

**DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN  
MENSCHENRECHTSKONVENTION FÜR DIE  
ENTWICKLUNG DER MEDIEN IN EUROPA**

**EIN REFERAT**

**SVEN KRAUS  
MICHAEL TREUTLER**

## INHALT

|  |   |
|--|---|
| 1. Europarat und die Europäische Menschenrechtskonvention    | 1 |
| 1.1. Europarat   | 1 |
| 1.2. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)             | 1 |
| 1.3. Art. 10 EMRK – Das europäische Kommunikationsgrundrecht | 1 |
| 1.4. EMRK, EU und Nationalstaaten                            | 2 |
| 2. Auswirkung der EMRK auf europäische Medienpolitik         | 2 |
| 2.2. Fallentscheidungen zum Kommunikationsgrundrecht         | 2 |
| 2.2.1. Allgemeine Meinungsfreiheit                           | 2 |
| 2.2.2. Pressefreiheit  | 3 |
| 2.2.3. Rundfunkfreiheit                                      | 3 |
| 3. Pluralismussicherung                                      | 4 |
| fazit  | 5 |

---

## 1. EUROPARAT UND DIE EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION

### 1.1. EUROPARAT

Der Europarat wurde am 5.5.1949 gegründet. Er ist eine zwischenstaatliche, politische Organisation, die den Schutz und die Stärkung der Einheit und Zusammenarbeit aller Nationen Europas zum Ziel hat. Der Europarat soll die pluralistische Demokratie, die Rechtstaatlichkeit und die Menschenrechte in Europa fördern, der Ausarbeitung gemeinsamer Lösungen in allen Bereichen der Gesellschaft dienen und das Bewußtsein um eine europäische kulturelle Identität stärken. Der Kreis der Mitglieder hat sich von ursprünglich 10 auf nunmehr 41 europäische Staaten erweitert. Organe des Europarates sind das Ministerkomitee (Außenminister – Entscheidungsorgan), die parlamentarische Versammlung (beratende Funktion) und der Kongreß der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Im Gegensatz zur EU, in der die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte auf die europäische Ebene übertragen, behalten die Mitgliedstaaten des Europarates ihre volle Souveränität (das hat natürlich rechtliche Konsequenzen, die später noch erläutert werden). Dennoch gibt es Grundregeln, welche für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. In den 50 Jahren seiner Existenz hat der Europarat mehr als 160 Konventionen verabschiedet, u.a. die europäische Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950. Ihre Unterzeichnung ist heute eine der Vorbedingungen für die Europaratsmitgliedschaft.

### 1.2. EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION (EMRK)

Die Europäische Menschenrechtskonvention schafft einen Kontroll- und Schutzmechanismus für die Menschenrechte und Grundfreiheiten von rund 800 Mio. europäischen Bürgern. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist damit nicht mehr und nicht weniger als eine Grundrechtsverfassung für die Bürger ihrer Mitgliedstaaten.

Seit November 1998 wacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg über die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Wer seine in der Konvention verbrieften Rechte als verletzt betrachtet, kann vor dem EGMR in Straßburg klagen, sofern die Rechtsmittel im jeweiligen Land ausgeschöpft sind (dieses Recht steht auch Individuen zu!). Die Entscheidungen des EGMR stehen über den Gesetzen und Praktiken eines Mitgliedstaates und sind somit verbindlich. Die Entscheidungen können von Schadensersatzansprüchen bis hin zur Änderung von Verwaltungsprozeduren und Gesetzen führen. Das Ministerkomitee überwacht die Umsetzung dieser Entscheidungen.

### 1.3. ART. 10 EMRK – DAS EUROPÄISCHE KOMMUNIKATIONSGRUNDRECHT

Art. 10 EMRK integriert alle Aspekte der Kommunikation, ist also nicht an bestimmte Medien gebunden. Es handelt sich um ein umfassendes Kommunikationsgrundrecht, welches von der allgemeinen Meinungsfreiheit, über die Rundfunk-, Film-, und Pressefreiheit auch die Informationsfreiheit umfaßt.

Art. 10 EMRK lautet wie folgt:

#### **Art. 10 [Recht auf freie Meinungsäußerung]**

- (1) Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten und Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.

- (2) Da die Ausübung dieser Freiheiten pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmen, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind.

Damit wird zunächst die Frage aufgeworfen, wie sich diese völkerrechtliche Norm zu den nationalen Normen, in Deutschland also insbesondere zu Art. 5 GG und dem nachgeordneten Medienrecht, verhält. Zweitens stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zum Recht der Europäischen Union mit seiner eigenen Medienordnung, welche gleichfalls in enger Beziehung zur nationalen Rechtsordnungen ihrer Mitgliedstaaten steht.

### 1.4. EMRK, EU UND NATIONALSTAATEN

Die Verbindlichkeit für alle Mitgliedstaaten der EMRK führt trotzdem in den verschiedenen Staaten zu unterschiedlichen Durchsetzungsverfahren. So ist die EMRK in Österreich Teil der Verfassung, in Deutschland per Ratifizierung durch das Parlament ein „normales“ Gesetz und in Großbritannien lediglich völkerrechtlich verbindlich, also national gar nicht anwendbar.

