

# AUS DER FORSCHUNG

**Marcin Zielinski**

## **Gewährleistung und Durchsetzung der Medienfreiheit in Europa**

### **2. Arbeitstagung der Art. 10 EMRK-Arbeitsgruppe am 15./16. November 2011 an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)**

**Am 15. und 16. November 2011 fand an der Europa-Universität Viadrina in Zusammenarbeit mit dem Medienprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung die 2. Arbeitstagung der Art. 10 EMRK-Arbeitsgruppe zum Thema "Gewährleistung und Durchsetzung der Medienfreiheit in Europa" statt.**

#### **1. Motive, Ziele und bisherige Tätigkeit der Art. 10 EMRK-Arbeitsgruppe**

Das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die Informations- und Medienfreiheiten sind ein unveräußerlicher Kernbestand der europäischen Identität. Sie werden durch Art. 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates (EMRK) geschützt. In der Praxis sind jedoch zunehmend Defizite bei der Gewährleistung dieser Medienfreiheiten festzustellen, insbesondere in den Staaten Ost- und Südosteuropas. Bestätigt wurden diese Einschätzungen regelmäßig auf den Frankfurter Medienrechtstagen an der Europa-Universität Viadrina. So berichteten die Teilnehmer über zunehmende Beeinträchtigungen durch staatliche Stellen und private Kapitalgruppen. Um dieser Entwicklung entgegenzutreten, wurde die transnationale Art. 10 EMRK-Arbeitsgruppe gegründet, deren konstituierendes Symposium am 29. April 2011 an der St. Kliment Ohridski-Universität Sofia stattfand. Gründungsmitglieder sind Medienexperten und Medienrechtler der Europa-Universität Frankfurt (Oder), der Universität Pécs (Fünfkirchen), der St. Kliment Ohridski-Universität Sofia und der Universität Belgrad. Ihr erklärtes Ziel ist es, die Defizite bei der Gewährleistung der Meinungs- und Medienfreiheiten in Europa zu identifizieren und Strategien zu deren Überwindung zu entwickeln und durchzusetzen. Die Arbeit der Art. 10 EMRK-Arbeitsgruppe wird durch das Medienprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. und das Open Society Institute ideell und finanziell unterstützt. Die 2. Arbeitstagung am 15. und 16. November 2011 in Frankfurt (Oder) wurde durch die Mitglieder genutzt, um die aktuelle Lage der Medien in Ost- und Südosteuropa zu diskutieren und einen weiteren Beitrag zur Förderung der Medienfreiheit in diesen Ländern zu leisten. Bereits im Rahmen des konstituierenden Symposiums in Sofia betonte Prof. Dr. Johannes Weberling, Rechtsanwalt in Berlin und Honorarprofessor an der Viadrina, die Bedeutung des Art. 10 EMRK für die Medienlandschaft Südosteuropas. Auf dessen Grundlage sei es nämlich durchaus möglich Defizite bei den Medienstandards zu beseitigen. Voraussetzung sei jedoch die genaue Kenntnis über Inhalt und Auslegung des Art. 10 EMRK. Die Arbeitsgruppe trägt daher seit ihrer Gründung dazu bei, die Rechtsprechung des EGMR fortlaufend hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Medienfreiheiten zu bewerten. Ihre Erkenntnisse werden zudem regelmäßig in Fachzeitschriften und im Onlineportal [www.presserecht.de](http://www.presserecht.de) veröffent-

licht und somit einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, um die Informationen über die Möglichkeiten und erforderliche Maßnahmen zur Sicherung und Gewährleistung der Medienfreiheiten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

## 2. Aktuelle Probleme der Durchsetzung und

### Gewährleistung der Medienfreiheit

Zu Beginn der 2. Arbeitstagung der Arbeitsgruppe erfolgte eine aktuelle Darstellung der gegenwärtigen Situation der Medienfreiheit in Bulgarien, Serbien und Ungarn.

