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Der allgemeine öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nach wie vor einem öffentlichen Konzessionsinhaber (*Radiotelevisione italiana*, RAI) vorbehalten, der auf der Grundlage landesweiter und regionaler Verträge handelt, die im Namen der Regierung vom Kommunikationsminister unterzeichnet und alle drei Jahre erneuert werden.<sup>4</sup> Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss das gesamte Staatsgebiet erreichen und ist verpflichtet, eine angemessene Zahl an Sendestunden für pädagogische, informative und kulturelle Sendungen gemäß einem von der AGCOM festgelegten Dreijahresplan bereitzustellen.

Spezielle Bestimmungen des neuen Rundfunkgesetzes betreffen unter anderem den Zugang zu parteipolitischen Sendungen, die Förderung der italienischen Sprache und Kultur im Ausland, den Schutz von Minderheitensprachen in Italien sowie die Aufbewahrung des audiovisuellen Archivs der RAI. Die AGCOM und das Kommunikationsministerium werden gemeinsam Leitlinien für die Erneuerung des Dienstleistungsvertrags herausgeben.

Die AGCOM ist beauftragt zu überprüfen, ob die Einnahmen aus den öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühren ausschließlich dazu verwendet werden, die Kosten für die öffentlich-rechtliche Programmgestaltung zu decken – wie es die Mitteilung von der Europäischen Kommission zur Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 15. November 2001 fordert. Ein von der RAI benannter und von der AGCOM bestätigter amtlicher Prüfer wird das Jahresbudget überwachen. Sollte die RAI ihren öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, kann sie mit einer Geldstrafe bis zu 3 % ihrer Einnahmen belegt werden.

Alle drei RAI-Kanäle werden privatisiert, wobei jedoch niemand mehr als 1 % der Anteile halten darf. Ein Teil der Anteile wird für Personen reserviert, die im Vorjahr regelmäßig ihre Rundfunkgebühren gezahlt haben.

4) Der letzte *Contratto di servizio* („Dienstleistungsvertrag“) wurde am 23. Januar 2003 für den Zeitraum 2003-2005 unterzeichnet und ist abrufbar unter [http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/627/contratto%20rai%202003\\_bis.pdf](http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/627/contratto%20rai%202003_bis.pdf)

## 5. Politische Kommunikation und Werbung

Nachdem das italienische Parlament im Februar 2000 einen schwierigen Konsens erreicht hat, sind Wahlkämpfe und politische Kommunikation nunmehr einem Regelwerk unterworfen, das sich in der Praxis bewährt hat. Das Gesetz über politische Kommunikation<sup>5</sup> beinhaltet Bestimmungen über den Zugang von politischer und Wahlkampfkommunikation zu Massenmedien, und es deckt die gesamte Bandbreite von politischen Informationen bis hin zu Wahlkampagnen ab. Das Gesetz ersetzt eine Reihe von Bestimmungen des früheren Wahlgesetzes. Bei Wahlkämpfen jeglicher Art ist die AGCOM nun damit beauftragt, die Vorschriften des neuen Gesetzes umzusetzen.<sup>6</sup>

Die Hauptvorschrift besteht darin, dass jeder „Gruppierung politischer Natur“ („*soggetto politico*“) gleicher Zugang zu Hörfunk- und Fernsehprogrammen, die politische Meinungen transportieren, gewährt wird. Zu diesen Programmen zählen beispielsweise parteipolitische Sendungen, Debatten, runde Tische, öffentliche Diskussionen, Interviews und andere Sendungen, in denen die Darstellung politischer Ansichten passend erscheint. Die Übertragung solcher Sendungen ist sowohl für den öffentlich-rechtlichen Konzessionsinhaber (RAI) als auch für frei empfangbare landesweite private Konzessionsinhaber zwingend vorgeschrieben. In den letzten 45 Tagen vor dem Urnengang wird die Präsenz „politischer Subjekte“ im Programm durch die Zuweisung von Zeit entsprechend der Stärke der einzelnen politischen Parteien im Parlament gewährleistet. Die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen in den letzten 15 Tagen vor einer Wahl ist untersagt.

Politische Parteien, Koalitionen und Kandidaten sind berechtigt, politische Werbesendungen („*messaggi autogestiti*“) zwischen einer und drei Minuten im Fernsehen und 30 und 90 Sekunden im Hörfunk auszustrahlen. Die Übertragung solcher Botschaften ist für den öffentlich-rechtlichen Konzessionsträger Pflicht, für private Rundfunkveranstalter ist sie optional. Sie ist bei landesweiten Kanälen (sowohl öffentlich-rechtlichen als auch privaten) kostenlos, während lokale Rundfunkveranstalter einen 50-prozentigen Rabatt auf ihre aktuellen Preise einräumen müssen. Für Sendungen innerhalb der letzten 30 Tage vor einer Wahl haben lokale Rundfunkveranstalter Anspruch auf Erstattung ihrer Kosten. Lediglich Rundfunkveranstalter, die sich zur Übertragung von kostenlosen Botschaften bereit erklärt haben, dürfen auch bezahlte Botschaften ausstrahlen, vorausgesetzt, das Verhältnis von kostenlosen und bezahlten Wahlwerbesendungen bleibt ausgewogen.

## 6. Politische Meinungsäußerung in Nachrichtensendungen und aktuellen Berichten

Die Ausstrahlung von Nachrichtensendungen und aktuellen Berichten während eines Wahlkampfes unterliegt speziellen Vorschriften:

- die Rundfunkveranstalter müssen dafür sorgen, dass jegliche Information unparteiisch ist;
- auch indirekte Beeinflussung der Öffentlichkeit ist untersagt;
- Kandidaten dürfen nur in Informationssendungen auf dem Bildschirm erscheinen.

Im Frühjahr 2003 fasste die AGCOM die Kriterien für die Bewertung einer solchen Programmgestaltung zusammen:

- Zeitliche Überlegungen:  
Die Sendung muss über einen längeren Zeitraum ausgestrahlt werden, gegebenenfalls ist ihr periodischer Charakter zu berücksichtigen;
- Inhaltliche Überlegungen:  
Das Thema der Sendung bildet die Grundlage für die Bewertung, ob alle Teilnehmer dieser Sendung die gleichen Zugangsbedingungen hatten;
- Thematische Überlegungen:  
Das Thema der Sendung muss unter Bezug auf das Diskussionsthema bewertet werden.

5) Gesetz Nr. 28/2000, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*, abrufbar unter <http://www.camera.it/parlam/leggi/00028l.htm>

6) Sämtliche von der AGCOM zu diesem Thema verabschiedeten Verordnungen sind abrufbar unter [http://www.agcom.it/par\\_condicio/index.htm](http://www.agcom.it/par_condicio/index.htm)

Nachdem die Sendung nach den oben genannten Kriterien bewertet wurde, wird sie aufgrund der folgenden Merkmale evaluiert:

- quantitativ:
  - alle Diskussionsthemen werden gleichermaßen angesprochen;
  - allen Teilnehmer wird ungefähr die gleiche Redezeit zur Verfügung gestellt;
- qualitativ: (wie die Sendung geleitet wird)
  - Informationen werden korrekt und in gutem Glauben präsentiert;
  - alle Teilnehmer haben ein Erwidernsrecht und werden gleich behandelt;
- Aufbau der Sendung:
  - das Format und die redaktionelle Aufbereitung der Sendung ermöglichen eine ausgewogene Darstellung aller Ansichten;
  - externe Elemente wie applaudierende Zuschauer, Expertenmeinungen, Einbindung von Untersuchungen etc. müssen den Anforderungen an Objektivität und Unvoreingenommenheit der Informationen genügen.

## 7. Co-Regulierung zur Gewährleistung von Pluralismus

Vor kurzem wurde zum ersten Mal während des Wahlkampfes für die Wahlen zum Europäischen Parlament ein neuer Ansatz verfolgt, der in der Einführung einer Co-Regulierungsmethode zur Regulierung des lokalen Rundfunks bestand. Das Gesetz über politische Kommunikation wurde im November 2003<sup>7</sup> dahingehend geändert, dass Rundfunkverbände nun berechtigt sind, einen Kodex für politische Kommunikation zu verabschieden. Der Kodex wurde der AGCOM zur Billigung und Änderung zugeleitet<sup>8</sup> und per Ministerialerlass verabschiedet.<sup>9</sup> Er gründet sich auf dieselben Ideen, auf die sich auch das Gesetz stützt, ist in der Anwendung der Vorschriften jedoch weniger strikt.

## 8. Ein Beispiel aus der Praxis: die letzten Wahlen zum Europäischen Parlament

Vor Beginn der Abstimmung über die neue Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ersuchte die Präsidentschaft des Ministerrats die italienischen Betreiber von Mobilfunknetzen, eine SMS mit folgendem Inhalt an alle ihre Laufzeitvertragskunden sowie an die Besitzer von wiederaufladbaren Telefonkarten zu senden (Gesamtzahl der Vertragskunden: TIM 26 Millionen, Vodafone 21 Millionen, Wind 10 Millionen): „Wahl 2004: Sie können am Samstag, den 12., von 3.00 bis 22.00 Uhr und Sonntag, den 13., von 7.00 bis 22.00 Uhr abstimmen. Personalausweis und Wahlkarte nicht vergessen“.

Die Reaktion auf diese SMS fiel sehr harsch aus, und die Datenschutzbehörde wurde in dieser Sache angerufen. Sie entschied<sup>10</sup> jedoch letztendlich, dass das Versenden dieser Mitteilung zulässig war. Die fragliche SMS wurde nicht als politische Kommunikation, sondern als amtliche Mitteilung betrachtet, um die Bevölkerung darauf hinzuweisen, dass die Wahllokale im Unterschied zu früheren Wahlen auch am Samstag geöffnet sind.

7) Gesetz Nr. 313/2003, „*Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*“, abrufbar unter <http://www.camera.it/parlam/leggi/03313l.htm>

8) Änderungen gemäß AGCOM-Beschluss Nr. 43/2004/CONS, abrufbar unter [http://www.agcom.it/provv/d\\_43\\_04\\_CSP.htm](http://www.agcom.it/provv/d_43_04_CSP.htm)

9) Erlass des Kommunikationsministers vom 8. April 2004, abrufbar unter <http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/831/decreto%208%20aprile%202004.pdf>

10) Beschluss der Datenschutzbehörde vom 7. Juli 2004, abrufbar unter <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1030885>





# KOSOVO: Die Medien und die Unruhen vom März 2004

*Robert Gillette*  
*Temporärer Medienkommissar, Kosovo*

Am Abend des 16. März meldeten Rundfunksender im Kosovo, dass nahe der Kleinstadt Mitrovica, die unter einer erbitterten Teilung zwischen ethnischen Albanern und Serben leidet, drei kleine Jungen verschwunden und vermutlich im Fluss Iber ertrunken seien.

Innerhalb von Stunden konnten Suchmannschaften die Leiche eines der Jungen bergen. Obwohl die UN-Polizei zur Vorsicht mahnte, verbreiteten Fernsehberichte – vor allem im öffentlich-rechtlichen kosovarischen Rundfunk RTK – schnell und entschlossen die Falschmeldung, Serben hätten die Kinder getötet, indem sie sie in den Fluss getrieben hätten. Damit verliehen sie dem Zwischenfall sofort erheblichen Zündstoff.

