

SPRECHEN WIR ÜBER MEINUNGSFREIHEIT

Über Meinungsfreiheit wird seit vielen hundert Jahren diskutiert, nachgedacht und gestritten. Sie ist für unser Verständnis von Menschsein, von Freiheit überhaupt und vom Zusammenleben im Staat von ganz zentraler Bedeutung.

Der Philosoph René Descartes wird gerne mit dem Spruch „Ich denke, also bin ich“ zitiert. Aber um unser Menschsein, unser Selbst, verwirklichen und handeln zu können, müssen wir uns ausdrücken und in Beziehung zu anderen Menschen treten können. Die Meinungsfreiheit (die immer auch Kommunikationsfreiheit ist), soll das garantieren.

Der freie Austausch von Gedanken, gehört zu werden und zuhören zu können, wird als die beste Möglichkeit angesehen, nicht nur um neue Ideen entwickeln zu können, sondern vor allem auch um nach Wahrheit zu suchen. Das war besonders wichtig, als das Recht auf Meinungsfreiheit nach der Zeit der totalitären Nazi-Diktatur in Europa neu formuliert wurde.

Ohne Meinungsfreiheit kann Demokratie - verstanden als Lösung gemeinsamer Probleme in öffentlicher Diskussion - nicht funktionieren. Meinungsfreiheit garantiert, dass jede und jeder die Möglichkeit hat, frei und ohne Furcht zu sprechen, Einstellungen, Kritik, Ängste oder Ideale zu äußern. Sie ist ebenso wichtig, um Fragen an jene zu stellen, die in Staat und Gesellschaft Macht und Einfluss haben.

Und Meinungsfreiheit braucht es, um das Zusammenleben in Vielfalt zu erleichtern. Wenn ganz unterschiedliche Menschen zusammenleben (müssen), dann müssen sie auch mit Spannungen und Konflikten umgehen. Das ist nicht einfach und braucht Übung. Es kann aber, und dafür gibt es in der Geschichte viele Beispiele, gelingen, wenn Menschen sich frei ausdrücken können, Fragen und Probleme offen ansprechen können, und wenn sie so die Chance bekommen, auch Verständnis füreinander zu entwickeln.

Wo wird die Meinungsfreiheit gesetzlich geregelt?

Das Recht auf Meinungsfreiheit ist in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention geregelt. In Österreich ist die Menschenrechtskonvention Teil der Bundesverfassung. Dort wird garantiert, dass jeder Mensch Anspruch auf freie Meinungsäußerung hat. Das Recht sichert auch den freien Zugang zum Empfang und zur Mitteilungen von Informationen (in der deutschen Fassung: „Nachrichten“) und Ideen, ohne dass man den Eingriff durch staatliche Stellen fürchten muss, und ohne dass man dabei Rücksicht auf Staatsgrenzen nehmen muss. Artikel 10 ist damit auch Grundlage der Informationsfreiheit und der Medienfreiheit.

Artikel 10 bestimmt aber auch, dass Meinungsfreiheit Pflichten und Verantwortung mit sich bringt. Daher dürfen Gesetze erlassen werden, mit denen die Meinungsfreiheit beschränkt wird. Das darf aber in einer demokratischen Gesellschaft nur unter sehr strengen Bedingungen geschehen. Artikel 10 nennt die nationale und die öffentliche Sicherheit, die Verhütung von Verbrechen, den Schutz der Gesundheit und der Moral, den Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer Menschen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich in vielen Fällen damit beschäftigt, wie diese Beschränkungen zu verstehen sind und wie weit sie reichen.

Außerdem muss Artikel 17 der Menschenrechtskonvention beachtet werden. Dort steht, dass keine Bestimmung der Menschenrechtskonvention so verstanden werden darf, dass sie zur Abschaffung der hier festgelegten Rechte und Freiheiten führt. Demokratie und Menschenrechte dürfen nicht unter Berufung auf die Meinungsfreiheit untergraben und zerstört werden.