#### a) Bulgarien

Über die gegenwärtige Situation der Medien in Bulgarien berichtete Dr. Ivo Indzhov vom Lehrstuhl für Politologie der Philosophischen Fakultät an der Universität Sofia. In seinem Beitrag behandelte er schwerpunktmäßig das Phänomen bezahlter Nachrichten in Bulgarien, welches insbesondere im Oktober 2011 während des Wahlkampfes im Rahmen der Präsidentschafts- und Kommunalwahlen deutlich geworden sei. Einen wesentlichen Beitrag zur Ausweitung bezahlter Nachrichten leiste das neue Wahlgesetzbuch Bulgariens, welches den Verfall journalistischer Ethik fördere. Kritiker würden insbesondere bemängeln, dass das Wahlgesetzbuch die Grenze zwischen politischer Werbung und unabhängiger Berichterstattung verwische. Die bisherige rechtliche Regelung habe den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Ausstrahlung von Wahlwerbung zu einem einheitlichen Tarif verpflichtet. Diese Regelung eines einheitlichen Tarifs sei nun seit Anfang 2011 auf alle Anbieter von sog. „Medienleistungen“ übertragen worden und umfasse daher auch Print- und Online Medien. „Medienleistungen“ seien dabei als „das Schaffen und die Verbreitung von Informationen und Inhalt“ definiert worden. Diese unklare Definition führe dazu, dass Medienanbieter sowohl Werbung als auch Berichterstattung unter diesen Begriff subsumieren und somit keine Trennung mehr vornehmen würden. Beachte man darüber hinaus den Umstand, dass die Mehrheit der bulgarischen Medien unter schwerwiegenden finanziellen Problemen zu leiden habe, so sei wenig verwunderlich, dass die meisten bezahlten Berichte in den Medien keine Kennzeichnung als Wahlwerbung erhalten würden. Lediglich finanzstarke Medienunternehmen seien daher bereit gewesen Wahlwerbung auch als solche zu kennzeichnen und sie nicht unter dem Deckmantel der Berichterstattung zu veröffentlichen. Aber auch diese Medien seien nicht in der Lage gewesen, die finanzstarken Parteien und Politiker im Wahlkampf daran zu hindern, Berichterstattung in anderen Medien faktisch zu kaufen. Beunruhigend sei darüber hinaus die starke Verflechtung der Mehrheit der Medien mit der Regierungspartei GERB. Untersuchungen hätten gezeigt, dass ca. 60 % der in den Medien veröffentlichten Beiträge der Regierungspartei gewidmet worden seien.

Zusammenfassend sei festzuhalten, dass die neusten Gesetzesänderungen eine Art legaler Medienkorruption ermöglicht hätten. Medien würden nun für ihre eigentliche Funktion – namentlich das Beschaffen und Verbreiten von Informationen – von denjenigen bezahlt, die von der Berichterstattung profitieren und seien daher eben nicht mehr in der Lage ihre Funktion ordnungsgemäß zu erfüllen. Aber nicht nur der Gesetzgeber sei gefordert. Die Medien selbst hätten in ihrem Ethikkodex festgelegt, dass eine strikte Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalten zu erfolgen habe. Ein großer Teil der Verantwortung liege daher auch bei ihnen selbst; deren Verantwortung könne durch die Einhaltung der selbst auferlegten Vorgaben wahrgenommen werden. Medienunternehmen sollten dabei beachten, dass die Einhaltung ethischer Vorgaben eine Grundvo-

raussetzung für ihren Erfolg sei, da sie ohne das Vertrauen der Bürger – ihrem großen öffentlichen Kapital – schlichtweg nicht existieren können.

#### b) Serbien

Zur aktuellen Lage der Medien in Serbien referierte Dr. Dejan Milenković, Dozent für Medienrecht und Medienpolitik an der Universität Belgrad. Sein Bericht zeigte auf, dass die Lage der Medien in Serbien nach wie vor kritisch ist und sich während des vergangenen halben Jahres nicht verbessert hat. So seien nach wie vor Fälle bekannt, in denen Journalisten offen angegriffen und in ihrer Arbeit behindert worden seien. Beispielhaft könne man den Fall der Journalisten Ivona Palada und Damir Dervišagić anführen, die während ihrer Recherchen für den „Kurir“ angegriffen worden seien. In Lesklovac hätten Mitglieder einer Jugendpartei Journalisten aufgrund kritischer Fragen beschimpft. In Šabac sei ein Journalist von einem Bodyguard eines bekannten Geschäftsmannes angegriffen worden, der ihm sogar mit dem Tod gedroht habe. Obwohl der Angreifer nach einigen Stunden festgenommen wurde, seien die genauen Tatumstände bis heute nicht aufgeklärt worden. Im Durchschnitt sei pro Monat ein ernsthafter Angriff auf Journalisten zu verzeichnen.

Neuigkeiten gebe es hingegen in Bezug auf das Medienstrategiepapier, das mit einem Jahr Verspätung am 28. September 2011 präsentiert worden sei. Die Erstellung des Strategiepapiers habe die Regierung ausschließlich ihren eigenen Experten überlassen. Unabhängige Medienexperten seien hingegen nicht konsultiert worden. Milenković sieht darin ein klares Zeichen dafür, dass die Regierung nach wie vor versucht die Kontrolle über die Medien zu behalten. Darüber hinaus könne man vier wesentliche Kritikpunkte an der neuen Medienstrategie äußern.

