

# § 12 Kommunikationsgrundrechte

Lern- und Verständnisziele .....	1		
I. Verfassungsrechtliche Dogmatik .....	2	a) Was sind die Schranken der Kommunikationsgrundrechte? .....	36
1. Die Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG .....	3	b) Was sind allgemeine Gesetze? ..	37
a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit? .....	3	c) Worum ging es im Wunsiedel-Beschluss? .....	38
b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit? .....	5	d) Was sind die weiteren Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG? .....	41
c) Welches Verhalten schützt die Meinungsfreiheit? .....	7	e) Ist kollidierendes Verfassungsrecht eine Schranke neben Art. 5 Abs. 2 GG? .....	42
d) Zu welchen Grundrechten steht die Meinungsfreiheit in Konkurrenz? .....	9	f) Was sind die Schranken-Schranken der Kommunikationsgrundrechte? .....	43
e) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	11	g) Was regelt das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG? .....	51
2. Die Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG .....	12	h) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	53
a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Informationsfreiheit? .....	12	<b>II. Vertiefung und Kontextualisierung</b> ....	54
b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Informationsfreiheit? .....	13	1. Gesellschaftliche und politische Relevanz der Kommunikationsfreiheiten .....	54
c) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	15	a) Wie lassen sich die Grundrechte in Art. 5 Abs. 1 GG systematisieren? .....	54
3. Die Pressefreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG .....	16	b) Worin besteht die gesellschaftliche Bedeutung von Art. 5 Abs. 1 GG? .....	55
a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Pressefreiheit? .....	16	2. Digitalisierung der Meinungsfreiheit .....	58
b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Pressefreiheit? .....	17	a) Welche Auswirkungen hat das Internet auf die Meinungsfreiheit? .....	58
c) Welches Verhalten schützt die Pressefreiheit? .....	19	b) Stellen Plattformbetreiber eine strukturelle Gefahr für die Meinungsfreiheit dar? .....	60
d) Welche objektiv-rechtliche Dimension hat die Pressefreiheit? .....	21	c) Kann eine Bindung der Plattformbetreiber an die Grundrechte die strukturellen Risiken der Digitalisierung für die Meinungsfreiheit einhegen? .....	61
e) Wie ist das Verhältnis der Pressefreiheit zur Meinungsfreiheit? .....	24	3. Caroline und die Europäisierung der Meinungsfreiheit .....	63
f) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	26	a) Worum geht es in den Caroline-Entscheidungen? .....	63
4. Die Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG .....	27	b) Wie ist die Chronologie der Caroline-Entscheidungen? .....	64
a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Rundfunkfreiheit? .....	27	<b>III. Europarechtliche Dogmatik</b> .....	69
b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Rundfunkfreiheit? .....	28	1. Was umfasst der Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK? .....	69
c) Was ist die objektiv-rechtliche Dimension der Rundfunkfreiheit? .....	30	2. Wie sind Eingriffe in Art. 10 Abs. 1 EMRK zu rechtfertigen? .....	73
d) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	32	3. Was umfasst der Schutzbereich des Art. 11 EU-GRCh? .....	74
5. Die Filmfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 3 GG .....	33	4. Wie sind Eingriffe in Art. 11 EU-GRCh zu rechtfertigen? .....	75
a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Filmfreiheit? .....	33		
b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Filmfreiheit? .....	34		
c) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	35		
6. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung, Art. 5 Abs. 2 GG .....	36		

## Lern- und Verständnisziele

### 1. Wissen

1 Das können Sie referieren:

- die einzelnen Kommunikationsgrundrechte (§ 12 Rn. 2; 54)
- die Grundaussagen der Caroline-Rechtsprechung (§ 12 Rn. 63 ff.)
- den Wunsiedel-Beschluss des BVerfG (§ 12 Rn. 38 ff.)

### 2. Verstehen

Das können Sie erklären:

- die Schranken der Kommunikationsgrundrechte (§ 12 Rn. 36)
- was ein allgemeines Gesetz i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG ist (§ 12 Rn. 37)
- die verschiedenen Schutzgegenstände der Kommunikationsgrundrechte (§ 12 Rn. 5 f.; 13 f.; 17 f.; 28 f.; 34)

### 3. Anwenden

Das beherrschen Sie bei der Prüfung eines konkreten Falls:

- den Aufbau der Kommunikationsgrundrechte (§ 12 Rn. 11; 15; 26; 32; 35)
- die Anwendung der Wechselwirkungslehre (§ 12 Rn. 43 ff.)
- ◆ die Darstellung des Schutzes der Kommunikationsgrundrechte auf europäischer Ebene (§ 12 Rn. 69 ff.)

### 4. Analyse

Das können Sie herleiten:

- die Leitlinien im Abwägungsprozess der Meinungsfreiheit mit anderen Rechtsgütern (§ 12 Rn. 47)
- die Abgrenzung zwischen Presse- und Rundfunkfreiheit (§ 12 Rn. 18; 28)
- ◆ ob für die Kommunikationsgrundrechte auch verfassungsimmanente Schranken gelten (§ 3 Rn. 42)

### 5. Synthese

Das können Sie einordnen und begründen:

- das Konkurrenzverhältnis der Kommunikationsgrundrechte untereinander und gegenüber anderen Grundrechten (§ 12 Rn. 9 f.; 24 f.)
- ob Tatsachenbehauptungen von der Meinungsfreiheit umfasst sind (§ 12 Rn. 6)
- die objektive Dimension der Presse- und Rundfunkfreiheit (§ 12 Rn. 21 ff.; 30 f.)