Was ist eine „Meinung“?

In der Verfassung wird „Meinungsfreiheit“ weit verstanden. Sie erfasst zunächst einmal alle Mittel, mit denen wir unsere Gedanken und Überzeugungen zum Ausdruck bringen und mit denen wir unsere Welt beschreiben. Das sind zunächst Rede und Gespräch. Es sind Schrift und Bilder - also jede Form von Schriftstück und schriftlicher Kommunikation (auch elektronisch): Zeitungen, Bücher, Fotos, Zeichnungen, Plakate aber auch Emojis. Meinungen werden auch in Film und Theater zum Ausdruck gebracht. Ebenso können Tätowierungen oder Kleidungsstücke eine Meinung zum Ausdruck bringen. Auch Werbung fällt unter Meinungsfreiheit (hier bestehen aber manche Einschränkungen). In Österreich hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass auch das „unaufdringliche und nichtaggressive Erbitten von finanziellen Zuwendungen im öffentlichen Raum“ (mit anderen Worten: Betteln) durch die Meinungsfreiheit geschützt ist.

Was nun den Inhalt einer Meinung betrifft, so unterscheiden Gerichte - grob - Tatsachenbehauptungen und Werturteile:

Tatsachen sind Umstände, Ereignisse oder Eigenschaften, deren Behauptung auf ihre Richtigkeit überprüfbar ist. Ist die Behauptung unwahr, ist sie nicht durch die Meinungsfreiheit geschützt. An der Verbreitung von Unwahrheiten besteht kein Interesse in einer Demokratie.

Bei Werturteilen kann - so der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte - hingegen kein Wahrheitsbeweis verlangt werden. Allerdings müssen auch sie sich auf eine ausreichende Tatsachengrundlage beziehen können. Hier wird schon eines klar: die Abgrenzung, was von der Meinungsfreiheit geschützt ist und was nicht, kann oft schwierig werden.

Wie weit dürfen Meinungen gehen?

Meinungen können sehr vieles umfassen: Werturteile und Kritik, die andere herausfordern, aber auch Verachtung und Beleidigung zum Ausdruck bringen können. Dabei stellt sich die Frage: Wie weit darf man gehen? Wann darf die Meinungsfreiheit - wie das ja die Europäische Menschenrechtskonvention vorsieht (siehe: <http://bit.ly/2kkPYrZ>) - vom Staat beschränkt werden?

Wir haben betont, dass Demokratie nicht ohne Meinungsfreiheit funktionieren kann. Demokratie lebt von Kritik und Diskussion. Dafür braucht es oft Zuspitzung, die erst Aufmerksamkeit schafft. In der Demokratie muss es möglich sein, ohne Angst vor Verfolgung Autoritäten, Behörden, Unternehmen, Religionsgemeinschaften und einflussreiche Personen zu kritisieren, ja auch herauszufordern.

Das kann unter Umständen für (viele) Menschen anstößig oder beleidigend sein. Wann dabei „die Grenze“ überschritten wird, ist oft nicht einfach zu bestimmen. Es hängt auch viel von persönlichen Einstellungen und Ansichten ab.

Die Verfassung geht von einem weiten Maßstab aus: Das Zusammenleben in einer Demokratie und einer vielfältigen Gesellschaft fordert auch, dass jede und jeder bereit ist, andere Meinungen auszuhalten. Das gilt auch und gerade dann, wenn die eigenen Überzeugungen in Frage gestellt werden. Es gibt kein Recht auf ein „ungestörtes Leben“.

Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, welche Wirkungen z. B. beleidigende Äußerungen auf Menschen haben können (und gerade dafür gibt es auch Abhilfe). Aber es muss auch bedacht werden, wie schnell die Meinungsfreiheit eingeschränkt werden kann, nur weil sich einzelne oder Gruppen (vor allem solche, die sich lautstark durchsetzen wollen) „beleidigt“ fühlen. Das Verbot bestimmter Meinungen kann dann sehr rasch zum Erliegen öffentlicher Diskussionen und damit des demokratischen Lebens führen. Gerade in unserer Zeit häufen sich die Beispiele, wo Meinungsfreiheit unter dem Hinweis auf „beleidigende“ oder „aufrührerische“ Meinungen eingeschränkt wird. Ziel ist dabei die Schwächung der Demokratie.