Der erste Kritikpunkt betreffe den Rundfunk. So sehe das Strategiepapier die Einrichtung sechs regionaler öffentlicher Rundfunksender vor. Die Regierung begründe diesen Schritt mit der Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung, auch mit regionalen Informationen. Die privaten Medien hingegen seien sehr skeptisch gegenüber diesem Argument. So könne die Versorgung kleinerer Regionen bereits gegenwärtig mit anderen Medien als dem Rundfunk sichergestellt werden. Ferner sei zu befürchten, dass die Regierung versuchen werde durch Regionalsender noch mehr Einfluss auf den Rundfunk zu gewinnen. Ähnliche Kritikpunkte habe auch die EU-Kommission geäußert. Der zweite Kritikpunkt betreffe das Recht nationaler Minderheiten, öffentliche Rundfunkunternehmen gründen zu dürfen. In der Vergangenheit sei nämlich deutlich geworden, dass diese oftmals nicht unabhängig berichten würden, sondern zur Lobbyarbeit für die jeweiligen Gruppen missbraucht worden seien. Der dritte Kritikpunkt betreffe die staatliche Nachrichtenagentur „Tanjug“. Journalisten und Medienunternehmen würden seit Jahren für eine Privatisierung kämpfen, um den Einfluss des Staates zu beschränken. Das Strategiepapier sehe jedoch keine ausdrückliche Privatisierung vor. Der vierte Kritikpunkt betreffe Pläne zur Gründung öffentlicher Medienunternehmen, die in serbischer Sprache in den Gebieten Kosovo und Metohija tätig sein sollen. Geplant werde insbesondere eine Zeitung, die dem „Panorama“-Verlag angehören solle. Auch in diesem Fall hätten entsprechende Stellen aus Brüssel darauf hingewiesen, dass die Gründung staatlicher Medienunternehmen nicht notwendig sei, um die Bevölkerung mit Informationen zu versorgen.

Weitere Einschränkungen würden aus den serbischen Gesetzen und der medienfeindlichen Staatsanwaltschaft folgen. So sei in jüngster Zeit ein Fall aufgetreten, in dem ein Journalist über die mangelhafte Ausstattung der serbischen Armee berichtete und in seinem Beitrag darstellte, dass das Land nicht in der Lage sei sich zu verteidigen. Grundlage seines Beitrages sei ein Gutachten des Verteidigungsministeriums gewesen, welches ihm durch eine unbekannt Quelle zugespielt worden sei. Nachdem das Verteidigungs-

ministerium erfahren habe, dass dieser Artikel veröffentlicht werden soll, habe es den Verlag aufgefordert die Quellen zu nennen und beschuldigte den Journalisten des Geheimnisverrats. Die Staatsanwaltschaft wertete das Verhalten der Journalisten als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und erhob Anklage.

Schließlich sei auf das Problem intransparenter Medienbeteiligungen hinzuweisen. Im September 2011 habe der Antikorruptionsrat seinen Report zur Unabhängigkeit der Medien in Serbien präsentiert. In seinen Schlussfolgerungen komme der Rat zu dem Ergebnis, dass die serbischen Medien systematisch politisch unter Druck gesetzt worden seien, was zu einer faktischen Kontrolle über sie geführt habe. Daher gebe es im Ergebnis keine freien und unabhängigen Medien mehr in Serbien, die eine objektive und umfassende Berichterstattung vornehmen würden. Verstärkt werde dies durch die intransparenten Beteiligungsverhältnisse. So seien 18 von 30 Rundfunkveranstaltern faktisch unbekannt. Eigentümer von Medienunternehmen seien Offshore-Gesellschaften, Politiker und deren Familien. Problematisch sei dabei insbesondere die Beteiligung von Politikern beziehungsweise ihrer Familien an Medienunternehmen, die eine unabhängige Berichterstattung verhindern würden. Die wenigen unabhängigen Medien seien eingeschüchtert und nur mangelhaft durch den Staat geschützt. Die Vorgehensweise der Staatsanwaltschaft zeige vielmehr, dass der Staat alle Möglichkeiten nutze, um kritische Medien in ihrer Arbeit zu behindern. Im Ergebnis führe dies zu einer Zensur auf dem serbischen Medienmarkt.

#### c) Ungarn

Dr. Krisztina Nagy von der Universität Pécs (Fünfkirchen) befasste sich mit den Auswirkungen der neuen ungarischen Mediengesetze auf das ungarische Mediensystem. Zwar könne seit der Einführung der Mediengesetze kein direkter Einfluss des Staates auf die Medien nachgewiesen werden. Die Novellierungen seien dennoch kritisch zu bewerten. Ihrer Einschätzung nach bestehe nach wie vor die Gefahr, dass die Parteien auf Grundlage der neuen Regelungen zunehmend Einfluss auf die Medien gewinnen könnten.

In den letzten Monaten sei eine zunehmende Frustration in der Medienlandschaft zu verzeichnen. So seien die Chefredakteure der beiden größten ungarischen Nachrichtensportale, origo.hu und index.hu, zurückgetreten. In Fachkreisen werde vermutet, dass die zunehmenden Konflikte zwischen den Redakteuren und den Eigentümern der Portale, die rege Kontakte zur Politik pflegen würden, eine weitere Zusammenarbeit unmöglich gemacht haben. Darüber hinaus sei ein zunehmender Qualitätsverlust in den Medien zu verzeichnen. Informationsangebote würden zunehmend durch Unterhaltungsangebote ausgetauscht. Diese Entwicklung werde auch als Konsequenz aus den neuen Mediengesetzen erachtet, da kritische Berichterstattung auf juristischem Wege sanktioniert werden könne.