## 6. Evaluation

Dazu können Sie fundiert Stellung nehmen:

- zum Spannungsverhältnis zwischen Meinungsfreiheit und Ehrverletzung (§ 12 Rn. 44 ff.)
- zur Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte für die Gesellschaft (§ 12 Rn. 2)
- ◆ welche Rolle sozialen Plattformen für die öffentliche Meinungsbildung zukommt (§ 12 Rn. 58 f.)

## I. Verfassungsrechtliche Dogmatik

Art. 5 Abs. 1 GG enthält verschiedene Grundrechte: Meinungsfreiheit (§ 12 Rn. 3 ff.), Informationsfreiheit (§ 12 Rn. 12 ff.), Pressefreiheit (§ 12 Rn. 16 ff.), Rundfunkfreiheit (§ 12 Rn. 27 ff.), Filmfreiheit (§ 12 Rn. 33 ff.). Sie werden als Kommunikationsgrundrechte bezeichnet. Während sie unterschiedliche Schutzbereiche aufweisen, unterliegen sie denselben Schranken und Schranken-Schranken. Im Folgenden werden daher zunächst die unterschiedlichen Schutzbereiche der Kommunikationsgrundrechte (1.-5.) dargestellt, bevor dann auf die für alle Grundrechte einheitlichen Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung (§ 12 Rn. 36 ff.) eingegangen wird (6.).

2



Die Meinungs-  
freiheit, Art. 5  
Abs. 1 GG

### 1. Die Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG

#### a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit?

Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG ist ein Menschenrecht (§ 3 Rn. 11) und gilt damit für alle natürlichen Personen. Erfasst sind unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG (§ 3 Rn. 16 ff.) auch inländische juristische Personen des Privatrechts. Demgegenüber können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht auf die Meinungsfreiheit berufen. Das erklärt sich aus den unterschiedlichen Handlungslogiken von Grundrechtsadressat:innen und Grundrechtsträger:innen unter dem Grundgesetz: Während Grundrechtsträger:innen ihre Freiheit ohne weitere Begründung wahrnehmen, kann der Staat als Grundrechtsadressat nur aufgrund von Kompetenzen und Aufgaben handeln, und muss Eingriffe in Grundrechte rechtfertigen.<sup>1</sup> Eine Warnung vor bestimmten Lebensmitteln durch die Bundesregierung beispielsweise kann nicht auf Freiheitswahrnehmung (etwa der Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG) gestützt werden, sondern nur auf die verfassungsunmittelbare Aufgabe zur Staatsleitung.<sup>2</sup> Gleiches gilt für Bürgermeister:innen, Abgeordnete, Minister:innen usw., sofern sie in ihrer Funktion als Hoheitsträger auftreten.<sup>3</sup>

3

1 Siehe *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 22 f.

2 BVerfGE 105, 252 (Glykol [2002]); ausführlich zu staatlichem Informationshandeln (§ 14 Rn. 28 ff.).

3 Hierzu hat sich in den letzten Jahren eine (prüfungsrelevante) Rechtsprechungspraxis gebildet, siehe nur BVerfGE 148, 11 (Wanka [2018]); 154, 320 (Seehofer [2020]). Schwerpunkte sind allerdings staats-

- 4 Zwischen Privaten kann die Meinungsfreiheit im Wege der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte (§ 3 Rn. 29 ff.) zur Geltung kommen. Da Meinungsaustausch heute immer stärker auf (privaten) sozialen Plattformen stattfindet, wird in letzter Zeit vermehrt die Frage nach der Grundrechtsbindung von Betreiber:innen dieser Plattformen diskutiert (vgl. Digitalisierung der Meinungsfreiheit, § 12 Rn. 58 ff.).

### b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit?

- 5 Dem Wortlaut des [Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG](#) nach wird das **Äußern und Verbreiten** der eigenen **Meinung** in Wort, Schrift und Bild geschützt:



Jura 2016, 83 ♦

JuS 2016, 520

JA 2022, 130

Jura 2022, 988 ♦

► Konstitutiv für die Bestimmung dessen, was als Äußerung einer „Meinung“ vom Schutz des Grundrechts umfaßt wird, ist mithin **das Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens, des Meinens im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung**; auf den Wert, die Richtigkeit, die Vernünftigkeit der Äußerung kommt es nicht an. Die Mitteilung einer **Tatsache** ist im strengen Sinne keine Äußerung einer „Meinung“, weil ihr jenes Element fehlt. Durch das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit geschützt ist sie, weil und soweit sie Voraussetzung der Bildung von Meinungen ist, welche [Art. 5 Abs. 1 GG](#) in seiner Gesamtheit gewährleistet. Was dagegen nicht zur verfassungsmäßig vorausgesetzten Meinungsbildung beitragen kann, ist nicht geschützt, insbesondere die erwiesene oder bewußte unwahre Tatsachenbehauptung. Im Gegensatz zur eigentlichen Äußerung einer Meinung kann es also für den verfassungsrechtlichen Schutz einer Tatsachenmitteilung auf die Richtigkeit der Mitteilung ankommen.