Wann darf die Meinungsfreiheit beschränkt werden?

Unsere Verfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention verstehen Meinungsfreiheit sehr weit. Im Interesse einer offenen Gesellschaft und eines lebendigen demokratischen Diskurses soll sie so wenig Beschränkungen wie möglich unterliegen. Artikel 10 der Menschenrechtskonvention betont aber gleichzeitig, dass Meinungsfreiheit auch Pflichten und Verantwortung miteinschließt.

Pflichten und Verantwortung bedeutet, dass in Gesetzen festgelegt werden darf, in welchen Fällen und auf welche Weise Meinungsfreiheit beschränkt werden darf. Grundsätzlich dürfen die Beschränkungen nur im Interesse einer demokratischen Gesellschaft erfolgen. Sie dürfen nicht dazu dienen, um Demokratie einzuschränken. Das heißt, Beschränkungen müssen „verhältnismäßig“ sein. Dann führt Artikel 10 eine Reihe von Gründen an, die, das fällt auf, durchaus weit verstanden werden können. Zu ihnen gehören die öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Verhütung von Verbrechen. Dazu gehören auch der Schutz des guten Rufes und der Rechte anderer. Und dazu gehört auch die Gewährleistung des Ansehens und der Unparteilichkeit der Gerichte. Was hingegen absolut verboten ist – in Österreich seit 1867 –, ist die Zensur durch staatliche Behörden.

Solche Beschränkungen der Meinungsfreiheit finden sich im Medienrecht (z. B. im Bildnisschutz oder im Schutz der Anonymität). Sie finden sich in den Regelungen über kommerzielle und politische Werbung und im Verwaltungsrecht. Besonders wichtig sind aber die Beschränkungen im Strafrecht: Sie machen deutlich, dass Grenzen der Meinungsfreiheit überschritten werden, wenn Menschen in ihrem Leben beeinträchtigt werden, und wenn zu Gewalt und Hass aufgerufen wird. Wichtig ist: In vielen Fällen reicht schon ein Aufruf. Damit soll von vornherein verhindert werden, dass es tatsächlich zu Gewalt kommt (in den USA ist das übrigens anders geregelt: dort muss auf Hassrede unmittelbar Gewalt folgen, damit jemand bestraft wird).

Solche Beschränkungen im Medienrecht oder im Strafrecht kann der Nationalrat mit Mehrheit beschließen. Der Verfassungsgerichtshof kann überprüfen, ob sie von der Verfassung und die Menschenrechtskonvention erlaubt, und ob sie „verhältnismäßig“ sind. In Österreich gibt es aber auch eine Beschränkung der Meinungsfreiheit in der Verfassung: Das „Verbotsgesetz“ ist ein Verfassungsgesetz. Es kann nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat geändert werden. Mit diesem Gesetz wird nationalsozialistische Wiederbetätigung verboten. Und es wird die Verherrlichung des Nationalsozialismus und die Leugnung der Verbrechen der Nazis verboten. Als Teil der Verfassung bildet das Verbotsgesetz eine Grundlage unseres Staates bilden. Es war nach dem 2. Weltkrieg aber auch notwendig, dieses Gesetz „besonders abzusichern“, da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass bestimmte Gruppen seine Aufhebung durchsetzen.

Dürfen PolitikerInnen alles sagen?