In Bezug auf den Medienrat könne man eine bislang geringe Aktivität feststellen, die sich hauptsächlich auf den Bereich des Jugendschutzes erstrecken würde. Grund dafür sei schlichtweg, dass die meisten Rundfunkunternehmen dem Land bereits den Rücken gekehrt und ihren Sitz in andere EU-Staaten verlagert haben. Die Aufsicht über Print- und Online-Medien sei hingegen auf Koregulierungseinrichtungen ausgelagert worden und daher noch nicht sehr ausgeprägt. Nach den neuen Mediengesetzen sei der Medienrat berechtigt Selbstregulierungsorganisationen im Bereich der Print- und Online-Medien Kompetenzen zur Ausübung der Kontrolle zu übertragen. Solche Organe bestünden jedoch nur für Online-Medien und den Bereich der Werbung. Im Bereich der Printmedien hingegen seien bislang keine gemeinsamen ethischen Pressestandards zu finden. Was die bestehenden Selbstregulierungsorgane angehe, so sei zu beachten, dass auch im Falle der Selbstregulierung die Medienbehörde Eingriffe vornehmen könne, wenn sie der Auffas-

sung sei, die Entscheidung der Organe sei mit dem Recht unvereinbar. Diese Regelung ermögliche faktisch eine komplette Inhaltskontrolle durch ein staatliches Organ. Mit besonderer Spannung würde in den letzten Monaten die Arbeit des Medienrates in Bezug auf die Zulassung von Rundfunksendern verfolgt. So seien in den vergangenen Monaten die ersten Ausschreibungen für Hörfunksender vorgenommen worden. Diese beinhalten insbesondere strikte Programmvorgaben. In diesem Zusammenhang seien bereits bestehende und genutzte Frequenzen ausgeschrieben worden. Es sei zwar nicht unwahrscheinlich, dass die bisherigen Rundfunkunternehmen diese Frequenzen erneut zugesprochen bekämen, indes nur unter den neuen Voraussetzungen. Dies zeige, wie die neuen Mediengesetze auf den Inhalt der Medien einwirken.

### 3. Die institutionelle Garantie freier Medien als notwendiges Element eines wirkungsvollen Schutzes der Medienfreiheit aus Art. 10 EMRK

Im Anschluss an die Länderberichte referierte Maximilian Kall, Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt Medienrecht der Europa-Universität Viadrina, über die Bedeutung des Art. 10 EMRK für die Garantie von Medienfreiheit und Pluralismus in unserer heutigen Informationsgesellschaft.

#### a) Grundsätzliche Auslegung und Bedeutung der Medienfreiheiten

Die Kommunikationsfreiheit gehöre unumstritten zu den Grundpfeilern einer demokratischen Gesellschaft. Sie sei unverzichtbare Grundvoraussetzung für deren Fortschritt und für die Persönlichkeitsentfaltung eines jeden Menschen. Sowohl das BVerfG als auch der EGMR hätten in ihrer ständigen Rechtsprechung betont, dass die Medienfreiheiten nicht nur subjektive Abwehrrechte seien, sondern auch objektive Verpflichtungen der Staaten zum Schutz dieser Rechte darstellen würden. Der EGMR kategorisiere diese Verpflichtungen sowohl positiv als auch negativ. Die negatorischen Abwehrrechte verpflichteten die Konventionsstaaten zur Unterlassung von Eingriffen in die geschützte bürgerliche Freiheitssphäre. Die positiven Verpflichtungen würden dagegen die objektiv-rechtlichen Pflichten der Staaten bezeichnen, nach denen diese für die Garantie und den Schutz der Menschenrechte aktiv einzutreten hätten. Die Konventionsstaaten seien somit verpflichtet, die in der EMRK garantierten Rechte positiv zu schützen. Dabei sei der Staat nicht Widersacher, sondern Garant der Grundrechte. Die Grundrechte seien Grundlagen und Direktiven des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens. Die Realisierung der grundrechtlich geschützten Verhaltensweisen werde jedoch erst möglich durch die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen durch den Staat. Dies sei Kern der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte und ihrer Funktion als objektiver Ordnung.

#### b) Gewährleistungsgehalte des Art. 10 EMRK in der aktuellen Straßburger Judikatur

In seinen weiteren Ausführungen befasste sich Kall mit entscheidenden Urteilen des EGMR. Art. 10 Abs. 1 EMRK schütze demnach die Freiheiten der Meinungsbildung und der Meinungsäußerung. Aus der Meinungsbildungsfreiheit folge nach der Rechtsprechung des EGMR ein umfassendes Verbot staatlicher Indoktrinierung. Objektiv-rechtlich folge hieraus die in der *Lentia*-Entscheidung des EGMR entwickelte Verpflichtung der Staaten, pluralistische Mediensysteme zu garantieren. Das österreichische Rundfunkmonopol des ORF sei mit dieser Rechtsprechung beendet worden.

Art. 10 Abs. 1 EMRK schütze des Weiteren jede Art der Äußerung ungeachtet ihrer Form, ihres Inhalts und ihres Verbreitungswegs. Insbesondere im politischen Meinungskampf dürften Ansichten polarisieren und schockieren. Auch werbende Inhalte seien

vom Schutzbereich erfasst. Zudem sei die Weitergabe fremder Äußerungen geschützt. Selbst die Weiterverbreitung eines fremden Rundfunkprogramms werde vom Schutzbereich umfasst. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK gewährleiste die Informationsfreiheit, die eng verknüpft sei mit der Freiheit der Meinungsbildung. Insbesondere der Empfang von Medieninhalten werde geschützt, aber auch die aktive Informationsbeschaffung.