Von hier aus ist der Begriff der „Meinung“ in [Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG](#) grundsätzlich weit zu verstehen: Sofern eine Äußerung durch die Elemente der Stellungnahme, des Dafürhaltens oder Meinens geprägt ist, fällt sie in den Schutzbereich des Grundrechts. Das muß auch dann gelten, wenn sich diese Elemente, wie häufig, mit Elementen einer Tatsachenmitteilung oder -behauptung verbinden oder vermischen, jedenfalls dann, wenn beide sich nicht trennen lassen und der tatsächliche Gehalt gegenüber der Wertung in den Hintergrund tritt. Würde in einem solchen Fall das tatsächliche Element als ausschlaggebend angesehen, so könnte der grundrechtliche Schutz der Meinungsfreiheit wesentlich verkürzt werden.

**BVerfGE 61, 1, 8 f. (Wahlkampf/CSU: NPD Europas [1982])** ◀

- 6 Zu unterscheiden ist demnach zwischen **Werturteilen** und **Tatsachenbehauptungen**: Werturteile sind wertende Stellungnahmen, sie werden vollumfänglich vom sachlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst.<sup>4</sup> Demgegenüber sind Tatsachen konkrete Vorgänge oder Zustände in der Vergangenheit oder Gegenwart, die dem Beweis zugänglich sind.<sup>5</sup> Diese sind vom Schutzbereich nur um-

organisationsrechtliche Inhalte, weshalb an dieser Stelle nicht weiter auf diese Rechtsprechungslinie eingegangen werden soll. Zur Thematik siehe [Gröpl/Zembruski, Jura 2016, 268](#); [Spitzlei, JuS 2018, 856](#).

4 Dazu [Starck/Paulus](#), in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 81 ff.](#); [Wendt](#), in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 25](#).

5 [Wendt](#), in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 26](#).

fasst, soweit sie der Meinungsbildung dienlich sind.<sup>6</sup> Dies ist bei erwiesen oder bewusst unwahren Tatsachenbehauptungen nicht der Fall.<sup>7</sup> Die Abgrenzung zwischen Werturteil und Tatsachenbehauptung kann im Einzelfall schwierig sein und ist letztlich eine Auslegungsfrage. Im Hinblick auf einen effektiven Grundrechtsschutz wird der Meinungsbegriff weit ausgelegt.<sup>8</sup> Die Qualität der Äußerung kann im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung Berücksichtigung finden:

	Werturteile	Tatsachen
vom Schutzbereich <b>umfasst</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ jegliches Werturteil, ungeachtet des Werts, der Richtigkeit, der Vernünftigkeit, oder der Emotionalität</li> <li>■ Werbeaussagen<sup>9</sup></li> <li>■ scharfe und überspitzte Äußerungen<sup>10</sup></li> <li>■ sogar: Angriffe auf Menschenwürde, Formalbeleidigungen, Schmähkritik<sup>11</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ der Meinungsbildung dienliche Tatsachen</li> <li>■ in diesem Rahmen auch unwahre Tatsachenbehauptungen</li> </ul>
vom Schutzbereich <b>nicht umfasst</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ unter wirtschaftlichem Druck abgegebene Aussagen<sup>12</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ unwahre Tatsachenbehauptungen               <ul style="list-style-type: none"> <li>– falls zumutbare Möglichkeit, die Unwahrheit zu erkennen</li> <li>– wenn Unwahrheit bereits zum Zeitpunkt der Äußerung un- zweifelhaft (obj.) feststeht<sup>13</sup></li> </ul> </li> <li>■ Falschzitate<sup>14</sup></li> </ul>

### c) Welches Verhalten schützt die Meinungsfreiheit?

Um den Gewährleistungsgehalt der Meinungsfreiheit zu bestimmen, ist neben dem Meinungsbegriff auch das geschützte Verhalten zu beleuchten. [Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG](#) schützt nicht nur das Haben einer Meinung, sondern auch das Äußern und Verbreiten einer Meinung. Es handelt sich um eine **Meinungsäuße-**

7

6 BVerfGE 90, 1, 15 (Jugendgefährdende Schriften [1994]); 90, 241, 247 (Auschwitzlüge [1994]).

7 Vgl. BVerfGE 90, 241, 247 (Auschwitzlüge [1994]); ferner BVerfG NJW 2018, 2858.

8 BVerfGE 94, 1, 11 (DGHS [1996]); Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 24 ff.; Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 24 ff.