Noch komplizierter ist die Anwendbarkeit der EMRK im Rahmen der EU. Diese hat die Menschenrechtskonvention nicht unterschrieben, da sie keine Nation ist. Dennoch hat sie die EMRK als Grundlage ihrer Rechtsprechung durch konkludentes Handeln zum Maßstab ihres Handelns gemacht. Die EU richtet z.B. Werke, wie die Fernsehrichtlinie nach der EMRK aus, da alle Mitgliedstaaten diese unterschrieben haben und an sie gebunden sind.

Dazu im Maastrichter Vertrag:

„Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4.11.1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“

Mit dem Vertrag von Amsterdam, der im Juni 1997 verabschiedet und am 1. Mai 99 ratifiziert wurde, wird der Schutz der Grundrechte fest im Vertrag der Europäischen Union verankert.

Künftig kann jeder Bürger der Europäischen Gerichtshof anrufen, wenn das Handeln der Institutionen seine Grundrechte einschränkt.

## 2. AUSWIRKUNG DER EMRK AUF EUROPÄISCHE MEDIENPOLITIK

### 2.2. FALLENTSCHEIDUNGEN ZUM KOMMUNIKATIONSGRUNDRECHT

#### 2.2.1. Allgemeine Meinungsfreiheit

**Fall (Open Door):** Die irische Regierung wollte verbieten, daß egal in welcher Form Informationen zu Schwangerschaftsabbrüchen außerhalb Irlands verbreitet werden können.

**Urteil EGMR:** Nicht nur politische Meinung muß frei sein, sondern auch Meinung „mit informativem Charakter“.

**Grundsatzentscheidung:** Der EGMR setzt Grundrechte auch dann durch, wenn es um eine inneres, sensibles Thema eines seiner Mitgliedstaaten geht.

### 2.2.2. Pressefreiheit

**Fall 1 (Sunday-Times I):** In Großbritannien sollte verboten werden, daß während laufender Verhandlungen über diese berichtet wird, um zu verhindern, daß die Berichterstattung Einfluß auf den Prozeßverlauf nimmt (Anlaß war ein Verfahren über das Medikament Contergan).

**Urteil EGMR:** Die Verhinderung eines solchen Zeitungsartikels sei unverhältnismäßig und in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig.

**Grundsatzentscheidung:** Meinungs- und Pressefreiheit sind wesentliche Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft.

**Fall 2 (Oberschlick II):** Der österreichische Politiker Jörg Haider klagte aufgrund des Abs. 2 Art. 10 gegen den Journalisten Oberschlick, der in einem Artikel festgestellt habe, dieser sei zwar kein Nazi, aber ein Trottel und dieses auch noch begründete.

**Urteil EGMR:** „Wie es in den Wald schallt, schallt es auch wieder hinaus.“ Die öffentlichen Statements des Herrn Haider sein so provokativ und Bestandteil eines öffentlichen Diskurses, daß dieser es hinnehmen müßte, mit provokativen Rückäußerungen bedacht zu werden.

**Grundsatzentscheidung:** Der Schutz der Kommunikationsfreiheit geht um so weiter, je mehr die Kommunikation im Rahmen eines gesellschaftlichen Diskurses stattfindet.

### 2.2.3. Rundfunkfreiheit

**Fall 1 (Groppera):** Die Schweizer Regierung verbot einer Kabelbetreibergenossenschaft Sendungen des italienischen Senders Radio Groppera AG, welche aus Italien für die Schweiz produzierte weiter einzuspeisen.

**Urteil EGMR:** Verletzung von Art. 10 EMRK lag nicht vor.

**Grundsatzentscheidung:**

1. Nicht nur „Nachrichten und Ideen“ unterliegen dem Schutz der EMRK, sondern auch „leichte Musik und Werbung“
2. Art. 10 Abs. 1 Satz 3, betreffe insbesondere die Regelung von technischen Aspekten. Eine Nichtzulassung eines Senders muß also an Abs. 2 gemessen werden.
3. Pauschale Nichtzulassung eines Senders verstößt gegen Art. 10 EMRK

**Fall 2 (Lentia):** Verschiedene Kläger klagten gegen das österreichische Rundfunkmonopol, da die Regierung mehrere Fernseh- und Rundfunkanträge nicht genehmigt hatte.

Die österreichische Regierung bezog sich hierbei im besonderen darauf, daß das staatliche Monopol der Garant der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, für Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit der Programme sowie der Unabhängigkeit der Person und Organe, die mit der Besorgung der Programme betraut ist, ist.

**Urteil EGMR:** Ein staatliches Monopol kann zur Qualität und Ausgewogenheit der Programme beitragen, dies wäre mit dem 3 Satz des 1. Abs. vereinbar, jedoch muß in diesem gravierendstem Fall der Einschränkung überzeugend belegt werden, daß diese notwendig im Sinne der Demokratieerhaltung gemäß Abs. 2 Art. 10 notwendig sei.