Habe der EGMR in seiner früheren Rechtsprechung den Schutzzumfang der Informationsfreiheit noch ähnlich eng gezogen wie das BVerfG und von Art. 10 Abs. 1 EMRK nur das Recht des Zugangs zu allgemein verfügbaren Informationsquellen erfasst angesehen, erkenne er nunmehr mit der Entscheidung *Sdružení Jihočeské Matky gegen Tschechien* aus dem Jahr 2006 Art. 10 Abs. 1 EMRK auch für anwendbar in Fällen, in denen der Zugang zu Verwaltungsdokumenten von vornherein verweigert werde. Beschränkungen seien nun rechtfertigungsbedürftig nach Art. 10 Abs. 2 EMRK. Das für die Medien essentielle Recht freier Informationsbeschaffung sei damit wesentlich gestärkt worden. Ein konventionsunmittelbares Recht auf behördliche Auskunft lasse sich dennoch – zumindest noch – nicht ableiten.

Art. 10 Abs. 1 EMRK schütze die Freiheit der Medien nicht ausdrücklich. Der EGMR sehe die Presse- und Rundfunkfreiheit gleichwohl als selbständige Teile des sachlichen Schutzbereichs. Die Zuordnung werde wesentlich bei der Rechtfertigung von Eingriffen nach Art. 10 Abs. 2 EMRK und bestimme maßgeblich die Verhältnismäßigkeitsprüfung. So berücksichtige der EGMR die für die Demokratie essentielle Wächterfunktion der Presse als „*public watchdog*“. Ähnlich wie Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 GG schütze die Konvention alle pressemäßigen Tätigkeiten aller wesentlichen Akteure, insbesondere die organisatorischen Rahmenbedingungen, den Vertrieb und die Arbeit der tätigen Journalisten. Der weite Schutzbereich der Rundfunkfreiheit reiche von der Organisation der Veranstalter über die Informationsübertragung bis hin zur inhaltlichen Gestaltungsfreiheit. Journalistische Tätigkeiten im Rundfunk behandle der EGMR weitgehend als Teil der Pressefreiheit. Die Bedeutung des investigativen Journalismus und seiner Grundbedingungen, insbesondere des Quellenschutzes und des Redaktionsgeheimnisses, habe der EGMR seit seiner *Goodwin*-Entscheidung 1996 durch seine Judikatur wesentlich gestärkt. Entwickelt als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe in diese Grundbedingungen freier Medien, hätten diese sich damit längst zu objektiven Prinzipien verfestigt.

Zwar bestehe der Genehmigungsvorbehalt des Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK für Rundfunk und Film, dieser sei jedoch den engen Schrankenbestimmungen des Art. 10 Abs. 2 EMRK unterworfen. Erlaubnisvorbehalte seien also rechtfertigungsbedürftig, der Grundsatz sei die Erlaubnisfreiheit, was auch ein objektives Prinzip darstelle. Art. 10 Abs. 1 EMRK garantiere den Empfang und die Weitergabe von Informationen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen – „*regardless of frontiers*“. Jede Einschränkung der grenzüberschreitenden Kommunikation bedürfe damit der Rechtfertigung nach Art. 10 Abs. 2 EMRK. Die Konvention unterstreiche damit das völkerrechtliche objektive Prinzip des „*free flow of information*“. Der abgewandelte Begriff des „*free marketplace of ideas*“ finde sich in der Judikatur des EGMR. Das BVerfG betone den „freien Meinungsmarkt“. Der freie, globale Informationsfluss sei wesentliches Strukturprinzip moderner Kommunikation, insbesondere des Internets.

Was den persönlichen Gewährleistungsbereich angehe, so sei Art. 10 EMRK ein Menschenrecht, das allen natürlichen Personen zukomme, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Nach dem Telos des Art. 10 EMRK und der systematischen Folgerung aus Art. 34 EMRK, dass auch nichtstaatliche Organisationen oder Personengruppen Individualbeschwerde zum EGMR einlegen könnten, die auf eine Deckungsgleichheit von prozessualer Aktivlegitimation und materieller Berechtigung schließen lasse, seien grund-

sätzlich auch juristische Personen des Privatrechts geschützt. Im *Autronic*-Urteil habe der EGMR entsprechend ausgeführt, Art. 10 EMRK schütze jedermann, insbesondere auch „*profit-making corporate bodies*“. Der persönliche Schutzbereich erstreckte sich auch auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zur Abwehr staatlicher Programmeinflüsse.

#### c) Die Freiheit der Massenkommunikation im Internet nach Art. 10 EMRK

Kall erörterte auch die besondere Bedeutung des Art. 10 EMRK für das Internet. Das Internet verbinde als Infrastruktur der modernen Informationsgesellschaft alle Medien auf einer konvergenten Plattform. Die Funktionsfähigkeit des Meinungsmarktes, den das Internet abbilde, hänge wesentlich davon ab, welchen kommunikationsfreiheitlichen Rahmen das internationale Recht setze. Mithin komme der Auslegung des Art. 10 EMRK in der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs ebenso wie in der Rechtsanwendung durch nationale Gerichte fundamentale Bedeutung zu.