9 Vgl. BVerfGE 95, 173 (Warnhinweise für Tabakerzeugnisse [1997]); 102, 347 (Schockwerbung I [2000]).

10 Vgl. BVerfGE 93, 266 (Soldaten sind Mörder [1995]); ferner BVerfG NJW 2019, 2600.

11 Vgl. BVerfGE 124, 300 (Rudolf Heß Gedenkfeier [2009]); ferner BVerfG NJW 2021, 148.

12 Vgl. BVerfGE 25, 256 (Blinkfuer [1969]).

13 Vgl. BVerfGE 90, 241 (Auschwitzlüge [1994]).

14 Vgl. BVerfGE 54, 208 (Böll [1980]).

**rungsfreiheit.**<sup>15</sup> Auf die Art und Weise der Kundgabe kommt es nicht an, so sind bereits das Tragen einer Plakette<sup>16</sup> oder das kommentarlose Verteilen von Fotografien als Meinungsäußerung zu werten.<sup>17</sup> Geschützt sind auch die Kundgabemodalitäten wie Zeit und Ort der Äußerung.<sup>18</sup> Meinungsäußerungen, die durch die Ausübung wirtschaftlichen oder sozialen Drucks erzwungen sind (bspw. **Boykottaufrufe**), werden vom sachlichen Schutzbereich dagegen nicht erfasst.<sup>19</sup> Nicht von der Meinungsfreiheit geschützt sind zudem Betreiber:innen von Internet-Suchmaschinen, da ihre Dienste gerade nicht auf die Verbreitung bestimmter Meinungen gerichtet sind.<sup>20</sup>

- 8 Darüber hinaus garantiert Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG die Freiheit, die eigene Meinung *nicht* zu äußern und eine fremde Meinung nicht als eigene kundtun zu müssen (sog. **negative Meinungsfreiheit**).<sup>21</sup> Diese Garantie gilt allerdings nicht, sofern die Fremdurheberschaft erkennbar ist, so zum Beispiel bei der gesetzlichen Verpflichtung zum Anbringen von Warnhinweisen auf Zigarettenverpackungen.<sup>22</sup>

### d) Zu welchen Grundrechten steht die Meinungsfreiheit in Konkurrenz?

- 9 Um Kommunikation und Meinung geht es auch bei anderen Grundrechtsverbürgungen, so dass der Frage nach dem Konkurrenzverhältnis (§ 5 Rn. 1 ff.) praktisch große Bedeutung zukommt: Wird eine Meinung transportiert, ist – unabhängig vom Medium (bspw. Presse, Rundfunk, Film) – die Meinungsfreiheit einschlägig. Handelt es sich um eine spezielle Meinung, die in den Anwendungsbereich eines anderen Freiheitsrechts fällt, so geht dieses der Meinungsfreiheit vor, etwa bei religiösen Bekundungen (**Art. 4 Abs. 1, 2 GG, § 10 Rn. 8**).<sup>23</sup>



Jura 2021, 1364

- 10 Bevor das Konkurrenzverhältnis bestimmt wird, sind aber die potenziell einschlägigen Schutzbereiche sauber voneinander abzugrenzen; oftmals erübrigt sich dann die Frage nach den Konkurrenzen.

Beispiel: Angenommen Demonstrant:innen halten Plakate mit Meinungsinhalten auf einer Versammlung hoch; die Polizei greift ein und stellt die Plakate sicher. In Betracht kommt ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit (**Art. 8 Abs. 1 GG, § 13 Rn. 13 ff.**) oder in die Meinungsfreiheit. **Art. 8 Abs. 1 GG** schützt nur das Zusammenkommen zur Kommunikation und die Art und Weise der Versammlung, **Art. 5 Abs. 1**

15 So Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 5, Rn. 16.

16 BVerfGE 71, 108, 113 (Anti-Atomkraftplakette [1985]).

17 BVerfGE 102, 347, 359 f. (Schockwerbung I [2000]).

18 BVerfGE 93, 266, 289 (Soldaten sind Mörder [1995]).

19 Vgl. BVerfGE 25, 256, 264 f. (Blinkfuer [1969]); Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 37.

20 BVerfGE 152, 216, Rn. 105 (Recht auf Vergessen II [2019]).

21 BVerfGE 65, 1, 40 (Volkszählung [1983]); Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 45.

22 Vgl. BVerfGE 95, 173, 182 (Warnhinweise für Tabakerzeugnisse [1997]); dazu Hardach/Ludwigs, DÖV 2007, 288.

23 BVerfGE 32, 98, 107 (Gesundbeter [1971]); 113, 348, 364 (Vorbeugende Telekommunikationsüberwachung [2005]); Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 180.

S. 1 Var. 1 GG die Form und den Inhalt der Meinungskundgabe. Das Sicherstellen der Plakate betrifft die Demonstrant:innen daher in ihrer Meinungsfreiheit, nicht in ihrer Versammlungsfreiheit. Die Verfassungsmäßigkeit des polizeilichen Handelns ist im Ergebnis an den Schranken der Meinungsfreiheit (§ 12 Rn. 36 ff.) zu messen. Eine Konkurrenzfrage stellt sich in diesem Fall nicht.

## e) Wrap-Up: Prüfungsschema

### I. SCHUTZBEREICH

Persönlich: Menschenrecht

Sachlich: Äußern und Verbreiten der eigenen Meinung in Wort, Schrift und Bild

Meinungsäußerung: Schutz jeglicher Werturteile

Tatsachenbehauptungen, sofern der Meinungsbildung dienlich

auch: Schutz negativer Meinungsfreiheit

### II. EINGRIFF

Klassischer Eingriffsbegriff: bspw. behördliches Verbot jeglicher kritischer Äußerung gegenüber der Politik der Bundesregierung

Moderner Eingriffsbegriff: bspw. Einführung von Einlasskriterien für den Zugang zu einer Podiumsdiskussion

11



Jurafuchs

## Weiterführende Hinweise

*Nolte/Tams*, Grundfälle zu Art. 5 I 1 GG, [JuS 2004, 111](#); [199](#); [294](#)