Der Sender RTK stellte nicht nur den grundlegenden Sachverhalt völlig falsch dar, indem er den einzigen Augenzeugen, einen überlebenden Dreizehnjährigen, falsch zitierte. Erschwerend kam hinzu, dass im Abendprogramm wiederholt ein militanter antiserbischer Menschenrechtsaktivist zur Bedeutung des Todes der Jungen befragt wurde:

„Wir sind diese serbischen Banditen ja gewohnt,“ sagte der Menschenrechtler im ersten der beiden Interviews, die an jenem Abend ausgestrahlt wurden. „Da sieht man, wozu die Serben bereit sind, wenn sich die Lage im Kosovo beruhigt. Sie spielen mit vollem Einsatz, und ein stabiles Kosovo bringt ihnen keine Vorteile.“

Im letzten Beitrag in der Reihe der RTK-Sondersendungen an diesem Abend stellte derselbe Menschenrechtler dann, am Ufer des Flusses stehend, den trauernden Vater eines Jungen vor, dessen Leiche soeben geborgen worden war. Der Vater sagte: „Die serbischen Tschetnik-Horden haben meinen Sohn auf übelste Weise umgebracht.“

Weder damals noch heute gibt es für diese Berichte eine ausreichende sachliche Grundlage. Der überlebende Dreizehnjährige hatte niemals behauptet, er und seine Gefährten seien von Serben, oder überhaupt von Menschen, in den Fluss getrieben worden. Im Fernsehinterview hatte er gesagt:

„Wir, ein paar Vettern und Freunde von mir und ich, waren zu Fuß unterwegs und gingen nah an den Fluss heran, als uns einige Serben mit einem Hund von einem Haus aus beschimpften und so. Wir haben sie angeguckt; wenn ich sie sehe, erkenne ich sie wieder, und ich kenne auch ihr Haus. Wir wollten weglaufen, aber das ging nicht, weil wir so nah am Fluss waren. Bei mir war mein Bruder Florent Veseli. Er ist neun Jahre alt und kann nicht schwimmen. Da nahm ich ihn auf den Rücken und schwamm 15 Meter, aber weiter konnte ich nicht.“

Nach der Version der Geschichte, die er später am selben Abend einem der beiden kosovo-weiten Privatfernsehsender erzählte, waren die Jungen eigentlich nicht aus Angst vor Menschen weggelaufen, sondern vor einem Hund. Die Polizei kam dann zu dem Schluss, dass selbst diese Geschichte Widersprüche enthielt, und konnte nicht einmal Beweise dafür finden, dass ein Hund die Kinder gejagt habe. Bis heute wissen wir nicht, wie oder warum die drei Jungen ertranken.

Von diesen Ungereimtheiten erfuhr die Öffentlichkeit jedoch weder am Abend des 16. März noch am Tag danach. Am nächsten Morgen brachten selbst die besten Zeitungen Schlagzeilen, in denen sich wie in den Fernsehnachrichten vom Vorabend die absolute Gewissheit spiegelte, dass Serben drei albanische Kinder getötet hätten. „Wir können nicht länger dulden, dass Serben unsere Kinder ersäufen“, titelte eine Zeitung.

Am Vormittag des 17. März protestierten in Mitrovica tausend Schulkinder unter Führung ihrer Lehrer. Einige trugen sauber gemalte Transparente mit der Forderung, die Serben sollten aufhören, albanische Kinder umzubringen. Als etwa hundert junge Männer die Kinder als Deckung nutzend über die Brücke zwischen der albanischen und der serbischen Seite von Mitrovica liefen, kam es zum Ausbruch von Gewalt. Auf beiden Seiten fielen Schüsse, und die Krawalle nahmen ihren Lauf.

Die Zusammenstöße zwischen Demonstranten, Polizei und KFOR griffen schnell auf das ganze Kosovo über. In über 30 Orten kam es zu Angriffen auf serbische Wohnhäuser, Gemeinschaftseinrichtungen und Kirchen.

Am Nachmittag mahnten politische Führer der Kosovo-Albaner im Fernsehen zur Besonnenheit und forderten die Menschen auf, zumindest nicht die internationale Polizei und die KFOR anzugreifen, obwohl sich die Übergriffe gar nicht in erster Linie gegen die internationalen Kräfte richteten, sondern gegen die serbische Bevölkerung.

Jedoch verbanden die kosovarischen Führer – mit der rühmlichen Ausnahme des Ministerpräsidenten Bajram Rexhepi – ihre Aufrufe zur Besonnenheit mit Bekundungen der Empörung über die vermeintlichen Morde, wobei in manchen Fällen auch die Grenze zur Volksverhetzung erreicht oder überschritten wurde. Der Bildungsminister sagte, der Tod der Kinder erinnere ihn an den Holocaust. Es fielen allgemeine, undifferenzierte Aussagen über „serbische Verbrecher“ und Spitzel. Der Parlamentspräsident sagte, Mitrovica müsse offenbar noch „entnazifiziert“ werden. Tatsächlich stammte das hetzerischste Material, das Radio und Fernsehen brachten, teilweise von den politischen Führern der Kosovo-Albaner.

Niemand interviewte die Serben.

Zwei Tage später waren 19 Menschen – elf Albaner und acht Serben – tot, Hunderte waren verletzt, mehrere Hundert Wohnungen von Serben und anderen Minderheiten waren niedergebrannt und geplündert, 4000 Menschen hatten an Stützpunkten der NATO-geführten KFOR und anderen Zufluchtsorten Unterschlupf gefunden, und Teile des geschichtsträchtigen religiösen Erbes des Kosovo lagen in Schutt und Asche.

Das Büro des vorläufigen Medienkommissars – in unserer Eigenschaft als Rundfunkregulierer haben wir eine 60-seitige Analyse des Vorfalles herausgegeben – und der OSZE-Repräsentant für Medienfreiheit haben die Rolle der Medien bei dieser Katastrophe untersucht, ebenso wie – in einem wesentlich breiteren politischen Kontext – die Internationale Krisengruppe (ICG) in ihrem Bericht *Collapse in Kosovo*.

Alle drei Berichte richteten ihre Kritik mit Recht besonders gegen den öffentlich-rechtlichen Sender RTK. Die beiden Kosovo-weiten Privatfernsehsender haben Fehler begangen. Doch das Verhalten von RTK – die Anstalt war ab 1999 von der OSZE und der Europäischen Rundfunkunion (EBU/UER) aufgebaut worden – war besonders beunruhigend. Der Sender verdrehte nicht nur die Tatsachen, sondern machte aus dieser haltlosen Story ein Politikum und erzeugte mit der reißerischen Aufmachung des Falls eine patriotische Hysterie, die viel dazu beitrug, ein gesellschaftliches Klima, das sich als wesentlich instabiler erwies, als die internationale Gemeinschaft vermutet hatte, bis zur Explosion aufzuheizen.

Rückblickend scheint es, als habe sich die Leitung der Fernsehanstalt von einem Sendungsbewusstsein leiten lassen, das sich am besten als patriotische Mobilisierung oder nationale Befreiung beschreiben lässt und das eher das glühende politische Streben der kosovo-albanischen Gemeinschaft nach Unabhängigkeit als das nach nationaler Integration und nach Frieden zwischen den ethnischen Gruppen widerspiegelt.

Man kommt kaum um den Schluss herum, dass diese Sendungen effektiv zu Gewalt aufgehetzt haben – oder einen brauchbaren Vorwand für opportunistische Krawallmacher geliefert haben, die sich dann mehr oder weniger spontanen Protestdemonstrationen angeschlossen haben. Die konkrete Verbindung zwischen den Sendungen (die keine direkten Aufrufe zu Demonstrationen oder zu Gewalt enthielten) und der Reaktion der Öffentlichkeit ist allerdings noch nicht ganz geklärt.

Dieser Vorfall hat uns veranlasst, über die Rolle und die Definition von Volksverhetzung im Kontext einer fragilen Balkanregion nachzudenken.

Einige Äußerungen, die an dem entscheidenden Abend des 16. März ausgestrahlt wurden, dürften in den meisten europäischen Ländern durchaus die rechtliche Definition von Volksverhetzung erfüllen. Trotzdem haben wir nicht den Eindruck, dass die öffentliche Reaktion mit den spezifischen Sätzen, die wir als volksverhetzend definieren können, auch nur halbwegs zufrieden stellend zu erklären ist.

Wesentlich wichtiger dürften folgende Faktoren gewesen sein:

1. Ein hohes Maß an öffentlicher Frustration über die allgemeine soziale Lage im Kosovo (60 % Arbeitslosigkeit) und viele damit zusammenhängende Frustrationsgründe, darunter der empfundene Misserfolg der internationalen Gemeinschaft beim Aufbau einer Marktwirtschaft und der Klärung des politischen Status des Kosovo.
2. Die verbliebene starke Verbitterung gegenüber der noch vorhandenen serbischen Minderheit im Kosovo (rund 130.000 Serben bei einer Einwohnerzahl von über 2 Millionen), gespeist unter anderem durch den Neid auf verdeckte Beihilfen aus Belgrad an Serben, die in geschützten Enklaven leben.
3. Ein ständiger Strom von Hetzparolen **in unterschwelliger oder verschlüsselter Form** als fester Bestandteil des Medienalltags. Dieser von Vorurteilen geprägte Journalismus mag im Einzelfall nicht den Tatbestand der Hassäußerung erfüllen, hat aber dennoch eine korrosive propagandistische Wirkung auf die öffentliche Wahrnehmung der serbischen Minderheit, die selbst gebildete Albaner dazu verleitet, fast jede Behauptung über Untaten von Serben – einschließlich über das willkürliche Töten von Kindern – für bare Münze zu nehmen. Beispiele:
  - Ständige Erinnerungen an serbische Unterdrückung und serbische Gräueltaten, vor allem in Zeitungen, unter dem Vorwand der historischen Analyse, oder die Bezeichnung bestimmter Albaner als Kollaborateure der Serben.
  - Regelmäßige Gedenkveranstaltungen auf Friedhöfen an Jahrestagen serbischer Angriffe auf dieses oder jenes Dorf oder des Todes dieses oder jenes KLA-Helden, über die im Fernsehen immer ehrfurchtsvoll berichtet wird.
  - **Ein fest etablierter, bereits durch indirekte Anspielungen abrufbarer Mythos, dass Serben Kindermörder seien.** RTK sendet gelegentlich einen Dokumentarfilm mit dem Titel „Wenn Serben Kinder töten“ über Gräueltaten aus dem Jahr 1999. Als Unbekannte im vergangenen Sommer vier serbische Kinder beim Schwimmen erschossen, kommentierte die nationalistische Zeitung Bot Sot den Vorfall mit der Bemerkung, Albaner könnten dafür nicht verantwortlich sein, da das Töten von Kindern der albanischen Kultur fremd sei – als sei dies in anderen Kulturen durchaus üblich.
4. Das fast völlige Fehlen von Reportagen in albanischsprachigen Medien, in denen sich ein Journalist aus einer neutralen, menschlichen oder toleranten Perspektive für Serben oder serbische Gemeinschaften interessiert. Es ist vielleicht keine Überraschung, dass die Medien gegen ihre eigene von Vorurteilen getränkte Berichterstattung kein Gegenmittel verabreichen.
5. Die starre Trennung der beiden Medienwelten im Kosovo. Unter den 112 zugelassenen Radio- und Fernsehsendern befinden sich 33 serbische Sender (30 %). Doch weniger als ein halbes Dutzend lokale multiethnische Radiosender ermöglichen tatsächlich eine Kommunikation zwischen albanischen und serbischen Gemeinschaften im Kosovo. Die Medienapartheid ist im Kosovo beinahe lückenlos. (Das öffentlich-rechtliche Fernsehen bringt täglich eine zehninütige Nachrichtensendung in serbischer Sprache, bei der es sich um eine Übersetzung der albanischen Nachrichten handelt, doch in seiner allabendlichen Diskussionsrunde zu tagespolitischen Themen kommen Serben praktisch nicht vor.)
6. Man kann nicht sagen, dass die meisten serbischen Medien im Kosovo toleranter oder ausgewogener wären als die albanischen. Unsere Untersuchungen haben sich lediglich deshalb mit den kosovo-albanischen Medien beschäftigt, weil im März die Aggression von albanischen Menschenmengen ausging und die Serben die Hauptopfer des Gewaltausbruchs waren.



# DIE NIEDERLANDE: Momentaufnahmen einer hitzigen Debatte zum Thema Redefreiheit

*Aernout J. Nieuwenhuis*  
Fachbereich Verfassungsrecht, Universität Amsterdam,  
Institut für Informationsrecht (IViR)

## 1. Einführung

Die Meinungs- und die Pressefreiheit betreffen viele Aspekte: Einschränkungen zum Schutz der Privatsphäre und des Rufs, Vorkehrungen, die Journalisten die Ausübung ihres Berufs erleichtern, Medienfusionskontrolle, Presseräte usw. Es wäre an dieser Stelle sicherlich unpassend, eine erschöpfende und detaillierte Übersicht über sämtliche Entwicklungen der jüngeren Zeit in den Niederlanden zu geben. Deshalb befasst sich dieser Beitrag vor allem mit zwei der wichtigsten Themen in diesem Feld, nämlich mit der Meinungsfreiheit in einer pluralistischen Gesellschaft und dem allgemeinen Unbehagen angesichts der Funktionsweise der Medien.