Der EGMR lege die EMRK als „*living instrument*“ aus. Bei der Rechtfertigung von Eingriffen komme es dem Gerichtshof wesentlich darauf an, dass diese keine „*chilling effects*“, keine hemmende Wirkung für den künftigen Freiheitsgebrauch, hätten. Bereits in seinem *Autronic*-Urteil 1990 habe der Gerichtshof ausgeführt, Art. 10 EMRK gelte nicht nur für den Inhalt, sondern auch für die Übertragung von Informationen, da jede Einschränkung notwendig einen Eingriff in die Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit bedeute. Diese Aussage verknüpfte der EGMR allerdings mit den in Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK genannten elektronischen Medien, weshalb ihre Übertragbarkeit auf Internetdienste fraglich sei. In jedem Fall ließe der EGMR aber erkennen, dass er Art. 10 EMRK entwicklungs offen für neue Technologien interpretiere.

Kall verwies in diesem Zusammenhang auf die jüngsten Urteile des EGMR. Im Fall der britischen *Times (Times Newspapers Ltd. (Nr. 1 u. 2) gegen Vereinigtes Königreich, 2009)*, die über einen angeblichen Geldwäscheskandal berichtet habe, habe der EGMR entschieden, dass die durch die britischen Gerichte auferlegte Verpflichtung, auf die Unrichtigkeit der Artikel in ihren Onlinearchiven hinzuweisen, keine Verletzung von Art. 10 EMRK darstelle. Das Internet spiele durch seine Zugänglichkeit und seine Möglichkeiten, große Informationsmengen zu speichern und zu verbreiten, eine wichtige Rolle für den Zugang und die Mitteilung von Informationen. Der Betrieb von Internetarchiven sei ein bedeutender Teil dieser Rolle und unterfalle daher dem Schutz des Art. 10 EMRK. Damit habe der Gerichtshof gezeigt, dass er nicht nur die einzelnen Kommunikationsinhalte, die über das Internet verbreitet werden, sondern auch die Grundbedingungen meinungsbildungsrelevanter Internetkommunikation – hier: Onlinearchive – von den Freiheiten des Art. 10 EMRK, erfasst sehe. Im Fall kompromittierender Berichterstattung der inzwischen eingestellten *News of the World* über den damaligen Präsidenten des Internationalen Automobilverbandes Mosley (*Mosley gegen Vereinigtes Königreich, 2011*) sprach der EGMR synonym von „*press*“ und „*journalism*“, auch hinsichtlich der Onlineberichterstattung.

#### d) Verdichtung der Gewährleistungspflichten zu einer institutionellen Garantie

Die beschriebenen Gewährleistungspflichten der Konventionsstaaten, die unmittelbar aus Art. 10 Abs. 1 EMRK und aus der Verpflichtung der Staaten zum effektiven Schutz der Menschenrechte aus Art. 1 EMRK abzuleiten seien, verdichteten sich zu einer institutionellen Garantie einer freien und pluralen Kommunikationsordnung. Die Medien als Informationsmittler und Informationsaggregatoren seien wesentlicher Teil dieser Kommunikationsordnung. Medium in diesem weit verstandenen Sinne könne ein Blogger sein, ein Twitterer ebenso wie eine etablierte Zeitschrift oder ein Fernseh- oder Radiosender. Die Leistungsfähigkeit und Innovationsoffenheit der Kommunikationsordnung hänge

davon ab, dass die Gewährleistungsgehalte entsprechend weit gezogen werden würden und jede Art massenkommunikativer Vermittlung von Informationen – auch jene, die zunächst individualkommunikative Züge tragen wie etwa die Verbreitung von Medieninhalten über soziale Netzwerke im Internet – unzweifelhaft erfasst werde. Die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs biete hierzu dogmatisch die notwendigen Anknüpfungspunkte. Der beschriebene Verfassungscharakter der EMRK als *law-making treaty*, ihre dynamische Auslegung als *living instrument* und der Grundsatz der Effektivität des Menschenrechtsschutzes verpflichteten die Konventionsstaaten über die Bindung aus Art. 1 EMRK dazu, die materiellen Freiheitsrechte der EMRK so zu sichern, dass die von der EMRK vorausgesetzten Grundbedingungen der Demokratie und der Pluralität wirksam geschützt werden würden. Die Freiheit der Kommunikation sei in modernen Informationsgesellschaften derart essentiell, dass eine objektiv-rechtliche Gewährleistung ihrer Grundbedingungen zu ihrer institutionellen Sicherung führen müsse. Dies entspreche der EGMR-Rechtsprechung, begründet durch den Leitsatz des *Lentia*-Urteils 1993, wonach Staaten der *höchste Garant* des Pluralismus seien.