*Epping/Lenz*, Das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 I 1 GG), [Jura 2007, 881](#)

*Qualmann*, Karlsruher Sommer der Meinungsfreiheit – Die Prüfung von Art. 5 I S. 1 Var. 1 GG im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, [Jura 2017, 1016](#)

*Hebeler/Berg*, Die Grundrechte im Lichte der Digitalisierung – Teil III: Kommunikationsgrundrechte, [JA 2021, 969](#)

*Hug*, Hassrede im Kontext einer Gewährleistung von Meinungsfreiheit, [ZJS 2022, 327](#)

*Bredler/Markard*, Grundrechtsdogmatik der Beleidigungsdelikte im digitalen Raum, [JZ 2022, 864](#)

## 2. Die Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG

### a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Informationsfreiheit?

Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG ist ein Menschenrecht (§ 3 Rn. 11) und gilt damit für alle natürlichen Personen. Inländische juristische Personen des Privatrechts können sich ebenfalls unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG (§ 3 Rn. 16 ff.) auf die Informationsfreiheit berufen.

12



Die Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 GG

### b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Informationsfreiheit?

13



JuS 2015, 136

Nach [Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG](#) hat jeder Mensch das Recht, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Der Begriff der **Informationsquellen** ist weit auszulegen, **Massenkommunikationsmittel** können ebenso als solche qualifiziert werden wie Einzelpersonen.<sup>24</sup> Geschützt ist sowohl die aktive Informationsbeschaffung als auch die passive Informationsentgegennahme,<sup>25</sup> etwa die Wahl der Informationsquelle und die ungestörte Unterrichtung, die Aufbereitung und Speicherung von Informationen und die Beschaffung und Nutzung erforderlicher Einrichtungen zur Informationserlangung.<sup>26</sup>

► Die Informationsfreiheit ist in [Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG](#) umfassend gewährleistet. Eine Einschränkung auf bestimmte Arten von Informationen läßt sich der Vorschrift nicht entnehmen. **Geschützt sind allerdings nur Informationen, die aus allgemein zugänglichen Quellen stammen. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen. [...] Massenkommunikationsmittel gehören danach von vornherein zu den Informationsquellen, die den Schutz des Grundrechts genießen. Das gilt insbesondere auch für Hörfunk- und Fernsehsendungen. Einen Unterschied zwischen in- und ausländischen Informationsquellen macht das Grundgesetz nicht. Allgemein zugänglich sind daher auch alle ausländischen Rundfunkprogramme, deren Empfang in der Bundesrepublik Deutschland möglich ist.**

Soweit der Empfang von technischen Anlagen abhängt, die eine an die Allgemeinheit gerichtete Information erst individuell erschließen, **erstreckt sich der Grundrechtsschutz auch auf die Beschaffung und Nutzung solcher Anlagen.** Andernfalls wäre das Grundrecht in Bereichen, in denen der Informationszugang technische Hilfsmittel voraussetzt, praktisch wertlos.

**BVerfGE 90, 27, 32 (Parabolantenne [1994])** ◀

14

Allerdings erwächst aus der Informationsfreiheit grundsätzlich kein **Anspruch auf Information durch den Staat.**<sup>27</sup> [Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG](#) verbürgt kein originäres Leistungsrecht (§ 1 Rn. 30), der Staat muss also nicht allgemein zugängliche Informationsquellen *einrichten*.<sup>28</sup> Hat eine staatliche Stelle hingegen Zugang zu Informationen, so kann sie entscheiden, ob sie diese allgemein zugänglich machen möchte.<sup>29</sup> Etwaige Auskunftsrechte sind in der Regel nur einfachgesetzlich ausgestaltet (bspw. § 1 IFG, § 29 VwVfG, § 12 Abs. 1 GBO).

24 *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 49](#).

25 Vgl. [BVerfGE 27, 71, 82 f.](#) (Volkszeitung [1969]).

26 Siehe [BVerfGE 90, 27, 32](#) (Parabolantenne [1994]).

27 [BVerfGE 145, 365, 376 f.](#) (Amtliche Dokumente im Privatbesitz [2017]); dazu *Nolte*, [NVwZ 2018, 521](#); *Wirtz/Brink*, [NVwZ 2015, 1166](#).

28 Siehe *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 56 f.](#)

29 [BVerfGE 103, 44, 60](#) (Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal [2000]); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 116 f.](#)

## c) Wrap-Up: Prüfungsschema

## I. SCHUTZBEREICH

Persönlich: Menschenrecht

Sachlich: ungehinderte Unterrichtung aus allgemein zugänglichen Quellen

aktives Handeln zur Informationsbeschaffung + passives Entgegennehmen

negative Informationsfreiheit geschützt

aber: kein Anspruch auf Information durch den Staat

## II. EINGRIFF

Klassischer Eingriffsbegriff: bspw. Versperrung des Zugangs zu allgemein zugänglichen Informationen

Moderner Eingriffsbegriff: bspw. Registrierungserfordernis für Zugang zu Informationskanal

15



Jurafuchs

## Weiterführende Hinweise

*Schoch*, Das Grundrechte der Informationsfreiheit, Jura 2008, 25

*Kulaga*, Das Grundrecht der Informationsfreiheit in der Fallbearbeitung, JA 2021, 1003

## 3. Die Pressefreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG

## a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Pressefreiheit?

Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG ist ein Menschenrecht (§ 3 Rn. 11) und gilt damit für alle natürlichen Personen, die einen Bezug zum Pressewesen aufweisen, etwa Verleger:innen, Redakteur:innen oder Journalist:innen. Dabei muss es sich nicht um eine hauptberufliche Tätigkeit handeln.<sup>30</sup> Juristische Personen können sich ebenfalls unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG (§ 3 Rn. 16 ff.) auf die Pressefreiheit berufen.