## 2. Meinungsfreiheit in einer pluralistischen Gesellschaft

Die niederländische Gesellschaft ist eine pluralistische. Traditionell gibt es ein breit gefächertes Spektrum religiöser und politischer Weltanschauungen, und die verschiedenen Minderheiten leben in dieser Gesellschaft miteinander. Die Einwanderung von Muslimen hat dieses Spektrum noch erweitert. Der wachsende Pluralismus hat Auswirkungen auf die Grenzen der Meinungsfreiheit.

### 2.1 Rechtliche Bestimmungen gegen die Diffamierung von Personengruppen

Unter niederländischem Recht ist die Diffamierung einer Personengruppe wegen ihrer Rassenzugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung oder wegen ihrer hetero- bzw. homosexuellen Neigungen strafbar. Dasselbe gilt für Aufstachelung zu Hass, Diskriminierung oder Gewalt gegen eine Gruppe wegen ihrer Rassenzugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung, hetero- oder homosexuellen Neigungen oder Geschlechtszugehörigkeit.

Die Grundlagen für diese Rechtsvorschriften gehen zum Teil auf international rechtliche Verpflichtungen zurück. So verlangt Artikel 4 (a) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (UN-Antirassismuskonvention) von den Vertragsstaaten, dass sie „jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschliesslich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären.“

Diese Rechtsvorschriften dienen der Verstärkung der niederländischen Antidiskriminierungspolitik und dem Schutz der Stellung zahlreicher Minderheiten in der Gesellschaft. Der aktuelle Gesetzentwurf mit dem Vorschlag, die Bestimmungen dahingehend zu erweitern, dass sie ähnliche Äußerungen über Menschen mit Behinderungen einbeziehen, veranschaulicht deutlich dieses Bestreben.

Die Strafnormen wurden seit ihrer Einführung auf die verschiedensten Formen von Äußerungen angewandt. Eine erste Kategorie umfasst gegen Einwanderer gerichtete, entweder unverhohlenen rassistische oder etwas subtiler formulierte diskriminierende Äußerungen rechtsradikaler politischer Parteien und Gruppierungen. Zur zweiten Kategorie zählen beleidigende Äußerungen mit Bezug auf die Schoah. In beiden Kategorien hat die Anwendung der Strafnorm tatsächlich bereits zu Verurteilungen geführt. Eine dritte Kategorie umfasst religiös begründete Äußerungen gegen Homosexualität. Dieser zuletzt erwähnte, jüngere Anwendungsbereich der Strafvorschriften hat bisher jedoch nicht zu einer Verurteilung geführt.

## 2.2 Das Memorandum „Grundrechte in einer pluralistischen Gesellschaft“

Die strafrechtlichen Bestimmungen werfen unterschiedliche Fragestellungen hinsichtlich der Meinungsfreiheit auf. Zusammengefasst kristallisiert sich ein Problemansatz heraus: Bleibt genug Raum für die ungehinderte öffentliche Debatte? Diese Kernfrage und einige spezifischere Fragen sind Gegenstand eines vor kurzem veröffentlichten Regierungsmemorandums mit dem Titel *Grondrechten in een pluriforme samenleving* (Grundrechte in einer pluralistischen Gesellschaft).<sup>1</sup>

Den Auftakt des Memorandums bildet die Kurzdarstellung einiger Grundwerte: Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Fälle besprochen, von denen sich einige auf die jüngere Rechtsprechung beziehen.

Zwei Fälle sind in den Niederlanden recht wohl bekannt: Der eines streng christlichen Politikers, der Diebstahl mit Homosexualität gleichsetzte, und der Fall eines Imams, der Homosexualität als Verirrung und Bedrohung für die Gesellschaft darstellte. Am Ende wurden beide Angeklagten freigesprochen. Der *Gerechtshof* (Berufungsgericht) beurteilte die Äußerungen zwar als an sich beleidigend; der Kontext, in dem sie gemacht wurden – nämlich als Ausdruck einer religiösen Überzeugung – ließe jedoch die Strafbarkeit entfallen.<sup>2</sup> Der *Hoge Raad* (Oberstes Gericht) prüfte einen der Fälle in der Rechtsmittelinstanz und billigte diese Argumentationsführung, allerdings nicht ohne die Bedeutung der öffentlichen Debatte hervorzuheben.<sup>3</sup>

Einen weiteren Fall bildete folgende Äußerung einer Politikerin der liberalen-konservativen Partei: „Der Islam ist eine rückständige/idiotische Religion, und Mohammed war ein Perverser“. Der Staatsanwalt beschloss, keine Klage zu erheben. Dieser Fall ist der interessanteste, denn Ähnliches hatte schon Pim Fortuyn einmal gesagt, der Vorsitzende der Anti-Einwanderungs-Partei LPF (Lijst Pim Fortuyn), der im Mai 2002 erschossen wurde. Seine provokanten Äußerungen entfachten eine öffentliche Debatte, die möglicherweise aus Gründen der politischen Korrektheit in abgeschwächter Form geführt wurde.

Das Memorandum befasst sich nicht allgemeiner mit der Grenze zwischen den zur gut geschützten öffentlichen Debatte gehörenden kritischen Äußerungen über Einwanderung, Ausländer und multikulturelle Vielfalt einerseits und den verbotenen Hetzreden gegen Ausländer andererseits. In der Vergangenheit gab es strafrechtliche Verurteilungen aufgrund unverhohlenen rassistischer Rede, aufgrund von Äußerungen mit der Andeutung, alle Ausländer seien Kriminelle, und aufgrund einer Kombination von Äußerungen wie „Stoppt die multikulturelle Gesellschaft“ und „Unser eigenes Volk zuerst“.<sup>4</sup> Mit der zuletzt erwähnten Verurteilung waren die Berichterstatter nicht einverstanden.

## 2.3 Ein Mittelweg

All diese Fälle müssen in den Kontext einer pluralistischen Gesellschaft gerückt werden. Die diesbezügliche Kernfrage lautet: Bedeutet Pluralismus, dass Minderheiten gegen beleidigende Äußerungen und Hetzreden geschützt werden müssen, oder bedeutet er, dass jede Minorität ihre – zuweilen beleidigenden – Meinungen äußern darf? Heutzutage ist diese Frage besonders wichtig, wenn es um die muslimische Minderheit geht.

Das Regierungsmemorandum „Grundrechte in einer pluralistischen Gesellschaft“<sup>5</sup> impliziert, wie es scheint, dass Kritik am Gedankengut und an den Gebräuchen der verschiedenen muslimischen Gruppen erlaubt sein soll, Aufstachelung zu Gewalt und Einschüchterung hingegen verhindert werden muss.

1) *Min. v. Binnenlandse Zaken*, „*Grondrechten in een pluriforme samenleving*“ (Innenministerium: Grundrechte in einer pluralistischen Gesellschaft), Den Haag 2004.

2) *Gerechtshof* Den Haag, 9. Juni 1999, AB 1999, S. 328.

3) HR 9. Januar 2001, NJ 2001, S. 203.

4) HR 18. Mai 1999, NJ 1999, S. 634.

5) Siehe Fußnote 1.

Umgekehrt dürfen auch die verschiedenen muslimischen Gedankenschulen ihre Anschauungen äußern, solange diese nicht zu Gewalt oder Einschüchterung aufhetzen.

Der *Hoge Raad*, der niederländische Oberste Gerichtshof, scheint ebenso wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen Mittelweg eingeschlagen zu haben. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof verknüpft das Recht auf freie Meinungsäußerung einerseits stets mit der Forderung nach Toleranz und nach der Freiheit, auch verletzend, schockierende oder störende Aussagen machen zu können. Toleranz ist eine Grundvoraussetzung in einer demokratischen Gesellschaft. Auf der anderen Seite lässt der Gerichtshof aber auch Raum für Einschränkungen, etwa bei der Aufstachelung zu Gewalt bzw. bei rassistischen, antidemokratischen oder stark herabsetzenden Äußerungen.

Die Grenze zwischen der Verbreitung abweichender, aber akzeptabler Meinungen und der strafbaren Diffamierung von Personengruppen wird immer wieder neu gezogen werden müssen, denn ständig tauchen neue Problemstellungen auf.

### 3. Der Wirkungsgrad der Medien

Es gibt in den Niederlanden ein eher vages, aber dennoch wachsendes Unbehagen angesichts der Art und Weise, wie die Medien funktionieren. Die bisher geübte Kritik ist allerdings nicht sehr kohärent. Nachfolgend sollen nur einige der Anschuldigungen und Meinungen zusammengefasst werden, die in letzter Zeit laut wurden.

#### 3.1 Ein Gefühl des Unbehagens

Die folgenden Aussagen spiegeln jüngst in den Medien veröffentlichte Äußerungen wider:

Die Ansicht, dass die Medien den populären Anti-Einwanderungs-Politiker Fortuyn zum Dämonen hochstilisiert und somit einen Beitrag zu seinem gewaltsamen Tod geleistet haben, hält sich in bestimmten Kreisen hartnäckig.

Ein Geheimdienstbericht legt nahe, dass negative Presseberichte über den Islam und polemische Artikel von Kolumnisten die Schaffung eines Klimas begünstigt hätten, in dem terroristische Ideen leichter Verbreitung finden.

Allgemeiner ausgedrückt besteht das Gefühl, dass die öffentliche Debatte in den Medien sich verhärtet.

Ein Juraprofessor vertritt die Ansicht, dass Gesetze über unerlaubte Handlungen universell anzuwenden sind und fehlerhafte Medienberichte folgerichtig genauso behandelt werden müssen wie andere fehlerhafte Produkte; das Argument der Meinungsäußerungsfreiheit rechtfertigt einen bereichsspezifischeren Ansatz nicht.

Es besteht die weit verbreitete Ansicht, dass die Medien die Privatsphäre von Personen nicht ausreichend achten – beispielsweise die Privatsphäre eines gekidnappten und vergewaltigten Kindes.

Aus einer ehrgeizigen Umfrage ging hervor, dass das Vertrauen der Menschen in die Medien schwindet.

Der Ministerpräsident behauptet, dass die Medien eine moralische Grenze übertreten, wenn sie das Leben der königlichen Familie als Parodie darstellen.

Ein weiterer Minister des Kabinetts vertritt die Auffassung, dass die Medien keine faire Berichterstattung über Regierungsentscheidungen und -politik bringen.

Es herrscht allgemein die Ansicht vor, dass die Medien zu leichtfertig Informationen voneinander übernehmen, wodurch keine echte gegenseitige Kontrolle mehr stattfindet.

Einige der oben angeführten Kritikpunkte mögen schon existieren, seit es die Presse gibt. Dennoch scheint sich immer mehr der Gedanke durchzusetzen, dass als Gegengewicht zum Einfluss der Medien neue Rechtsvorschriften bzw. neue Selbstkontrollmechanismen eingeführt werden müssen.

### 3.2 Der Bericht *Medialogica*

Einige dieser Ideen laufen in einem vor kurzem erstellten, von einer Regierungsberatungsstelle herausgegebenen Bericht mit dem Titel *Medialogica*<sup>6</sup> zusammen. Der Bericht beleuchtet spezifische Unzulänglichkeiten der Medien:

Erstens schludern die Medien aus Zeitdruck allzu häufig mit ihrer journalistischen Arbeit und plagieren einander ohne Prüfung des Wahrheitsgehalts und allein, um den Wettlauf zu gewinnen. Aufgrund solcher Mechanismen wird ungenaue Berichterstattung über aktuelle Ereignisse multipliziert.

Zweitens schenken die Medien Skandalen und zwischenmenschlichen, persönlichen Konflikten zu viel Aufmerksamkeit. Derlei Themen sind üblicherweise nur von kurzfristigem Interesse. Darüber hinaus kann diese Art der Nachrichtenberichterstattung zynische Reaktionen und einen Vertrauensmangel in die Gesellschaft hervorrufen. In diesem Zusammenhang stellt der Bericht fest, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Medien rückläufig ist.