Der Meinungsfreiheit kommt ganz zentrale Bedeutung für die Demokratie zu. Unsere Verfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention sind von der Überzeugung getragen, dass Demokratie den freien Austausch von Meinungen und Argumenten braucht. In einer Demokratie kann und muss Kritik am Staat, an Politikerinnen und Politikern, an Behörden geübt werden können.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat daher in vielen Entscheidungen betont, dass die Freiheit der Meinungsäußerung in politischen Diskussionen besonders zu schützen sei. Wenn eine Behörde gegen die Aussagen eines Politikers oder einer Politikerin vorgeht, dann sagt der Gerichtshof, dass solche Maßnahmen besonders streng zu prüfen seien. Wer als Politikerin oder Politiker zu verstehen ist, sieht der Gerichtshof sehr weit. Es sind nicht nur Abgeordnete, sondern auch Funktionäre von Gewerkschaften oder Vereinen. Entscheidend ist die Teilnahme an der politischen Debatte. Wichtig ist das vor allem, um auch die Rechte von Oppositionellen und regierungskritischen Bewegungen zu schützen.

Die Bundesverfassung kennt noch einen besonderen Schutz der Meinungsfreiheit von Abgeordneten, also den gewählten Mitgliedern von Parlamenten. Diesen nennt man parlamentarische Immunität. Abgeordnete dürfen für das, was sie „in ihrem Beruf“ mündlich (also in einer Sitzung) oder schriftlich (z. B. in einem Antrag oder einer Anfrage) geäußert haben, nur von ihrem Parlament verantwortlich gemacht werden. Das Parlament hat dafür aber in der Regel nur das Mittel des „Ordnungsrufs“, also einer Ermahnung. Jemand anderer kann in diesem Fall nicht wegen Beleidigung klagen oder wegen Verhetzung anzeigen. Wichtig ist: das gilt nur für das, was Abgeordnete in „ihrem Beruf“ (so wie ihn die Verfassung versteht) sagen oder schreiben. Wenn

sie auf einer Wahlveranstaltung oder Pressekonferenz andere beleidigen, dann kann sich der Beleidigte aber wehren. Wenn es aber um Äußerungen von Abgeordneten geht, die strafbar sein könnten (z. B. die Verbreitung von Hass oder der Aufruf zu Gewalt), dann gelten besondere Regeln: Staatsanwaltschaft und Polizei dürfen nur dann gegen einen Abgeordneten vorgehen, wenn kein Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit besteht. Wenn ein Abgeordneter aber z. B. auf einer Parteiveranstaltung solche Äußerungen macht, dann wird ein politischer Zusammenhang vorliegen. In diesem Fall dürfen Staatsanwaltschaft und Polizei nur weibertun, wenn das Parlament es erlaubt. Auch das ist Teil der Immunität und soll Abgeordnete vor willkürlicher Verfolgung und Inhaftierung schützen.

Auch hier steht wieder der Gedanke dahinter: Demokratische Diskussion soll so wenig wie möglich eingeschränkt werden. Sie soll aber nicht schrankenlos sein. Die Bundesverfassung und die Menschenrechtskonvention setzen darauf, dass öffentliche Kritik, mutige Medien, andere Politikerinnen und Politiker dafür sorgen, dass politische Auseinandersetzungen letztlich „hart, aber fair“ geführt werden. Auch wenn heute deutlich wird, dass viele nicht mehr zu „fair play“ bereit scheinen, ist dennoch immer zu fragen, wohin die Einschränkung politischer Rede letztlich führen könnte.

Meinungsfreiheit & Medien

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in vielen Entscheidungen betont, dass Medien eine besondere Stellung und Aufgabe haben. Er bezeichnet sie als „public watchdog“. Sie sollen Informationen und Ideen verbreiten, damit die Menschen von ihrem Recht, solche Informationen zu empfangen, Gebrauch machen können. Wichtig ist: diese Freiheit ist „grenzenlos“: Die Tätigkeit von Medien und ihr Empfang ist nach der Menschenrechtskonvention nicht an Staatsgrenzen gebunden.