16



Die Pressefreiheit, Art. 5 Abs. 1 GG

## b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Pressefreiheit?

Die Pressefreiheit schützt alle zur **Verbreitung** gegenüber der Allgemeinheit geeigneten und bestimmten **Druckerzeugnisse**.<sup>31</sup> Zur Verbreitung bestimmt ist ein Druckerzeugnis, wenn es sich an eine unbestimmte Vielzahl von Empfängern richtet; **Individualkommunikation** wird demgegenüber von Art. 10 Abs. 1 GG umfasst.<sup>32</sup> Eine Verbreitung gegenüber der Allgemeinheit setzt eine ausreichende Anzahl von Vervielfältigungsstücken voraus. Neben allgemein zugänglichen sind aber bspw. auch betriebsinterne Zeitungen erfasst.<sup>33</sup> Ebenso wie bei der Meinungsfreiheit (§ 12 Rn. 6) werden keine Anforderungen an den Inhalt des

17

30 BVerfGE 95, 28, 34 f. (Werkszeitungen [1996]).

31 BVerfGE 95, 28, 35 (Werkszeitungen [1996]).

32 Siehe *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 129.

33 BVerfGE 95, 28, 35 (Werkszeitungen [1996]).

Presserzeugnisses gestellt. Daher ist auch der **Unterhaltungsjournalismus** grundsätzlich durch die Pressefreiheit geschützt.<sup>34</sup> Unerheblich ist zudem, ob es sich um ein periodisches Druckerzeugnis (bspw. Zeitung) oder um eine einmalige Publikation (bspw. Buch) handelt. Der Schutz der Pressefreiheit umfasst ferner das gesamte Pressewerk, etwa auch das Titelblatt.<sup>35</sup>

- 18 Um dauerhaft einen effektiven Freiheitsschutz gewährleisten zu können, müssen sich die Grundrechte an gesellschaftlichen Entwicklungen orientieren, so dass keine Schutzlücken entstehen (sog. **Lehre vom Verfassungswandel**, § 1 Rn. 6). „Presse“ i.S.d. **Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG** erfasst daher heute nicht nur klassische Druckerzeugnisse, sondern auch elektronische Bereitstellungsformen wie CD, USB-Stick oder Tonträger.<sup>36</sup> Der Pressebegriff des Grundgesetzes ist insofern dynamisch. Zur Abgrenzung von der Rundfunkfreiheit (§ 12 Rn. 28) ist allerdings eine **Verkörperung** des Verbreitungsmediums zu fordern.<sup>37</sup> Internetangebote fallen danach mangels Verkörperung grundsätzlich in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit. Allerdings dürften bestimmte Inhalte, bspw. E-Paper und E-Books konzeptionell eher der Pressefreiheit unterfallen: Ob die Zeitung in Druckform oder in digitaler Form verbreitet und gelesen wird, kann für die grundrechtliche Einordnung keinen Ausschlag geben.<sup>38</sup>

### c) Welches Verhalten schützt die Pressefreiheit?

- 19 Die Pressefreiheit schützt alle mit der Pressearbeit zusammenhängenden Tätigkeiten von der Beschaffung der Information bis hin zur Verbreitung.<sup>39</sup> Das BVerfG sieht daher etwa das Vertrauensverhältnis zwischen Presse und Informant:in und die Vertraulichkeit der Redaktionsarbeit von **Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG** geschützt.<sup>40</sup> Auch presseinterne Hilfstätigkeiten (bspw. Buchhaltung, Anzeigenannahme) sind erfasst.<sup>41</sup> Darüber hinaus gewährleistet die Pressefreiheit einen sog. **Tendenzschutz**: Presseunternehmen dürfen eine weltanschauliche und politische Meinungsrichtung haben und auf dieser Grundlage auch bspw. Personal, Anzeigen oder Leserbriefe auswählen.<sup>42</sup> Presseunternehmen können ferner grds. nicht gezwungen werden, bestimmte Inhalte zu veröffentlichen (**negative Pressefreiheit**).

- 20 Das BVerwG leitet aus **Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG** zudem einen **pressespezifischen Auskunftsanspruch** gegenüber Behörden ab.<sup>43</sup> Dieser setzt Minimalstandards, die vom Gesetzgeber nicht unterschritten werden dürfen. Praktisch



Jura 2015, 624 ♦

JuS 2018, 896 ♦

Jura 2019, 319

34 BVerfGE 66, 116, 134 (Springer/Wallraff [1984]); 120, 180, 196 f. (Caroline von Monaco III [2008]).

35 BVerfGE 97, 125, 144 (Caroline von Monaco I [1998]).

36 Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 59.