Ein weiterer Nebeneffekt der Art und Weise, wie die berichtenswerten Neuigkeiten zusammengestellt werden, ist unter Umständen, dass die Bürger einen falschen Eindruck von der Regierungspolitik vermittelt bekommen. Ungeachtet dessen wird in einem von einer weiteren Regierungsberatungsstelle ausgearbeiteten Bericht<sup>7</sup> gerade eine angebliche „Mitwisserschaft“ in der Dreiecksbeziehung von Politikern, Staatsbediensteten und Journalisten angeprangert.

Der *Medialogica*-Bericht unterbreitet verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise der Medien, unter anderem:

Einführung von Rechtsvorschriften zur Stärkung der Position von Redaktionsangestellten einer Zeitung gegenüber ihrer Unternehmensleitung.

Verbesserung der Funktionsweise des *Raad voor de Journalistiek* (Presserat) und Stärkung des Gewichts seiner Urteile.

Schaffung öffentlicher Gremien zur Analyse des Wirkungsgrads der Medien.

Schaffung eines Presse-Ombudsmanns zur Überwachung des Wirkungsgrads der Medien.

Einführung einer Prüfung der Pressevielfalt (*pluriformiteit*) in der auf rein wirtschaftlichen Aspekten aufgebauten Medienfusionskontrolle.

### 3.3 Die Reaktion der Regierung

Weder der Bericht noch die unterbreiteten Vorschläge fanden großen Anklang. Hauptkritikpunkt war dabei wohl, dass der Aspekt der Pressefreiheit vernachlässigt worden sei, insbesondere beim Vorschlag von Maßnahmen, die in der einen oder anderen Weise ebendiese Freiheit einschränkten.

Die Regierung beschloss, nur zwei der Empfehlungen zu verabschieden: (1) Etwas mehr Unterstützung für die Tätigkeiten des Presserats, ohne jedoch dessen Urteilen mehr Gewicht zu verleihen, und (2) Einführung eines Pressevielfaltkriteriums in der Medienfusionskontrolle.<sup>8</sup> Beide Vorschläge müssen jedoch noch ausgefeilt werden.

Es ist nicht sicher, dass das Unbehagen über die Einflussnahme der Medien zurückgeht, wenn diese eher bescheidenen Regierungsvorschläge umgesetzt werden. Auf der anderen Seite kann man sich schlecht tiefergreifende Maßnahmen vorstellen, die nicht mit dem Recht auf Pressefreiheit in Konflikt geraten. Genau deshalb müssen Vorschläge auf diesem Gebiet mit Skepsis betrachtet werden.

6) *Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, Medialogica. Over het krachten veld tussen media, burgers en politiek* (Rat für Gesellschaftsentwicklung, *Medialogica*. Über das Spannungsfeld zwischen Medien, Bürgern und Politik), Den Haag RMO 2003.

7) *Raad voor het Openbaar Bestuur, Politiek en Media, pleidooi voor een LAT-relatie* (Politik und Medien: Plädoyer für eine „Living Apart Together“-Beziehung), Den Haag 2003.

8) *Brief aan de kamer*, 12. Juli 2004, TK 2004/05, 29692, 1.

## 4. Schlussbemerkungen

Die freie Meinungsäußerung in einer pluralistischen Gesellschaft und der Wirkungsgrad der Medien sind zwei wichtige Themen für eine demokratische Gesellschaft. Auf die erste Frage gibt es keine einfache oder ideale Antwort. Ziel ist ein Interessengleichgewicht zwischen der freien Meinungsäußerung und dem Schutz von Minderheiten und der öffentlichen Ordnung. Zwischen beiden Interessengebieten eine klare Linie zu ziehen wird eine schwere Aufgabe bleiben, und sei es nur, weil immer wieder neue, unerwartete Äußerungen publik gemacht werden.

Die Nachrichtenberichterstattung bzw. Verbreitung von Informationen im öffentlichen Interesse ist ebenfalls ein bedeutendes Thema. Einfache oder ideale Lösungen gibt es auch hier keine, denn bisher existiert kein Konsens darüber, wie die besten oder interessantesten Nachrichten gemacht werden. Die Pressefreiheit lässt Raum für verschiedene Ansätze und für verschiedene Arten von Printmedien. Regierungsmaßnahmen zur Unterstützung der Verbreitung von Informationen in der Öffentlichkeit werden mit dem Recht der Pressefreiheit in Einklang gebracht werden müssen.



# POLEN:

## Politische Meinungsfreiheit in den elektronischen Medien mit besonderer Berücksichtigung von Wahlkampagnen und anderen Formen politischer Diskussion

*Małgorzata Pęk*  
*Nationaler Rundfunkrat*

### 1. Verfassungsrechtliche Garantien der Meinungsfreiheit

Die Meinungsfreiheit ist eines der elementaren Rechte, welche sowohl in internationalen Rechtsinstrumenten als auch im nationalen Recht Polens verankert sind. Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997<sup>1</sup> bestätigt dieses Recht in Artikel 54, in dem es heißt:

- „1. Die Freiheit, Meinungen zu äußern sowie Informationen zu beschaffen oder zu verbreiten, wird jedermann gewährleistet.
2. Vorzensur der Medien gesellschaftlicher Kommunikation ist verboten. Die Presse ist nicht erlaubnispflichtig. Gesetze können das Betreiben einer Hörfunk- oder Fernsehanstalt von der vorherigen Erlangung einer Erlaubnis abhängig machen.“

Darüber hinaus besagt Artikel 14: „Die Republik Polen gewährleistet die Freiheit der Presse und anderer Mittel der gesellschaftlichen Kommunikation.“ Auch andere Verfassungsbestimmungen beziehen sich auf diese Frage.

In Artikel 31 Abs. 3 heißt es: „Einschränkungen der Ausübung verfassungsrechtlicher Freiheiten und Rechte dürfen nur in einem Gesetz beschlossen werden und nur dann, wenn sie in einem demokratischen Staat zur Aufrechterhaltung der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Umwelt, der Gesundheit, der öffentlichen Moral oder der Freiheiten und Rechte Dritter notwendig sind. Diese Einschränkungen dürfen das Wesen der Freiheiten und Rechte nicht verletzen.“

Artikel 61 Abs. 1 sieht vor, dass Staatsbürger das Recht haben, Auskünfte über die Tätigkeit der Organe der Staatsgewalt sowie über die öffentliche Ämter bekleidenden Personen einzuholen, während Absatz 2 desselben Artikels besagt, dass das Recht auf Auskunft auch den Zugang zu Unterlagen und Zutritt zu Sitzungen der in allgemeinen Wahlen gewählten Kollegialorgane der Staatsgewalt sowie die Möglichkeit, von solchen Sitzungen Ton- oder Bildaufnahmen zu machen, umfasst.

Angesichts der besonderen Rolle des Rundfunks und seines Einflusses auf die öffentliche Meinung sowie auch der Rolle dieses Mediums in öffentlichen Diskussionen setzt die Verfassung den Nationalen Rundfunkrat (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT*) als unabhängige Behörde im Bereich des Rundfunks ein. Artikel 213 legt fest, dass „der Nationale Rundfunkrat die Freiheit des Wortes, das Recht auf Auskunft sowie das öffentliche Interesse an Hörfunk und Fernsehen schützt“.

1) Die deutsche Übersetzung ist abrufbar unter <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/niem.htm>

## 2. Pflichten öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter in Bezug auf die Präsentation öffentlicher Diskussionen

Angesichts der Rolle, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung spielt, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk einen öffentlichen Auftrag erfüllt, hat der polnische Gesetzgeber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern besondere Pflichten bei der Berichterstattung über öffentliche Diskussionen auferlegt. Das Rundfunkgesetz vom 29. Dezember 1992 (mit nachfolgenden Änderungen)<sup>2</sup> listet in Artikel 21 Abs. 2 unter anderem die folgenden Verpflichtungen für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter auf: Bereitstellung verlässlicher Informationen über die große Vielfalt an Ereignissen und Prozessen in Polen und im Ausland; Unterstützung der öffentlichen Meinungsbildung und der uneingeschränkten Entwicklung von Ansichten unter den Bürgern; Befähigung der Bürger und ihrer Organisationen, durch die Äußerung unterschiedlicher Ansichten und Denkansätze wie auch durch die Wahrnehmung des Rechts auf gesellschaftliche Kontrolle und Kritik am öffentlichen Leben teilzunehmen.

Während das Rundfunkgesetz den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern in Bezug auf Unvoreingenommenheit und die faire, ausgewogene Berichterstattung in ihren Programmen gewisse Verhaltensrichtlinien vorschreibt, unterliegt das Verhalten privater Rundfunkveranstalter in dieser Hinsicht internen redaktionellen Leitlinien. Die besonderen Verpflichtungen für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ergeben sich in diesem Zusammenhang aus dem öffentlichen Auftrag der Rundfunkveranstalter und aus dem Umstand, dass sie von öffentlicher Finanzierung profitieren.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter sind darüber hinaus verpflichtet, die direkte Darstellung und Erläuterung staatlicher Politik durch die obersten staatlichen Organe zu erleichtern. Die Verordnung vom 21. August 1996 zum Verfahren in Bezug auf die Darstellung und Erläuterung staatlicher Politik durch die obersten nationalen Behörden im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen<sup>3</sup> wurde vom Landesrat für Rundfunk und Fernsehen verabschiedet und enthält detaillierte Bestimmungen.

Der Präsident der Republik Polen, der Sprecher des Parlaments und des Senats sowie der Vorsitzende des Ministerrats können die politischen Vorhaben des Staates in Sendungen des öffentlich-rechtlichen Hörfunks und Fernsehens unmittelbar präsentieren und erläutern. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter müssen diese Präsentationen in landesweiten und regionalen Sendungen kostenlos vorbereiten und auf dem angegebenen Kanal übertragen. Derartige Präsentationen dürfen nicht länger als 10 Minuten dauern und müssen von den anderen Programmbeiträgen getrennt ausgestrahlt werden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sind in keiner Weise für den Inhalt solcher Präsentationen verantwortlich. Während Wahlsendungen ausgestrahlt werden, sind die oben erwähnten Präsentationen auf anderen Kanälen als denen, die die Wahlsendungen ausstrahlen, zu übertragen; sie dürfen keine Wahlkampfdiskussionen oder beeinflussenden Elemente enthalten.

Darüber hinaus sieht das Rundfunkgesetz vor, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter es politischen Parteien ermöglichen müssen, ihren Standpunkt zu wichtigen öffentlichen Themen darzustellen; dasselbe gilt *mutatis mutandis* für nationale Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Die Verordnung des Nationalen Rundfunkrats vom 24. April 2003 beinhaltet Verfahren für die Darstellung von Standpunkten zu entscheidenden öffentlichen Themen durch politische Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen und stellt dazu detaillierte Regeln auf. Öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisationen sind verpflichtet, die Standpunkte politischer Parteien, von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen zu öffentlichen Themen in verlässlicher und pluralistischer Art und Weise zu präsentieren, sodass eine Vielfalt von Ansätzen wiedergespiegelt wird. Derartige Standpunkte umfassen insbesondere die Präsentation von Diskussionen, Analysen, Stellungnahmen und Ansprachen, Veranstaltungen im Zusammenhang mit der Tätigkeit von politischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sowie anderer üblicher Methoden der Meinungsäußerung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen. Die Verordnung verlangt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter Sendungen produzieren und ausstrahlen, die über aktuelle öffentliche Ereignisse und die oben erwähnten Standpunkte informieren.

2) <http://www.krrit.gov.pl/stronykrrit/english.htm>

3) <http://www.krrit.gov.pl/stronykrrit/english.htm>

Weiterhin sind öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisationen verpflichtet, aktuelle Informationen über die Arbeit des Unterhauses des Parlaments (des *Sejm*) und des Senats in der Form anzubieten, die mit den Vorsitzgremien dieser beiden Kammern vereinbart wurde. Öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisationen müssen wöchentlich mindestens eine Fernsehsendung und eine Hörfunksendung übertragen, in denen sie die Standpunkte von politischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen hinsichtlich wichtiger öffentlicher Themen darstellen; diese Sendung muss mindestens 45 Minuten dauern und ist zwischen 16 und 23 Uhr auszustrahlen.