Aber auch die Medienfreiheit ist nicht schrankenlos. Der Gerichtshof fragt in Streitfällen immer, welche Funktion der oder die Betroffene hat, welche Nähe zum Staat, welche Bekanntheit in der Öffentlichkeit besteht. Grundsätzlich müssen Politikerinnen und Politiker mehr an Kritik erdulden. Dem entspricht ja auch, dass sie selbst in ihrer Meinungsäußerungsfreiheit nur wenig beschränkt sind und daher durchaus „kräftig austeilen“ können. Ähnliches gilt für Behörden und Gerichte, aber auch für „public figures“, das sind Personen, die besonders bekannt sind oder sich besonders in die Öffentlichkeit stellen (um ein plakatives Beispiel zu wählen: in Österreich fällt etwa Richard Lugner in diese Kategorie).

Wenn Journalistinnen und Journalisten eine Meinung, zum Beispiel in einem Kommentar, zum Ausdruck bringen, dürfen sie sehr weit gehen. Sie dürfen polemisch sein, übertreiben und sogar beleidigen. Anders ist es hingegen bei Tatsachenbehauptungen. Die müssen einem Wahrheitsbeweis offen stehen. Anders ist es auch, wenn es z. B. um das Privatleben eines Politikers geht. Da zieht der Gerichtshof die Grenzen viel enger. Das Verständnis der Medienfreiheit hat sich im Laufe der Jahre geändert. Das hat vor allem mit der Veränderung von Fernsehen (Privatsender, Nachrichten als „Show“ ...) und dem Internet zu tun. Jetzt wird betont, dass immer auch bedacht werden muss, wie Informationen verbreitet werden, wie sie unmittelbar und mittelbar wirken können. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte betont daher zunehmend journalistische Sorgfaltspflichten, wenn es um Medienfreiheit geht. Aufrufe zu Gewalt und Hass, Artikel und Beiträge, welche die demokratische Verfassung und Menschenrechte in Frage stellen, können nicht durch Medienfreiheit gerechtfertigt werden.

Besonders wichtig ist auch der Schutz von Informantinnen und Informanten („whistle blowers“) und der Schutz des Redaktionsgeheimnisses. Es kann (und manchmal muss es sogar) notwendig sein, dass Medien z. B. über einen Kriminalfall oder einen Skandal berichten, der geheim gehalten werden sollte. Das „öffentliche Interesse“, also das Interesse der Bürgerinnen und Bürger, die Bescheid wissen sollen, was in Staat und Politik passiert, kann eine solche Vorgangsweise notwendig machen. Diejenigen, die den Mut haben, Informationen weiterzugeben, sollen aber nicht gezwungen sein, selbst an die Öffentlichkeit zu gehen. Sie sollen nicht gezwungen sein, ihren Beruf, ihre Existenz oder ihre Freunde und Familie zu gefährden.

Wer uns und was unsere Meinungsfreiheit noch gefährdet

Die Verfassung und Menschenrechte regeln das Verhältnis zwischen Menschen und Staaten. Aber es sind nicht nur Staaten, die Macht und Einfluss haben. Unabhängig von ihren politischen Einstellungen weisen viele Juristinnen und Juristen seit Jahren darauf hin, dass demokratische Verfahren und Grundrechte von der fak

tischen Macht großer Unternehmen bedroht sind. Das betrifft in besonderem Maß auch die Meinungs- und Kommunikationsfreiheit. Damit stellen sich ganz neue Fragen: Staaten (und internationale Organisationen) müssen sich damit befassen, wie sie Meinungsfreiheit – in allen Bereichen der Gesellschaft – unter diesen Bedingungen sichern können.