#### e) Reichweite der institutionellen Garantie

Die Reichweite dieser Garantie könne wiederum anhand einiger exemplarisch ausgewählter Gewährleistungsgehalte skizziert werden. So erfordere jede demokratische Informationsgesellschaft die kommunikative Chancengleichheit aller Bürger. Freiheitsschutz werde zum Zugangsschutz, wenn Digitalisierung und Medienkonzentration eine neue Gefahr des Wachstums von Zugangshürden bergen. Auch die klassischen medialen Ausdrucksformen des Art. 10 EMRK seien nicht mehr ohne das Internet als Informationsquelle und Verbreitungsweg denkbar. Der Zugang zum Internet sei damit Grundvoraussetzung grundrechtlich geschützter kommunikativer und informationeller Verhaltensweisen. Somit bestehe eine Gewährleistungspflicht des Staates für eine kommunikative Grundversorgung.

Das Recht auf Anonymität im Internet werde derzeit rechtspolitisch in Frage gestellt. Der Schutzgehalt der Kommunikations- und Medienfreiheit müsse jedoch das Recht auf anonyme Recherche und anonyme Publikation garantieren. Einschränkungen dieses Rechts müssten einer engen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterworfen werden. Wenn nicht ausgeschlossen werden könne, dass das Internetäußerungs- und Informationsverhalten kontrolliert werde, entstünden nicht vertretbare *chilling effects*. Anpassung und Verzicht auf die Grundrechtsausübung könnten die Folge sein. Schon heute seien einer internationalen BBC-Studie zufolge 72 % der Deutschen der Ansicht, ihre Meinungsfreiheit im Internet nicht ausüben zu können, ohne Nachteile befürchten zu müssen.

Suchmaschinen, Portale und soziale Netzwerke seien als Informationsmittler und Navigatoren eminente Faktoren der Internetkommunikation, die Informationen selektieren und aggregieren. Werde eine Information im Index einer Suchmaschine oder in den Nachrichtenkanälen (*news feeds*) sozialer Netzwerke unterdrückt, so werde ihre Rezeptionsmöglichkeit drastisch beschränkt. Damit wachse die Gefahr einer selektiv manipulativen Steuerung des Nutzerverhaltens, verstärkt durch die Erfassung von Nutzergewohnheiten, welche eine individualisierte Informationsauswahl anhand rein ökonomischer Faktoren ermöglicht. Die Gefahren würden potenziert, wenn Anbieter von Navigation, Information und Werbung vertikal integrierte massenmediale Wertschöpfungsnetzwerke bilden. Autonomiefördernder Regelungsbedarf bestehe gerade an dieser Stelle und müsse am Selbstbestimmungsrecht des individuellen Kommunikators und Rezipienten über die Aufnahme, Kombination und Verarbeitung von Informationen ansetzen, etwa durch umfassende Transparenzpflichten und durch Trennungsgebote zwischen Information und Werbung. Meinungsbildungsfreiheit erfordere Manipulationsfreiheit.

Schließlich seien die neuesten Diskussionen in Bezug auf *Netzneutralität und mobile Internetkommunikation zu beachten*. Das Prinzip der Netzneutralität, also des diskriminierungsfreien Transports von Datenpaketen nach den *Best Effort-* und *First in- / First out-*Prinzipien ungeachtet von Herkunft, Inhalt und Anwendung, stehe in jüngster Vergangenheit zur Disposition. Daraus erwachse eine erhebliche Gefahr für die Pluralität des Diskurses im Internet und die Garantie kommunikativer Chancengleichheit, aus der das Recht der Kommunikatoren auf diskriminierungsfreien Zugang zu den Netzen und der Rezipienten auf diskriminierungsfreien Abruf der Informationen folge. Dabei könne es nicht um die Sicherstellung absoluter Netzneutralität gehen. Entscheidend sei vielmehr das Erfordernis sachlicher und von den Providern jederzeit transparent zu dokumentierender Rechtfertigung jeder Einschränkung. Insbesondere Echtzeitdienste erforderten ein intelligentes Netzwerkmanagement. Eingriffe zur Abwehr von Spam und Viren seien geboten. Einschränkungen der Netzneutralität dürften damit nur zulässig sein, soweit sie der *Quality of Service* und der Netzwerksicherheit dienen. Zudem müssten die spezifischen Gefahren durch Inhaltskontrolle und privat motivierte Zensur etwa durch Unterdrückung der Datenübertragung konkurrierender Internetdienste in den Blick genommen werden.