Daneben beinhaltet das Rundfunkgesetz Bestimmungen zur Behandlung von Wahlkampagnen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Es besagt, dass Subjekte, die an der Wahl zum *Sejm*, zum Senat, zur kommunalen Selbstverwaltung oder zum Europäischen Parlament teilnehmen, das Recht haben, Wahlsendungen im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen zu Bedingungen, die in gesonderten Bestimmungen festgelegt sind, zu übertragen. Dasselbe gilt *mutatis mutandis* für die Wahl des Präsidenten der Republik Polen. Darüber hinaus sind Subjekte, die an einer Referendumskampagne teilnehmen dürfen, die in Hörfunk- und Fernsehsendungen gemäß dem Gesetz über landesweite Referenden vom 14. März 2003 gestartet wurde, berechtigt, Sendungen zum Referendum im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen entsprechend den in gesonderten Bestimmungen festgelegten Bedingungen auszustrahlen.

Genauere Verpflichtungen finden sich in einer Reihe von Wahlgesetzen: im Gesetz über die Wahlen zum *Sejm* der Republik Polen und zum Senat der Republik Polen vom 12. April 2001 (Artikel 180–186, 216–217 und 85–94), im Gesetz über die Wahl des Präsidenten der Republik Polen vom 27. September 1990 (Artikel 76b–83b), im Gesetz über die Wahlen zum Europäischen Parlament vom 23. Januar 2004 (Artikel 73–82), im Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Kreisräte und der Wojwodschaftsräte<sup>4</sup> vom 16. Juli 1998 (Artikel 65–79) sowie im Gesetz über die Direktwahl der Gemeindevorsteher, Bürgermeister und Stadtpräsidenten vom 20. Juni 2002 (Artikel 23–25). Das Gesetz über die politischen Parteien vom 27. Juni 1997 (und insbesondere dessen Kapitel 4 „Finanzen und Finanzierung politischer Parteien“) beinhaltet ebenfalls einschlägige Bestimmungen.

Wir sehen somit, dass ungeachtet einiger gemeinsamer Regeln jede Art von Wahlkampagne durch ein spezielles Gesetz geregelt wird.

### 3. Wahlkampf in Hörfunk- und Fernsehsendungen

Wie bereits erwähnt gibt es spezielle Regelungen für die verschiedenen Wahlkampagnen. Einige der komplizierten und detaillierten Regelungen für den Wahlkampf für den *Sejm* der Republik Polen werden im Folgenden beispielhaft beschrieben.

Wahlkomitees sind berechtigt, Wahlkampf in Hörfunk- und Fernsehsendungen in Form von Wahlsendungen und Wahlbekanntmachungen zu betreiben. Eine Wahlbekanntmachung stellt eine Werbung im Sinne des Rundfunkgesetzes dar, welche von einem Wahlkomitee<sup>5</sup> vorbereitet und geliefert und dann als Element seiner Wahlkampagne verbreitet wird. Eine Wahlsendung ist ein nicht vom Rundfunkveranstalter bereitgestellter Teil eines Hörfunk- oder Fernsehprogramms, der kostenlos und in Form und Inhalt getrennt von anderen Teilen des Programms ausgestrahlt wird. Die Ausstrahlung von Wahlsendungen ermöglicht es einem Wahlkomitee, das Recht auf Sendezeit, auf das in Artikel 181 des Gesetzes über die Wahlen zum *Sejm* der Republik Polen und zum Senat der Republik Polen verwiesen wird, auszuüben.

Genauer gesagt müssen öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ab fünfzehn Tage vor dem Urnengang bis zum Tag, an dem die Wahlkampagne endet, die von den Wahlkomitees vorbereiteten Wahlsendungen kostenlos über landesweite und regionale Kanäle ausstrahlen. Die Gesamtsendezeit beträgt:

- auf landesweiten Kanälen: 15 Stunden über die Programme der Aktiengesellschaft TV Polen, einschließlich bis zu drei Stunden über den Satellitenkanal „TV Polonia“ und 30 Stunden über

4) Siehe auch die Bestimmungen des Gesetzes über die dreistufige Verwaltung des Staatsgebiets vom 24. Juli 1998. Verwaltungseinheiten sind die Gemeinden, Kreise und Wojwodschaften (Provinzen).

5) Wahlkomitees betreiben im Namen von politischen Parteien und Wählern Wahlkampfaktivitäten, insbesondere die Nominierung von Kandidaten für den *Sejm* und von Senatorenkandidaten, und führen die Wahlkampagne ausschließlich in deren Namen. Das Gremium einer politischen Partei, das zur Vertretung der Partei nach außen ermächtigt ist, fungiert als Wahlkomitee der fraglichen politischen Partei (siehe die Artikel 95–106 des Gesetzes über die Wahlen zum *Sejm* der Republik Polen und zum Senat der Republik Polen vom 12. April 2001).

- die Kanäle der Aktiengesellschaft Radio Polen, einschließlich bis zu fünf Stunden Übertragung für Hörer im Ausland;
- auf regionalen Kanälen: 10 Stunden über die Programme der Aktiengesellschaft TV Polen und 15 Stunden über die Programme der Aktiengesellschaft Radio Polen.

Ein Wahlkomitee hat das Recht, sein Wahlmaterial auszustrahlen:

- über landesweite öffentlich-rechtliche Kanäle, wenn es eingetragene Wahllisten in mindestens der Hälfte der Wahlbezirke hat;
- über regionale öffentlich-rechtliche Kanäle, wenn es eine eingetragene Wahlliste in mindestens einem Wahlbezirk hat.

Die Dauer der Sendezeit für oben genanntes Wahlmaterial auf landesweiten öffentlich-rechtlichen Kanälen wird unter den berechtigten Wahlkomitees gleichmäßig aufgeteilt, gestützt auf die Informationen, die die Staatliche Wahlkommission (*Państwowa Komisja Wyborcza*) vorlegt.<sup>6</sup> Diese Informationen weisen die Wahlkomitees aus, die ihre Wahllisten in mindestens der Hälfte der Wahlbezirke eingetragen haben. Im Gegensatz dazu wird die Sendezeit für Wahlmaterial auf regionalen öffentlich-rechtlichen Kanälen unter den berechtigten Wahlkomitees proportional entsprechend der Anzahl der von ihnen eingetragenen Wahllisten aufgeteilt. Die Entscheidung fällt aufgrund der zu den eingetragenen Wahllisten gemachten Angaben von den Bezirkswahlkommissionen, die für das Gebiet zuständig sind, das vom fraglichen Regionalkanal abgedeckt wird. Der Nationale Rundfunkrat hat am 13. und 21. August 2001 Verordnungen erlassen, die detaillierte Bestimmungen in dieser Hinsicht enthalten. Sie umfassen Grundsätze für das Verfahren zur Zuweisung von Sendezeit für Wahlsendungen, für den Umfang ihrer Registrierung, die Art und Weise ihrer Vorbereitung und Ausstrahlung und für die Methoden zur Veröffentlichung von Informationen über den Sendeplan solcher Programme. Weiter sind dort geregelt die Gesamtdauer aller Übertragungen von Wahlsendungen auf den einzelnen landesweiten und regionalen Kanälen sowie das Terminraster für die insgesamt zugewiesene Zeit im Zeitraum vom 15. Tag vor dem Urnengang bis zum Tag, an dem die Wahlkampagne endet.

Spätestens am 18. Tag vor der Wahl legen die Chefredakteure der landesweiten und regionalen öffentlich-rechtlichen Fernsehkanäle und von „TV Polonia“ sowie die Chefredakteure von Radio Polen in Anwesenheit der Personen, die die Listen eingereicht haben, im Losverfahren die Reihenfolge der Ausstrahlung von Wahlsendungen für jeden Tag fest.

Die Wahlsendungen eines Wahlkomitees müssen spätestens 24 Stunden vor dem Ausstrahlungstag beim polnischen Fernsehen bzw. Hörfunk eingehen. Ihre Länge darf das gesetzlich festgelegte Zeitlimit nicht überschreiten.

Ungeachtet der Sendezeit, die für Wahlsendungen zugewiesen wird, kann jedoch jedes Wahlkomitee bezahlte Wahlwerbungen senden, die von Hörfunk und Fernsehen ab dem Tag, an dem die Wahlkampagne beginnt, ausgestrahlt werden.

Die Preise für Sendezeit für die oben erwähnten bezahlten Wahlwerbepots sind in Übereinstimmung mit der am Tag der Wahlankündigung gültigen Preisliste festzulegen. Für alle Teilnehmer müssen gleiche Konditionen gelten.

Die Vorschriften für Werbung in Fernsehen und Hörfunk (die im Rundfunkgesetz ausgeführt sind und die die Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ widerspiegeln) gelten gleichermaßen für Wahlsendungen. Wichtig ist jedoch, dass die der Ausstrahlung von bezahlten Wahlwerbungen zugemessene Zeit nicht den für kommerzielle Werbung festgelegten zeitlichen Beschränkungen unterliegt, die das Rundfunkgesetz eingeführt hat.

Das Gesetz über die Wahlen zum *Sejm* der Republik Polen und zum Senat der Republik Polen besagt, dass Rundfunkveranstalter nicht für die Inhalte von Wahlsendungen und Wahlwerbungen verantwortlich sind und dass Rundfunkveranstalter die Ausstrahlung von Wahlsendungen und Wahlwerbungen nicht ablehnen dürfen.

6) Die Staatliche Wahlkommission ist eine ständige oberste Einrichtung, die für die Durchführung von Wahlen zuständig ist. Sie besteht aus drei Richtern des Verfassungsgerichts, vorgeschlagen vom Präsidenten des Verfassungsgerichts, drei Richtern des obersten Gerichtshofs, vorgeschlagen vom Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, sowie drei Richtern des Obersten Verwaltungsgerichtshofs, vorgeschlagen vom Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichtshofs. Der Präsident der Republik Polen beruft diese Richter per Beschluss in die Staatliche Wahlkommission (siehe Art. 36–43a des Gesetzes über die Wahlen zum *Sejm* der Republik Polen und zum Senat der Republik Polen vom 12. April 2001).

Hinsichtlich der zeitlichen Grenzen (sowohl für den *Sejm* als auch den Senat) bleibt zu bemerken, dass die Wahlkampagne an dem Tag beginnt, an dem der Präsident der Republik die Wahlordnung verkündigt, und 24 Stunden vor dem Wahltag endet. Wahlveranstaltungen dürfen lediglich in der Zeit des Wahlkampfes und nur nach den gesetzlich festgelegten Regeln, Formen und Zeitvorgaben abgehalten werden.

Es gibt zusätzlich Vorschriften über eine „Wahlruhezeit“: Ab dem Ende der Wahlkampagne bis zur Schließung der Wahllokale ist es verboten, Ergebnisse von Meinungsumfragen (Wahlforschung) zum voraussichtlichen Wahlverhalten und Wahlausgang zu veröffentlichen. Ab dem Ende der Wahlkampagne bis zur Schließung der Wahllokale ist es verboten, Wählerversammlungen, Märsche und Demonstrationen zu organisieren, Reden zu halten oder Flugblätter zu verteilen oder sich anderweitig zu engagieren, um Kandidaten oder Kandidatenlisten zu unterstützen. Jede Form von Wahlkampf auf dem Gelände eines Wahllokals und in den Gebäuden, in denen sich Wahllokale befinden, ist untersagt.

Eine weitere wichtige Vorschrift im Wahlrecht betrifft die Verbreitung falscher Informationen während des Wahlkampfes zum *Sejm* und zum Senat. Sollten Plakate, Slogans, Flugblätter, Bekanntmachungen oder andere Formen der Wahlkampagne falsche oder ungenaue Informationen enthalten, sind Kandidaten für einen Abgeordnetensitz im *Sejm* oder für einen Sitz im Senat oder Vertreter eines betroffenen Wahlkomitees berechtigt, sich an das Bezirksgericht zu wenden, um (1) eine Untersagung der Veröffentlichung solcher (falscher) Einzelheiten bzw. Informationen, (2) die Beschlagnahme der Materialien, (3) eine Richtigstellung der falschen Informationen, (4) die Veröffentlichung einer Gegendarstellung im Falle der Verletzung der Rechte einer Einzelperson sowie (5) eine Entschuldigung gegenüber der Person zu erwirken, deren Ruf geschädigt wurde.