Meinungsäußerung, Kommunikation und Informationssuche laufen heute zu einem ganz großen Ausmaß über das Internet. Diese „Orte“ der öffentlichen Auseinandersetzung sind zum größten Teil privat kontrolliert. Wie diese Kontrolle funktioniert, bleibt in den entscheidenden Fragen offen: Der Code für die Algorithmen, die Informationen bewerten, ist nicht öffentlich bekannt. Diese Unternehmen sehen sich selbst als „Plattformen“ – sie gehen damit nicht wirklich auf die große Rolle, die sie für die öffentliche Auseinandersetzung spielen, ein. Viele Beispiele zeigen, dass oft das Interesse am eigenen Unternehmenserfolg im Vordergrund steht. Im Arabischen Frühling wurden die Möglichkeiten, die soziale Medien zur Vernetzung, zum Meinungsaustausch und zur Artikulation politischer Forderungen boten, gelobt. Heute wird darüber debattiert, wie Internetkonzerne Zensur dulden und ermöglichen, oder wie bestimmte Softwareeigenschaften (oder Fehler) auch staatlichen Behörden zur Einschränkung der Meinungsfreiheit nutzen können.

Die technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen bringen aber auch unabhängige Berichterstattung unter Druck. Es wird in vielen Ländern – auch in Europa – immer schwieriger, die Rolle als „public watchdog“ auszufüllen, wie sie die Europäische Menschenrechtskonvention eigentlich vorsieht. Es fehlt oft schlicht an Mitteln, um diese Aufgabe zu finanzieren. Aber es geht nicht nur um Medien: Auch der Druck am Arbeitsmarkt führt dazu, dass viele Menschen sich nicht mehr trauen, ihre Meinung zu äußern. Es könnte ja Kolleginnen und Kollegen, Vorgesetzten auffallen, und ihnen schaden.

Was können wir tun?

Demokratie braucht Meinungsfreiheit. Wir alle brauchen sie, wenn wir unser Leben frei gestalten und entfalten wollen. Die Rechte, die Meinungsfreiheit sichern sollen, sind heute unter Druck geraten. Wie unsere Beispiele in den letzten Postings gezeigt haben, sind die Regeln und die Entscheidungen von Gerichten sehr stark auf die gedruckte Zeitung, das gesprochene Wort, Radio- und Fernsehsendungen ausgerichtet. Im Hintergrund steht ein bestimmtes Bild von Gesellschaft, von Wissen, von Vertrauen in Institutionen und Eliten. Dieses Bild passt heute in vieler Hinsicht nicht mehr. Informationen sind einfach und weltweit verfügbar. Das Internet hat die Suche nach Informationen und (traditionelle) Medien völlig verändert. Es hat auch die Art und Weise, wie Menschen miteinander kommunizieren, verändert. Das betrifft nicht nur die oft diskutierte Frage der Anonymität. Es betrifft auch die Frage, wie Menschen miteinander und über andere „reden“, wenn sie einander nicht mehr direkt begegnen. Ja, oft sind es gar nicht mehr Menschen, die „kommunizieren“. Es sind Computerprogramme, die Nachrichten weiterverbreiten oder automatisiert kommentieren. Damit werden auch Regeln des Anstands und Respekts, der Scham und der Selbstdisziplin, die lange (positiv und negativ) Kommunikation geprägt haben, in Frage gestellt.

Der Kampf für (und um) Meinungsfreiheit war ein Kampf gegen die Macht der Fürsten, Kirchen und Behörden, die Denken und Sprechen von Menschen kontrollieren wollten. Neue Medien haben diese Macht immer wieder deutlich erkennbar gemacht und zu Veränderungen geführt. Als die Reformation vor 500 Jahren in Deutschland begann, waren das Flugschriften, die schnell verbreitet werden konnten. Heute sind es das Internet, internationale Medien- und Technologiekonzerne.

Für die Demokratie und die Menschenrechte ist es wichtig, dass wir uns verstärkt mit diesen Veränderungen befassen und darüber nachdenken, welche Regeln und welche Ressourcen es für eine veränderte Kommunikationswelt braucht. Das reicht von Bildung im Umgang miteinander und für die Beurteilung von Informationen und Meinungen, über die Absicherung unabhängiger Medien bis zum Umgang mit Hass und Gewalt. Wie das gehen kann, was auf dem Spiel steht, und was es braucht, zeigt ein weltumspannendes Projekt der Universität Oxford: www.freespeechdebate.com

*unsere*VERFASSUNG

www.unsereverfassung.at