#### 4. Ein ziviles Kontrollsystem zur Arbeit der neuen ungarischen Medienbehörde

Nachdem Dr. Krisztina Nagy bereits erste Kritik am ungarischen Medienrat geäußert hatte, referierte Dr. Gábor Polyák über ein Projekt, welches ein ziviles Kontrollsystem zur Arbeit der neuen ungarischen Medienbehörde zum Gegenstand hat und 2011 ins Leben gerufen wurde. Nach den umfassenden Reformen im Jahr 2010 ergäben sich eine vollkommen neue Situation für die Medien sowie neue Anforderungen zur Sicherung der Medienfreiheiten. Diese neue Situation folge insbesondere aus der nun sehr starken Position der ungarischen Medienbehörde. So übe die Medienbehörde insbesondere die Aufsicht über Presse- und Online-Angebote aus und könne in diesem Rahmen harte Sanktionen bestimmen (u.a. hohe Geldstrafen). Hinzu komme, dass die tatsächliche Unabhängigkeit der Medienbehörde in Frage gestellt werde und dass die Regierung in wesentlichem Maße auf die Behörde Einfluss nehmen könne. Die mit den Novellierungen einhergehenden Risiken für die Medienfreiheit könnten jedoch begrenzt werden, wenn die Arbeit des Medienrates ständig beobachtet und die Öffentlichkeit über Missstände informiert werde. Ein ziviles Kontrollsystem in Form eines *Standards Media Monitor* solle hierzu beitragen. Das Projekt verstehe sich als Organisation zur Förderung der Transparenz und Freiheit auf dem Medienmarkt. Teilnehmer seien daher vor allem Journalisten beziehungsweise im Medienbereich tätige Personen, die aus Überzeugung für die Freiheit der Presse und anderer Medien einstünden. Das Projekt solle aber auch dabei helfen, die zum Teil niedrigen Standards des ungarischen Journalismus anzuheben und biete somit Hilfe zur Selbsthilfe für andere Journalisten. Es könnte daher auch den Anstoß zu einer Diskussion über grundlegende Fragen des Journalismus in Ungarn bieten. Getragen werde das Projekt durch das Eötvös Károly Institute. Dieses sichere den Großteil der personellen und administrativen Grundlagen. Die Gruppe unter der Leitung von Gábor Polyák sei interdisziplinär aufgebaut und umfasse neben Medienrechtlern auch Wirtschaftswissenschaftler, Journalisten und Ökonomen. Das Projekt verfolge mehrere Ziele: Es solle dazu beitragen, umfangreiche, aktuelle und fachlich begründete Informationen über die Medienfreiheit in Ungarn zu sammeln. Hierdurch könne man als Fürsprecher der Medienfreiheit agieren und Druck auf die Politik ausüben. Es diene weiterhin dem Monitoring der Tätigkeit des Medienrates und anderen Foren der Rechtsanwendung.

Damit verbunden sei eine umfangreiche, interdisziplinäre Wirkungsanalyse der Medienregulierung. Es diene auch als medienpolitischer *think tank* durch eine Analyse der technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umgebung der Medienordnung. Schließlich diene es der Förderung der Zusammenarbeit und Koordination. Hierzu werde ein ständiger Dialog mit fachlichen und zivilen Organisationen im Bereich von beispielsweise Menschenrechten und Journalismus geführt.

Die Projektgruppe werde sukzessiv einen *Medienfreiheit-Index* erstellen, in dem sie ihre Ergebnisse zusammentragen werde. Damit entstehe ein umfangreiches Verzeichnis über den Zustand der Medienfreiheit. Dies ermögliche auch eine Analyse über die Ausführung der Mediengesetze. Die Projektgruppe werde stets über ihren Forschungsstand informieren und nutze hierzu bereits vielfältige Möglichkeiten wie Blogs, Internetseiten und Facebook. Darüber hinaus würden öffentliche Informationsveranstaltungen angeboten sowie Workshops an Universitäten durchgeführt.

## 5. Zusammenfassung

Die 2. Arbeitstagung der Art. 10 EMRK Arbeitsgruppe hat verdeutlicht, dass die Sicherung der Medienfreiheit in Europa auch weiterhin ständiger Anstrengungen bedarf. Die Referenten konnten nachweisen, dass die Medien in Bulgarien, Ungarn und Serbien nach wie vor kaum in der Lage sind, eine ausgewogene und freie Berichterstattung zu gewährleisten. Deutlich wurde, dass die nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Sicherung der Medienfreiheit in allen Ländern nur unzureichend sind beziehungsweise zu Lasten der Medienfreiheit abgeändert wurden. Die verantwortlichen Politiker müssen sich daher den Vorwurf gefallen lassen, die Medienfreiheit nicht zu schützen, sondern die Medien für ihre eigenen Ziele zu instrumentalisieren. Verstärkt wird dieser Eindruck durch unklare Beteiligungsverhältnisse sowie Verflechtungen zwischen Politikern und Medienunternehmen. Umso erfreulicher ist das Engagement der ungarischen Projektgruppe. Diese nutzt alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, um die Öffentlichkeit auf Missstände aufmerksam zu machen und Veränderungen zu bewirken. Das Internet kann dabei als zentrales Medium zur Erreichung dieser Ziele dienen. Mit Blick auf die gegenwärtigen Diskussionen um Netzneutralität und den freien Wettbewerb im Internet muss jedoch in ganz Europa sichergestellt werden, dass das Internet selbst ein freies, dem offenen Diskurs zugängliches Medium bleibt – und zwar in ganz Europa. Die Art. 10 EMRK-Arbeitsgruppe wird sich daher auch weiterhin den oben genannten Problemen widmen und bis zu ihrer nächsten Tagung, die voraussichtlich im April 2012 in Ungarn an der Universität Pécs stattfinden wird, Publikationen in Angriff nehmen und Hinweise auf aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung geben.