Das Bezirksgericht (ein Einzelrichter) prüft eine Eingabe binnen 24 Stunden in einem nichtstreitigen Verfahren. Das Gericht kann den Fall in (begründeter) Abwesenheit des Antragstellers oder Beteiligten, der ordnungsgemäß vom Verfahrenstermin in Kenntnis gesetzt wurde, prüfen. Es muss seine Entscheidung, die das Verfahren zum Abschluss bringt, der betroffenen Person, der Wahlkommission des entsprechenden Wahlbezirks und jeder weiteren Person, die zur rechtzeitigen Umsetzung der Gerichtsentscheidung verpflichtet ist, unverzüglich mitteilen.

Gegen die Entscheidung des Bezirksgerichts kann binnen 24 Stunden Widerspruch eingelegt werden. Das Berufungsgericht ist verpflichtet, die Berufung innerhalb von 24 Stunden zu prüfen. Weitere Rechtsmittel sind nicht zugelassen, und das Urteil des Berufungsgerichts erlangt unmittelbare Rechtskraft.

Falschinformationen in Bezug auf Wahlen und bei Wahlkampagnen sind binnen 48 Stunden auf Kosten der dazu verpflichteten Person richtig zu stellen. Das Gericht legt die Tageszeitung, in der die Richtigstellung zu veröffentlichen ist, sowie die Frist für die Veröffentlichung fest. Sollte keine Richtigstellung veröffentlicht werden, kann das Gericht auf Antrag einer betroffenen Seite die Veröffentlichung einer Richtigstellung per Vollstreckungsbefehl auf Kosten der dazu verpflichteten Person anordnen.

Die Ausübung der nach dem Wahlrecht vorgesehenen Rechte hindert Personen, die ungerecht behandelt oder beleidigt wurden, nicht daran, ihre Rechte aus anderen Gesetzen wahrzunehmen.



# RUSSLAND: Der „Krieg gegen Terrorismus“ und die Medienfreiheit<sup>1</sup> – Gesetze, die die Medienfreiheit beschränken-

*Andrei Richter*

*Moskauer Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik (MZMM),  
Staatliche Universität Moskau*

## 1. Das Gesetz „Über den Kampf gegen Terrorismus“ (1998)

Der Rolle der Medien bei Antiterrormaßnahmen wurde vom russischen Gesetzgeber zum ersten Mal besondere Aufmerksamkeit zuteil, als das Föderationsgesetz „Über den Kampf gegen Terrorismus“ am 25. Juli 1998 verabschiedet wurde. Dieses Gesetz erweiterte den Rahmen des Begriffs „Terrorismus“, der bis dahin lediglich im Strafgesetzbuch der Russischen Föderation von 1996 existierte. Im Strafgesetzbuch ist Terrorismus definiert als „die Verübung von Sprengstoffanschlägen, Brandstiftung oder sonstiger Handlungen, welche die Gefahr des Verlustes von Menschenleben, erheblicher materieller Schäden oder sonstiger gesellschaftlich schädlicher Folgen birgt, falls diese Aktionen zum Zwecke der Störung der öffentlichen Sicherheit, der Einschüchterung der Öffentlichkeit oder der Beeinflussung von Entscheidungsprozessen der Regierungsbehörden ausgeführt oder die Ausführung der oben beschriebenen Aktionen zum genannten Zweck angedroht wird“ (Art. 205, Abs. 1). Das Föderationsgesetz „Über den Kampf gegen Terrorismus“ erweitert diesen Begriff um einen größeren Bereich von Handlungen wie Geiselnahme, Verbreitung falscher Tatsachen über terroristische Anschläge, Bildung einer illegalen bewaffneten Gruppierung oder Beteiligung an einer solchen, Anschläge auf das Leben von staatlichen Amtsträgern oder Personen des öffentlichen Lebens sowie Angriffe auf Vertreter ausländischer Staaten oder Mitarbeiter internationaler Organisationen, die unter internationalem Schutz stehen (Art. 3).

Im Frühjahr 2000 wurde dieses Gesetz entstaubt und dazu benutzt, die Medienfreiheit einzuschränken. Im März 2000 erklärte Michail Sselavinskij, der damalige erste stellvertretende Minister für Presse, Rundfunk und Massenkommunikation, auf der Sitzung der Kommission zur Abwehr von politischem Extremismus, dass „zusätzlich zum Gesetz ‚Über die Massenmedien‘ auch das Gesetz ‚Über den Kampf gegen Terrorismus‘ existiert und von nun an jegliches journalistisches Material über Tschetschenien im Einklang mit eben diesem Gesetz überprüft werden wird. Nach Ansicht der Behörden betrifft Art. 15 dieses Gesetzes die Massenmedien. Dieser Artikel besagt, dass die öffentliche Verbreitung von Informationen über terroristische Anschläge in den vom Leiter des Antiterror-Einsatzzentrums festgelegten Formen und Umfängen zu erfolgen habe. Darüber hinaus verbietet Artikel 15 die Verbreitung von Informationen, „die Terrorismus und Extremismus begünstigen oder rechtfertigen.“

Die Schwachstelle bei dem Bestreben, das Föderationsgesetz „Über den Kampf gegen Terrorismus“ auf den Tschetschenien-Konflikt anzuwenden, wurde vom Moskauer Institut für Medienrecht und Medienpolitik bereits im März 2001 aufgedeckt. Gemäß Artikel 3 („Grundlegende Begriffe“) des Gesetzes definiert sich „ein Antiterror-Einsatzgebiet“, in dem ein spezieller Rechtszustand verhängt werden kann, der auch für die Massenmedien gilt, als „einzelne Gebiete zu Land und zu Wasser, Fahrzeuge, Gebäude, Bauten, Anlagen oder Räumlichkeiten und die angrenzenden Land- oder Wasserflächen, in denen der oben genannte Einsatz durchgeführt wird.“ Diese eingeschränkte Liste impliziert daher ein Gelände von relativ geringen Ausmaßen. Das Militär versuchte, gefolgt vom Presseministerium, dem Begriff „einzelne Gebiete“

<sup>1</sup>) Auszüge aus einem Kapitel eines Lehrbuchs über den heutigen Journalismus in Russland und den USA; es wird 2004 von *University of Missouri Press* auf Russisch veröffentlicht.

eine breitere Bedeutung zu geben und ihn als ungefähr 16.000 Quadratkilometer große Fläche von Gebietskörperschaften der Russischen Föderation (Tschetschenien) zu interpretieren. Im Folgenden wurde diese Auffassung auf die Russische Föderation insgesamt angewendet. Es gibt allerdings auch andere Meinungen, die die Rechtmäßigkeit und Stichhaltigkeit der Anwendung des Föderationsgesetzes „Über den Kampf gegen Terrorismus“ auf Journalisten, die über den Tschetschenien-Konflikt berichten, anzweifeln.<sup>2</sup>

## 2. Das Gesetz „Über Gegenmaßnahmen gegen extremistische Tätigkeit“ (2002)

Im Jahr 2002 wurde ein weiteres Gesetz, das Gesetz „Über Gegenmaßnahmen gegen extremistische Tätigkeit“ auf Initiative des Präsidenten der Russischen Föderation erarbeitet und am 25. Juli 2002 verabschiedet (Nr. 114-FZ). Was die Massenmedien angeht, so untersagt ihnen diese Rechtsvorschrift die Umsetzung von extremistischen Aktivitäten und die Verbreitung extremistischer Materialien.<sup>3</sup> Das Gesetz erweitert die verfügbaren Maßnahmen für den Fall der Nichteinhaltung, etwa Verwarnungen und Einstellung der Tätigkeit von Massenmedien. In Anbetracht dessen ist hier zu klären, unter welchen Umständen die Aktivitäten eines Medienunternehmens als extremistisch einzustufen sind.

Nach dem Gesetz wird Extremismus über eine Liste von Handlungen definiert, die objektiv zu den Wesensmerkmalen eines Verbrechens, wie es im Strafgesetzbuch der Russischen Föderation dargelegt ist, gehören. Zu diesen Handlungen kommen nun jedoch auch noch einige neue Charakteristika hinzu, wie etwa ihre Verbindung mit Gewalt oder mit Aufrufen zu Gewalt. Extremismus umfasst „Aktivitäten zur Planung, Organisation, Vorbereitung und Ausführung von Handlungen, die auf den gewaltsamen [...] Bruch der Einheit der Russischen Föderation, auf die Zerstörung der Sicherheit und Geschütztheit Russlands, auf die Übernahme oder Ergreifung der Macht, die Organisation von illegalen bewaffneten Gruppierungen oder die Umsetzung von terroristischen Aktivitäten gerichtet sind“ sowie einige andere Aktionen. Somit charakterisieren diese Handlungen den Staatsfeind im Tschetschenien-Konflikt.

Darüber hinaus wird die Verbreitung von öffentlichen Aufrufen zu extremistischen Handlungen – oder zur Unterstützung bei deren Ausführung – durch die Massenmedien ebenfalls als extremistische Aktivität betrachtet.

In Bezug auf die Haftung der Medien für die Verbreitung von extremistischen Materialien enthält das Gesetz eine Reihe von schwerwiegenden internen Widersprüchen.<sup>4</sup>

Nach dem Gesetz werden extremistische Aktivitäten oder die Verbreitung von extremistischen Materialien dadurch geahndet, dass gegen das Medienunternehmen eine Verwarnung ausgesprochen oder auf Initiative des Presseministeriums eine Klage gegen eine Medienorganisation angestrengt und die Einstellung der Tätigkeit verlangt wird. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass zusätzlich auch Staatsanwälten das Recht gegeben wurde, Verwarnungen auszusprechen und Klagen gegen Massenmedien anzustrengen.<sup>5</sup>

Die Artikel 4 und 16 des Gesetzes „Über die Massenmedien“ wurden entsprechend geändert.

## 3. Die Gesetze „Über den Ausnahmezustand“ (2001) und „Über den Kriegszustand“ (2002)

Das Gesetz „Über den Kriegszustand“ (verabschiedet am 30. Januar 2002 – Nr. 1-FKZ) ermöglicht zum Beispiel Einschränkungen der Pressefreiheit im Fall einer Aggression oder der unmittelbaren Gefahr einer Aggression gegen die Russische Föderation, gleich ob sich der Angriff gegen das gesamte Hoheitsgebiet oder nur gegen einzelne Regionen richtet. Einige Bestimmungen dieses Gesetzes widersprechen dem Konzept der Medienfreiheit, wie sie im russischen Föderationsgesetz „Über die Massenmedien“ postuliert wird.<sup>6</sup>

2) „Interviews mit Terroristen: Die Verwarnungen des Presseministeriums erfolgen nach wie vor ohne Erklärungen“ Kommentar des Moskauer Instituts für Medienrecht und Medienpolitik: „Recht und Praxis der Massenmedien“ Siehe Ausgabe Nr. 3, 2001, S. 25-28.

3) „Politischer Extremismus und die Massenmedien: Zeit für die Feinarbeit.“ Kommentar des Moskauer Instituts für Medienrecht und Medienpolitik: „Recht und Praxis der Massenmedien“ Siehe Ausgaben Nr. 8-9, 2002.

4) Ibid.

5) Ein ausführlicher Kommentar findet sich im Artikel von E. Lysova „Was bringt das Föderationsgesetz „Über Gegenmaßnahmen gegen extremistische Tätigkeit“ für die russischen Medien?“ in „Recht und Praxis der Massenmedien“ Siehe Ausgabe Nr. 6, 2003, S. 6-10.

6) „Kriegszustand und Massenmedien.“ Kommentar des Moskauer Instituts für Medienrecht und Medienpolitik: „Recht und Praxis der Massenmedien“ Siehe Ausgabe Nr. 3, 2002.

Im Falle des Kriegsrechts werden bestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet umgesetzt, auf demilitärische Operationen stattfinden: Überwachung des Betriebs von Nachrichtenübermittlungseinrichtungen, Überwachung des Betriebs von Druckeinrichtungen und Medienunternehmen und Verwendung dieser Einheiten zu Verteidigungszwecken, Verbot der Verwendung persönlicher Funksender und -empfänger. Leider werden der Begriff „Überwachung“ und die Formen, die sie annehmen kann, im Gesetz nicht näher ausgeführt.

Besondere Aufmerksamkeit sollte der Möglichkeit gewidmet werden, nötigenfalls zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, die den staatlichen Regierungsbehörden oder sonstigen staatlichen, militärischen oder kommunalen Behörden und Organisationen zur Durchsetzung von Geheimhaltung dienen (Art. 7 Abs. 2 Ziff. 18). Die Existenz dieser Bestimmung lässt vermuten, dass unter Kriegsrechtsbedingungen der Zugang von Journalisten zu den Büros der staatlichen und kommunalen Verwaltung per Gesetz eingeschränkt werden kann.