37 Vgl. Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 5, Rn. 37.

38 BVerfGE 152, 152, Rn. 94 f. (Recht auf Vergessen I [2019]).

39 Siehe BVerfGE 10, 118, 121 (Berufsverbot [1959]); Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 133 ff.; Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 63 f. m.w.N.

40 BVerfGE 117, 244, 258 f. (CICERO [2006]); dazu Schmidt-De Caluwe, NVwZ 2007, 640.

41 Vgl. BVerfGE 64, 108, 114 f. (Chiffreanzeigen [1983]).

42 BVerfGE 42, 53, 62; Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 136.

43 Vgl. BVerwG NVwZ 2013, 1006; NVwZ 2019, 473; NVwZ-RR 2021, 663; NVwZ 2022, 248; ferner Partsch, NJW 2013, 2858; Rhein, DÖV 2019, 394; Schnabel, NJW 2016, 1692.

geht es vor allem um Auskunftsansprüche gegen Bundesbehörden. Auf landesrechtlicher Ebene stehen dafür einfachgesetzliche Normen bereit (bspw. § 3 HPresseG).<sup>44</sup> Dennoch muss in jedem Einzelfall das Informationsinteresse der Presse gegen entgegenstehende Interessen der Behörde oder Dritter abgewogen werden.<sup>45</sup>

#### d) Welche objektiv-rechtliche Dimension hat die Pressefreiheit?

Der Pressearbeit kommt eine maßgebliche Bedeutung für das demokratische Gemeinwesen zu („vierte Gewalt“). Das BVerfG sieht die freie (unzensurierte) Presse als „Wesenselement des freiheitlichen Staates“.<sup>46</sup> 21

Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG gewährleistet daher über subjektiv-rechtliche Rechtspositionen hinaus auch das **Institut der Freien Presse** (institutionelle Garantie, § 4 Rn. 42 f.), die die institutionell-organisatorische Eigenständigkeit der Presse zum Schutzgegenstand hat: 22

► Der Funktion der freien Presse im demokratischen Staat entspricht ihrer Rechtsstellung nach der Verfassung. Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 5 die Pressefreiheit. Wird damit zunächst – entsprechend der systematischen Stellung der Bestimmung und ihrem traditionellen Verständnis – ein subjektives Grundrecht für die im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen gewährt, das seinen Trägern Freiheit gegenüber staatlichem Zwang verbürgt und ihnen in gewissen Zusammenhängen eine bevorzugte Rechtsstellung sichert, so hat die Bestimmung zugleich auch eine objektiv-rechtliche Seite. **Sie garantiert das Institut „Freie Presse“**. Der Staat ist – unabhängig von subjektiven Berechtigungen Einzelner – verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. Freie Gründung von Presseorganen, freier Zugang zu den Presseberufen, Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden sind prinzipielle Folgerungen daraus; doch ließe sich etwa auch an eine Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten.

**BVerfGE 20, 162, 175 (Spiegel [1966])** ◀

Dem Staat kommt damit eine Schutzpflicht (§ 1 Rn. 35 ff.) gerichtet auf die Garantie der Freiheitlichkeit des Pressewesens insgesamt zu. So darf staatliche Presseförderung nicht zur Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung von Presseerzeugnissen oder einer Verzerrung des publizistischen Wettbewerbs führen (inhaltliche **Neutralitätspflicht** des Staates).<sup>47</sup> 23

44 Zu einem möglichen Presseauskunftsgesetz des Bundes, siehe *Gärditz, AfP 2019, 281*.

45 So *BVerwGE 166, 303* (presserechtlicher Auskunftsanspruch [2019]).

46 *BVerfGE 20, 162, 174* (Spiegel [1966]); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 127.

47 *BVerfG 80, 124, 133 f.* (Postzeitungsdienst [1989]).

### e) Wie ist das Verhältnis der Pressefreiheit zur Meinungsfreiheit?

- 24 Bei der Abgrenzung von Presse- und Meinungsfreiheit geht es im Kern um die Frage, inwieweit die Pressefreiheit neben der Erzeugung und Verbreitung von Presseerzeugnissen auch deren Inhalt schützt. Das BVerfG stellt fest:

▶ Während die in einem Presseerzeugnis enthaltene Meinungsäußerung bereits durch [Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG](#) geschützt ist, geht es bei der besonderen Garantie der Pressefreiheit um **die einzelne Meinungsäußerungen übersteigende Bedeutung der Presse für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung**, die [Art. 5 Abs. 1 GG](#) gewährleisten will. Daher bezieht sich der Schutz von [Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG](#) vor allem auf die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit die Presse ihre Aufgabe im Kommunikationsprozeß erfüllen kann. Das ist gemeint, wenn das Bundesverfassungsgericht von einem weiten Pressebegriff gesprochen und festgestellt hat, das Grundrecht schütze **die institutionelle Eigenständigkeit der Presse** von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung.

[BVerfGE 85, 1, 12 \(Bayer-Aktionäre \[1991\]\)](#) ◀

- 25 [Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG](#) stellt den Schutz des institutionell-organisatorischen Rahmens der freien Pressebetätigung in das Zentrum. Sofern es um den Inhalt des Presseerzeugnisses geht, ist die Meinungsfreiheit einschlägig. Die Pressefreiheit ist daher kein *lex specialis* zur Meinungsfreiheit im Bereich der drucktechnisch verbreiteten Meinungen.<sup>48</sup> Da sowohl die Pressefreiheit als auch die Meinungsfreiheit den Schranken des [Art. 5 Abs. 2 GG](#) (§ 12 Rn. 36) unterliegen, ist die Abgrenzung aber eher akademisch-dogmatischer Natur.