Dies ist im österreichischem Fall nicht zutreffend, da Erfahrungen verschiedener Staaten von einer vergleichbaren Größe zeigen, daß privater Rundfunk bei entsprechender Regulierung nicht zu privaten Monopolen führt.

**Grundsatzentscheidung:** 1. Nicht nur „Nachrichten und Ideen“ unterliegen dem Schutz der EMRK, sondern auch „leichte Musik und Werbung“

2. Art. 10 Abs. 1 Satz 3, betreffe insbesondere die Regelung von technischen Aspekten. Eine Nichtzulassung eines Senders muß also an Abs. 2 gemessen werden.

3. Pauschale Nichtzulassung eines Senders verstößt gegen Art. 10

### **Grundsatzentscheidungen, die für europäische Medienordnungen bindend sind:**

- Art. 10 EMRK gewährleistet einen umfassenden Schutz der Kommunikationsfreiheiten, also der Meinungs-, Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit.
- Die Schutzwirkung des Art. 10 EMRK ist um so weitreichender, je näher die zu schützende Kommunikation Teil des gesellschaftlichen Diskurses ist.
- Art. 10 Abs. 1 Satz 3 und Art 10 Abs. 2 bieten einen durchaus flexiblen Rahmen zur inhaltlichen Ausgestaltung einer Rundfunkordnung. Jedoch unterliegen letztlich alle rundfunkrechtlichen Beschränkungen dem strengen Maßstab des Art. 10 Abs. 2 EMRK und damit u.a. dem „demokratischen Notwendigkeitstest“.
- Art. 10 EMRK garantiert das subjektive Recht auf die Veranstaltung von privatem Rundfunk. Die pauschale Nichtzulassung privater Anbieter ist unzulässig.

### **3. PLURALISMUSSICHERUNG**

In allen europäischen Staaten ist die Relevanz der Medien allgemein und des Rundfunks im besonderen für das Funktionieren des demokratischen Systems anerkannt. Meinungsvielfalt, sprich Pluralismus ist geradezu ein Lebenselixier einer funktionierenden Demokratie. Es ist wohl unbestritten, daß regulierende Eingriffe zur Pluralismussicherung jedenfalls dann geboten sind und rechtlich möglich sein müssen, wenn und soweit der Markt als vielfaltsicherndes Instrument nicht mehr ausreicht. Das Grünbuch der Kommission zu Pluralismus und Medienkonzentration greift eben dieses Thema bzgl. eines europäischen Binnenmarkts auf. Dabei geht es in erster Linie nicht um die Gewährleistung der Meinungsvielfalt, sondern um die Sicherung einer wirtschaftlichen Vielfalt.

Deshalb stellt sich, gerade in Bedacht auf die EMRK die Frage, ob eine grundsätzliche Schutzpflicht in gesetzgebende Maßnahmen zur Pluralismussicherung umgesetzt werden kann.

Gesetzgebende Maßnahmen zur Pluralismussicherung stellen nämlich zwangsläufig einen Eingriff in den individualrechtlichen Gehalt der Kommunikationsfreiheit dar.

Wie in den oben erwähnten Fallbeispielen jedoch zu erkennen ist, wird der Art. 10 EMRK nicht nur als subjektives Abwehrrecht (gegen staatliche Regulierung) verstanden, sondern dient auch der Möglichkeit objektiver Ordnungsvorschriften. Der Art.10 EMRK unterstützt also insbesondere Regulierungen zur Pluralismussicherung und wird somit zur Rechtsgrundlage für mitgliedstaatliche Beschränkungen der Marktfreiheit. Der Art.10 EMRK nimmt dabei eine objektive Funktion ein, die als Wertmaßstab für eine pluralistische Medienordnung gilt. Ein regulierender Eingriff muß dennoch zu jeder Zeit an den Beschränkungen des Abs.2 gemessen werden. Die verfolgten Einschränkungsziele müssen also in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein.

Grundsätzlich sind demnach Maßnahmen zur Pluralismussicherung – ebenso wie im Rahmen des Art.5 GG des nationalen Verfassungsrechts – auch im übernationalen Rahmen mit dem Art.10 EMRK vereinbar. Die Eingriffe müssen zwingenden demokratischen Interessen dienen. Darin angelegt ist die Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs.

### **FAZIT**

Die EMRK des Europarats stellt im Unternehmen EUROPA einen nicht wirtschaftlich orientierten Gegenpol zur EU dar. Als quasi grundrechtliche Verfassung Europas (die sogar über die geographischen Grenzen hinaus reicht) kann die EMRK als demokratischer Motor gerade bei der Osterweiterung Europas fungieren. Für die Entwicklung der Medien bedeutet die EMRK die Verankerung demokratischer und menschenrechtlicher Grundrechte in den Medienordnungen aller Mitgliedstaaten.