Andere Maßnahmen können auf dem gesamten Staatsgebiet durchgesetzt werden, selbst wenn das Kriegsrecht nur in einem Teil davon verhängt wurde. Zu diesen Maßnahmen gehört die Einführung einer vorübergehenden Beschränkung des Rechts, Informationen zu recherchieren, weiterzugeben, entgegenzunehmen, zu produzieren und zu verbreiten (Art. 8 Abs. 1). Neben den Föderationsgesetzen, welche die Medienfreiheit einschränken können, enthält das föderale Verfassungsgesetz eine Rechtsquelle mit der Bezeichnung „weitere Rechtsakte“, die üblicherweise Präsidialerlasse, Regierungsverordnungen und legislative Akte der Gebietskörperschaften der Russischen Föderation und der kommunalen Behörden umfasst. Es ist daher davon auszugehen, dass die Möglichkeit besteht, bestimmte restriktive Maßnahmen in Bezug auf die Recherche und Verbreitung von Informationen durchzusetzen, die Massenmedien direkt betreffen. Zudem werden sich diese Beschränkungen nicht nur auf Föderationsgesetze, sondern auch auf Präsidialerlasse und Rechtsverordnungen der Ministerien gründen.

Das föderale Verfassungsgesetz „Über den Ausnahmezustand“ (verabschiedet am 30. Mai 2001 – Nr. 3-FKZ) verweist auf die Möglichkeit, den Ausnahmezustand auszurufen – und zwar im Fall von bewaffnetem Aufruhr und terroristischen Anschlägen, der Blockierung oder Besetzung von Hochsicherheitsobjekten oder einzelnen Regionen, der Bildung und Tätigkeit illegaler bewaffneter Gruppierungen sowie bei Konflikten zwischen ethnischen Gruppen, interkonfessionellen oder regionalen Konflikten, die gewaltsame Handlungen nach sich ziehen und die eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben der Öffentlichkeit und für ein normales Funktionieren der Staatsorgane und der kommunalen Behörden darstellen.

Für die Dauer des Ausnahmezustands kann per Präsidialerlass eine Sonderordnung eingeführt werden, die eine Einschränkung der Freizügigkeit in dem Gebiet, für das der Ausnahmezustand ausgerufen wurde, zur Folge hat. Darüber hinaus kann auch die Pressefreiheit eingeschränkt werden, und zwar durch die Einführung von Vorzensur, durch vorübergehende Konfiszierung oder Beschlagnahme von gedruckten Materialien, technischen Übertragungs- und Verstärkeranlagen, Kopier- und Reproduktionsmaschinen sowie durch ein spezielles Akkreditierungsverfahren für Journalisten.

#### **4. Das Gesetz „Über die Massenmedien“ (1991, in der geänderten Fassung von 2002)**

Das Gesetz „Über die Massenmedien“ (verabschiedet am 27. Dezember 1991 – Nr. 2124-1) hätte eine bedeutende Rolle bei der Etablierung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Medienfreiheit und dem Kampf gegen Terrorismus spielen können.

Art. 1 dieses Gesetzes besagt, dass Beschränkungen oder Einschränkungen der Massenmedien nach seiner Verabschiedung eben nur noch durch das Gesetz „Über die Massenmedien“ selbst vorzunehmen sind. Diese Bestimmung hat jedoch so gut wie nie gegriffen, da den später verabschiedeten Rechtsvorschriften (d. h. neueren Gesetzen der gleichen Ebene) oder den föderalen Verfassungsgesetzen (d. h. ranghöheren gesetzlichen Regelungen) Vorrang eingeräumt wurde. Somit ist die Möglichkeit, die Medienfreiheit einzuschränken, immer gegeben, was im Gesetz „Über die Massenmedien“ nicht vorgesehen war.

Das Gesetz „Über die Massenmedien“ legt förmliche Verfahren zum Aussprechen von Verwarnungen und zur Einstellung der Tätigkeit eines Mediums fest.<sup>7</sup> Das Aussprechen von Verwarnungen ist einer

7) Zur Einstellung der Tätigkeit von Massenmedien siehe „Rechtliche Grundlagen des Journalismus“ von A. G. Richter. Moscow State University Press, 2002, S. 54-55.

von mehreren Schritten in diesem Verfahren. Das Verfahren kann vom Minister für Presse, Rundfunk und Massenkommunikation (jetzt: Föderationsaufsichtsdienst für die Einhaltung des Rechts im Bereich der Massenkommunikation und für den Schutz des kulturellen Erbes beim Ministerium für Kultur und Massenkommunikation) und von den Staatsanwälten in Gang gesetzt werden, wenn ein Verstoß gegen Art. 4 („Unzulässiger Missbrauch der Pressefreiheit“) vorliegt. Nutzung der Massenmedien für extremistische Aktivitäten ist einer der Beispiele für den Missbrauch der Medienfreiheit nach dem Gesetz „Über die Massenmedien“ in der geänderten Fassung vom 25. Juli 2002 (Nr. 112-FZ).

## 5. Das Strafgesetzbuch (1996, in der geänderten Fassung von 2003)

Am 8. Dezember 2003 (Nr. 162-FZ) wurde das Föderationsgesetz „Über Änderungen und Ergänzungen des Strafgesetzbuches der Russischen Föderation“ verabschiedet, mit dem wesentliche, unter anderem auch auf die Massenmedien anzuwendende Veränderungen eingeführt wurden.

Der Artikel 282, der früher mit „Aufstachelung zu ethnischer, rassistischer oder religiöser Feindschaft“ überschrieben war, trägt nunmehr den Titel „Aufstachelung zu Hass oder Feindschaft sowie Herabsetzung der Menschenwürde“. Aus dem neuen Titel geht hervor, dass nun nicht nur die Aufstachelung zu Feindschaft, sondern auch zu Hass eine strafbare Handlung ist. Gleichzeitig stellt die Propagierung bestimmter Ansichten, Ideen und Meinungen nicht länger eine rechtliche definierte Straftat dar. In der Neufassung dieser Bestimmung sieht der Gesetzgeber strafrechtliche Haftung für eine weitaus größere Zahl von Fällen vor: die ethnisch begründete Würde des Einzelnen oder einer Gruppe ist geschützt, Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Sprache, der Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe ist verboten. Damit wurde diese Vorschrift von einer ethnisch-konfessionellen in eine Antidiskriminierungsbestimmung geändert. Es sei auch darauf hingewiesen, dass früher die „ethnisch begründete Würde“ Schutzgegenstand war, wohingegen das Gesetz nun vom „Einzelnen“ oder „einer Gruppe von Einzelpersonen“ spricht.

Die in diesem Artikel aufgeführten Handlungen sind nur strafbar, wenn sie öffentlich oder mit Hilfe von Massenmedien begangen werden. Die Frage ist, ob Journalisten und Redakteure in einem solchen Fall strafrechtliche Verantwortung tragen. Einige Juristen bejahen dies, da sie praktisch zu Komplizen bei dieser Art von Straftat würden.

Es scheint, diese Frage ist in Bezug auf Art. 280 Abs. 2 des Strafgesetzbuches („Öffentlicher Aufruf zu extremistischen Handlungen“) und Art. 354 Abs. 2 des Strafgesetzbuches („Öffentlicher Aufruf zur Entfesselung eines Angriffskriegs“) im selben Sinne zu beantworten. Das Hauptentscheidungskriterium für die Frage nach der journalistischen und redaktionellen Verantwortung sollte sein, ob die Massenmedien dem Straftäter eine Plattform geboten, sich also an der Straftat beteiligt haben, oder ob sie die Öffentlichkeit darüber informiert haben, dass diese Ereignisse stattfinden. Der Unterschied zwischen Straftat und Verbreitung von Information darüber kann daran festgemacht werden, ob ein direkter Vorsatz für eine Straftat vorgelegen hat oder nicht.<sup>8</sup>

## 6. Die Selbstregulierung der Massenmedien

Selbstbeschränkungen der russischen Massenmedien im Zusammenhang mit dem „Krieg gegen Terrorismus“ und der Durchführung von Antiterrormaßnahmen sowie bei der Berichterstattung über terroristische Anschläge sind üblicherweise eher erzwungener Natur. Die Annahme der so genannten Antiterrorismus-Konvention im April 2003 ist der beste Beweis dafür.

Die Verhaltensstandards wurden erarbeitet und in Gegenwart des Presseministers am 8. April 2003 unterzeichnet. Die Antiterrorismus-Konvention (oder Professionelle Verhaltensregeln für Massenmedien im Fall terroristischer Anschläge und Antiterrormaßnahmen) umfasst acht Abschnitte. Gemäß dem ersten Abschnitt „haben während eines terroristischen Anschlags oder einer Antiterrormaßnahme die Rettung von Menschen und das individuelle Recht auf Leben Vorrang vor allen anderen Rechten und Freiheiten.“

8) Maria Kitaichick, „Änderungen des Strafgesetzbuches der Russischen Föderation in Bezug auf die Tätigkeit von Journalisten“, in: „Recht und Praxis der Massenmedien“, Ausgabe Nr. 2, 2004, S. 3-4.

Die Konvention sieht auch eine Reihe von Beschränkungen der journalistischen Tätigkeit vor. Insbesondere ist es Journalisten untersagt:

- Terroristen auf eigene Initiative während eines terroristischen Anschlags zu interviewen, es sei denn, sie wurden vom Einsatzzentrum gebeten oder ermächtigt,
- Terroristen ohne vorherige Abstimmung mit dem Einsatzzentrum Sendezeit einzuräumen,
- im eigenen Ermessen eine Vermittlerrolle zu übernehmen etc.<sup>9</sup>

Die Konvention wurde von Konstantin Ernst, Anton Zlatopolski, dem Generaldirektor des Fernsehsenders *Rossija*, Alexander Ljubimow, dem Vorsitzenden von *MediaSojus*, Aleksej Wenediktow, dem Chefredakteur des Radiosenders *Echo Moskwy* („Moskauer Echo“), Dmitrij Woskobojnikow, dem ersten stellvertretenden Generaldirektor der Nachrichtenagentur Interfax und anderen unterzeichnet.

Bald nach ihrer Verabschiedung schienen die Konvention und ihre Standards sowohl von den Medien als auch den Behörden vergessen. Und somit schwelgten die Medien ungeachtet der Vorschriften, „taktvoll und sensibel mit den Gefühlen von Freunden und Familien von Terroropfern umzugehen“ und „übermäßige Berichterstattung und schockierende Bilder bei der Berichterstattung von den Ereignissen und beim Zeigen der Beteiligten zu vermeiden“, geradezu in allen Einzelheiten der terroristischen Anschläge, die Ende 2003 und Anfang 2004 beim Hotel „National“ und in der Moskauer Metro verübt wurden.

## 7. Veröffentlichung von Interviews mit „Terroristen“ und „Extremisten“

Wenn man nach der Geschäftigkeit des Gesetzgebers und der Vollstreckungspraxis urteilt, bereitet extremistisches Material der Regierung im Hinblick auf Inhalte in Massenmedien die größte Sorge. Den meisten Zorn rufen Veröffentlichungen von „Interviews“ mit tschetschenischen Führern hervor, die den Widerstand gegen die Regierung organisieren.

Im Herbst 1999 verabschiedete die Staatsduma zu Beginn des zweiten Tschetschenienkonflikts die Resolution „Über die Situation in der Republik Dagestan, über vorrangige und nationale Sicherheitsmaßnahmen und den Kampf gegen Terrorismus“. Die Abgeordneten der Staatsduma forderten, „alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Vertretern illegaler bewaffneter Gruppierungen den Zugang zu den Medien zu verwehren.“ „Nichtbeachtung dieser Entscheidung wird als schwerer Verstoß betrachtet, der zur Verhängung von Strafen führt, wie sie in den Gesetzen der Russischen Föderation verankert sind, einschließlich Entzug der Rundfunklizenz.“

Was das praktische Vorgehen der Vollzugsbehörden betrifft, so ist es interessant, einmal die statistischen Daten über Verwarnungen an Massenmedien seitens des Ministeriums der Russischen Föderation für Presse, Rundfunk und Massenkommunikation zu betrachten. Von 2000 bis Ende 2003 versandte das Ministerium 45 Verwarnungen wegen Missbrauchs der Pressefreiheit, von denen 35 die Aufstachelung zu Feindschaft zwischen ethnischen Gruppen betrafen.<sup>10</sup> Bei näherer Betrachtung dieser größten Gruppe von Verwarnungen lässt sich feststellen, dass diese Medien aufgrund von Interviews mit Separatisten in den Bereich gesteigerter Aufmerksamkeit der Regierung geraten waren.

Ein stillschweigendes Verbot von Rundfunk- und Presseauftritten tschetschenischer Führer zeichnete sich zu Beginn des zweiten Tschetschenienkonflikts ab. Im August 1999 versandte das Ministerium der Russischen Föderation für Presse, Rundfunk und Massenkommunikation ein Telegramm an alle landesweiten Rundfunkgesellschaften. Das Telegramm empfahl in milder Form, keine tschetschenischen Kämpfer zu interviewen. Im Februar 2000 warnte Michail Seslawinski die Radiosender *Swoboda* („Radio Freiheit“) und *Echo Moskwy* („Moskauer Echo“): „Falls einer der tschetschenischen Terroristen anfangen sollte, über seine Auffassungen und Ansichten in den russischen Massenmedien zu sprechen und terroristische Anschläge und Geiselnahmen zu verteidigen, wird dies zur Sache des Presseministeriums.“

Das Ministerium der Russischen Föderation für Presse, Rundfunk und Massenkommunikation sprach im April 2000 Verwarnungen an den *Kommersant* („Kaufmann“) und die *Novaja Gazeta* („Neue Zeitung“) aus. Diese Zeitungen wurden des Verstoßes gegen Artikel 4 des russischen Föderationsgesetzes „Über die Massenmedien“ und Artikel 15 des Gesetzes „Über den Kampf gegen Terrorismus“ beschuldigt.

<sup>9</sup>) Der vollständige Wortlaut der Antiterrorismus-Konvention ist nachzulesen in der Zeitung *Gazeta* (9. April 2003).

<sup>10</sup>) Quelle abrufbar unter <http://www.lenizdat.ru/a0/ru/pm1/c.shtml?i=1016744&p=0#1>

Im März 2001 erging eine Verwarnung an die *Nesawisimaja Gazeta* („Unabhängige Zeitung“). Übrigens ergingen alle oben erwähnten Verwarnungen nach der Veröffentlichung verschiedener Interviews mit dem tschetschenischen Präsidenten Aslan Maschadow. Im Fall der *Nesawisimaja Gazeta* wurde die Verwarnung erteilt, weil „die Redaktion Material veröffentlichte, das Krieg propagiert, zu einer gewaltsamen Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung und der staatlichen Einheit aufruft, die Pressefreiheit missbraucht und somit gegen Art. 4 des Gesetzes ‚Über die Massenmedien‘ verstößt.“

Interessanterweise pflegte das Ministerium in den 90ern, wenn es eine Verwarnung im Zusammenhang mit Fällen von Missbrauch der Pressefreiheit aussprechen wollte, zahlreiche Konsultationen mit Fachleuten zu halten und sich an die Staatsanwaltschaft und staatliche Forschungsinstitute zu wenden, um eine Einschätzung und Bewertung der Texte zu erhalten. Anfang der 2000er ergingen diese Verwarnungen des Ministeriums geradezu mit Lichtgeschwindigkeit. Im Fall von *Kommersant* und *Novaja Gazeta* erfolgten sie am Tag der Veröffentlichung, bei der *Nesawisimaja Gazeta* ging sie am Tag nach der Veröffentlichung ein.

Schließlich erhielt die Zeitschrift *Sawtra* („Der Morgen“) eine Verwarnung am 26. Februar 2003 für die Veröffentlichung eines Interviews ihres Chefredakteurs Alexander Prochanow mit Achmed Sakajew, dem „Abgesandten Maschadows“. <sup>11</sup> (*Sawtra* ist eine führende oppositionelle Zeitung und Prochanow ein bekannter nationalistischer Autor in Russland.) Diese Veröffentlichung, so das Ministerium in seiner Verwarnung, verstoße gegen Art. 4 des Gesetzes „Über die Massenmedien“ und Art. 1 und 8 des Föderationsgesetzes „Über Gegenmaßnahmen gegen extremistische Tätigkeit“.

Der Gründer und Chefredakteur der Zeitung reichte Klage gegen das Presseministerium beim für mehrere Stadtbezirke zuständigen Moskauer *Twerskoj*-Gericht ein. Der Einspruch gegen die Disziplinarmaßnahme wurde am 5. Mai 2003 verhandelt und der Antrag abgewiesen. Das Gericht berücksichtigte die Auswertung von veröffentlichtem Material, die auf Antrag des Presseministeriums erfolgt war. Die Auswertung wurde von einem leitenden wissenschaftlichen Mitarbeiter des Instituts für Ethnologie und Anthropologie der Russischen Akademie der Wissenschaften vorgenommen, der zufällig gleichzeitig Vorsitzender des Moskauer Koordinierungsausschusses für kulturelle und gesellschaftliche Organisationen in Tschetschenien war. <sup>12</sup>

Am 21. Mai 2003 kündigte der damalige stellvertretende Presseminister Walerij Siro?enko bei einem Gespräch am runden Tisch in der Staatsduma an, der Fall *Sawtra* werde in Kürze im außergerichtlichen Verfahren ausgesetzt. Ein solches Verfahren ist in der Tat in Art. 8 des Gesetzes „Über Gegenmaßnahmen gegen extremistische Tätigkeit“ vorgesehen. <sup>13</sup>

11) „Was gut für London ist, kommt für Moskau zu früh ...“ in: *Swatra*, Nr. 6 (481), 4. Februar 2003 und Nr. 7 (482), 11. Februar 2003. Abrufbar unter <http://zavtra.ru/>

12) Quelle abrufbar unter [http://www.gazeta.ru/kz/more\\_business.shtml](http://www.gazeta.ru/kz/more_business.shtml)

13) Quelle abrufbar unter <http://www.i-news.org/viewnews/sng/4722>





## Die wechselnden Schattierungen politischer Rede in den Medien

Workshop, der am 19. Juni 2004 in Amsterdam  
stattfind

### Teilnehmer:

<b>Francisco Cabrera</b>	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
<b>Maja Cappello</b>	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)
<b>Egbert Dommering</b>	Institut für Informationsrecht (IViR)
<b>Bob Gillette</b>	Temporärer Medienkommissar, Kosovo
<b>David Goldberg</b>	deeJgee Research/Consultancy
<b>Jan Kabel</b>	<i>Vorsitz</i> , Institut für Informationsrecht (IViR)
<b>Tarlach McGonagle</b>	Institut für Informationsrecht (IViR)
<b>Toby Mendel</b>	ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression
<b>Tom Moring</b>	Schwedische Hochschule für Sozialwissenschaft, Universität Helsinki
<b>Aernout J. Nieuwenhuis</b>	Fachbereich Verfassungsrecht, Universität Amsterdam
<b>Susanne Nikoltchev</b>	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
<b>Małgorzata Pęk</b>	Nationaler Rundfunkrat Polens (KRRIT)
<b>Andrei Richter</b>	Moskauer Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik
<b>Frederick Schauer</b>	John F. Kennedy School of Government, Harvard University
<b>Alexander Scheuer</b>	Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)
<b>Páll Thórhallsson</b>	Europarat, GD II, Medienabteilung
<b>Dirk Voorhoof</b>	Universität Gent
<b>Franz Zeller</b>	Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und Universität Bern
<b>Anja Dobbelseen,</b>	<i>Logistik</i> , Institut für Informationsrecht (IViR)





## Co-Regulierung der Medien in Europa

Co-Regulierung als Alternative zu traditionellen Formen der Regulierung

**Was ist Co-Regulierung? • Welche Rolle kann sie im Mediensektor spielen? • Gibt es einen europäischen Gesetzesrahmen dafür? • Welche konkreten Beispiele der Anwendung von Co-Regulierung gibt es im audiovisuellen Bereich?**

Schon seit geraumer Zeit wird außer der Frage, welche Medien und Dienste in welchem Umfang zu regulieren seien, auch das Instrumentarium der Regulierung diskutiert. Dabei wird auf die Möglichkeit verwiesen, neben oder an Stelle traditioneller Rechtssetzung (Parlamentsgesetze, Verordnungen, Richtlinien usw.), „alternative“ Regulationsformen einzusetzen. Zu diesen begrifflich schwer gegeneinander abzugrenzenden Regulationsformen zählen die Selbstkontrolle, die Selbstregulierung sowie die Co-Regulierung. Letztere steht im Mittelpunkt dieser *IRIS Spezial*.

ISBN 92-871-5142-3, EUR 27

## Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa

Bericht über eine Diskussion am runden Tisch & Auswahl von Hintergrundmaterial

**Relevante Freiheitsrechte • Entstehung eines gesetzgeberischen Rahmens für den Rundfunk • Umgehung und verwandte Themen • Technische Neuerungen • Streitbeilegung**

Diese „*IRIS Spezial*“ verknüpft eine Reihe thematischer Stränge, die nur allzu häufig isoliert betrachtet werden. Er bewertet wesentliche Definitionslücken durch die Auseinandersetzung mit aktuellen Fragestellungen sowie plausible Gründe für Auslegungsdivergenzen, auf Grund derer es in der Zukunft zu Problemen kommen könnte. All dies wird durch einen Überblick über die relevanten Instrumentarien für benachbarte Kommunikationsdienste und einige vorsichtige Vorschläge zur Festigung der Strukturen und Systeme zur Beilegung von Streitigkeiten bei der rechtlichen Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter ergänzt.

ISBN 92-871-4855-4, EUR 27

## Fernsehen und Medienkonzentration

Regulierungsmodelle auf nationaler und europäischer Ebene

**Rechtsvergleichende Untersuchung der Schranken von Medienkonzentration • Regulierungsmodelle fünf europäischer Staaten • EG-Regulierungen • Vergleich mit den USA und der Russischen Föderation**

Diese rechtsvergleichende Publikation untersucht das Thema *Fernsehen und Medienkonzentration* aus einem juristischen Blickwinkel. Sie schließt analoges wie digitales Fernsehen in allen Verbreitungswegen (terrestrisch, Satellit und Kabel) ein. Ihr Ziel liegt in der Darstellung von alternativen Regelungsmodellen der Medienkonzentration mit ihren jeweiligen Besonderheiten, wie sie in fünf großen europäischen Fernsehmärkten entwickelt wurden. Zu einem tieferen Verständnis wird auch der Regelungsgedanke und die Umsetzung des jeweiligen Modells in die Praxis thematisiert.

ISBN 92-871-4596-2, EUR 27

## Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen & Glossar des digitalen Fernsehens

Technische Engpässe, vertikal integrierte Märkte und neue Formen von Medienkonzentration

**Wie sollen aktuelle technische Phänomene der Zugangskontrolle zum Medium Fernsehen behandelt werden? • Kann, muss, will man sie überhaupt regulieren? • Sind sie vielleicht schon von geltenden Regeln erfasst?**

Wenn man sich mit den Besonderheiten speziell des digitalen Fernsehens auseinandersetzt, werden viele neue Varianten der Konzentration von „Macht auf dem Medienmarkt“ offensichtlich. Sie resultieren vor allem aus der Kontrolle über technische Funktionen wie Anwendungsprogrammierschnittstellen, elektronische Programmführer, Portale, Paketierung oder Multiplexing, um nur einige zu nennen. Sind solche Wettbewerbsvorteile legitim, vielleicht gar wünschenswert oder verstoßen sie gegen die Regeln des Wettbewerbs? Vor allem, bedrohen sie die Meinungsvielfalt unserer Medien?

Das *Glossar des digitalen Fernsehens* beschreibt die Funktionsweise des digitalen Fernsehens und jene Strukturen und Mechanismen, die potenziell technische Engpässe verursachen und die Möglichkeit einer Zugangskontrolle für diesen speziellen Markt eröffnen könnten. Das Glossar dient somit als Nachschlagewerk und dem besseren Verständnis, der den Zugangskontrollen zu Grunde liegenden Prinzipien.

ISBN 92-871-5402-3, EUR 44