### f) Wrap-Up: Prüfungsschema

26



Jurafuchs

#### I. SCHUTZBEREICH

Persönlich: Menschenrecht

Sachlich: Freiheit der Presse

alle wesensmäßig mit Pressearbeit zusammenhängenden Tätigkeiten  
auch presserelevante Hilfstätigkeiten

#### II. EINGRIFF

Klassischer Eingriffsbegriff: bspw. Durchsuchung von Redaktionsräumen

Moderner Eingriffsbegriff: bspw. Aufnahme eines Verlages in den Verfassungsschutzbericht

48 [BVerfGE 85, 1, 11 \(Bayer-Aktionäre \[1991\]\)](#); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 127](#).

## Weiterführende Hinweise

Kunig, Die Pressefreiheit, Jura 1995, 589

Fiedler, Zunehmende Einschränkungen der Pressefreiheit, ZUM 2010, 18

## 4. Die Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG

## a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Rundfunkfreiheit?

Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG ist ein Menschenrecht (§ 3 Rn. 11) und gilt damit für alle natürlichen Personen, die Rundfunk veranstalten oder daran mitwirken. Dabei braucht es sich nicht um eine hauptberufliche Tätigkeit zu handeln. Inländische juristische Personen des Privatrechts können sich unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG (§ 3 Rn. 16 ff.) auf die Rundfunkfreiheit berufen. Darüber hinaus können sich ausnahmsweise auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (bspw. ZDF, ARD) als juristische Personen des öffentlichen Rechts (§ 3 Rn. 18) auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG berufen:<sup>49</sup> Das BVerfG begründet dies damit, dass deren Tätigkeit in einer besonderen Beziehung zum grundrechtlich geschützten Lebensbereich steht und eine grundrechtstypische Gefährdungslage gegeben ist.<sup>50</sup>

27



Die Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 GG

## b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Rundfunkfreiheit?

Rundfunk i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG meint die Übermittlung von Inhalten an einen unbestimmten Empfängerkreis durch Funktechnik, gleich ob drahtgebunden oder drahtlos. Dabei umfasst Rundfunk sowohl Hörfunk als auch Fernseh Rundfunk.<sup>51</sup> Der Rundfunkbegriff ist dynamisch und mit Blick auf technische und gesellschaftliche Entwicklungen für neue Medien offen. Vor allem Internetangebote (bspw. Podcasts) fallen unter den Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG.<sup>52</sup> In Abgrenzung zur Pressefreiheit (§ 12 Rn. 18) werden von der Rundfunkfreiheit mittels körperloser Verbreitungstechnik übermittelte Inhalte geschützt;<sup>53</sup> die Abgrenzung muss für jeden Einzelfall gesondert erfolgen. Trotz des Wortlauts („Berichterstattung“) schützt Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG nicht nur Nachrichtenformate, sondern auch Unterhaltungsformate (Fußballübertragung, Musiksendung, sogar Teleshopping, etc.).<sup>54</sup>

28



Jura 2010, 931 ♦  
JuS 2014, 333  
ZJS 2014, 536

Die Rundfunkfreiheit gewährleistet einen umfassenden Schutz von der Informationsbeschaffung bis hin zur Programmgestaltung.<sup>55</sup> Auch Hilfstätigkeiten mit engem Bezug zur Rundfunkarbeit sind erfasst, etwa der Schutz von Informationsquellen und Redaktionsarbeit. Im Zentrum steht die Verbürgung der Pro-

29

49 Vgl. Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 5, Rn. 49.

50 BVerfGE 31, 314, 322 (2. Rundfunkentscheidung [1971]); 59, 231, 254 f. (Freie Mitarbeiter [1981]).

51 Vgl. BVerfGE 12, 205, 226 (1. Rundfunkentscheidung [1960]); Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 174 ff.

52 Vgl. Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 100.

53 Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 182.

54 BVerfGE 35, 202, 222 (Lebach [1983]).

55 Vgl. BVerfGE 103, 44, 59 (Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal II [2000]); 119, 309, 318 f. (Gerichtsferseren [2007]).

grammfreiheit.<sup>56</sup> Wie die Pressefreiheit umfasst auch die Rundfunkfreiheit einen **Tendenzschutz** hinsichtlich Programmauswahl und -gestaltung.<sup>57</sup> Die **Neutralitätspflicht** verbietet jede staatliche Beeinflussung.

### c) Was ist die objektiv-rechtliche Dimension der Rundfunkfreiheit?

- 30 Der Rundfunkfreiheit kommt eine große Bedeutung für den öffentlichen Kommunikationsprozess und damit für das demokratische Gemeinwesen zu. Wie durch Pressearbeit kann auch durch Rundfunk eine Vielzahl von Bürger:innen erreicht werden.<sup>58</sup> Aufgrund dieser massenkommunikativen Wirkung bedarf es eines besonderen Schutzes des Rundfunks.<sup>59</sup> Das BVerfG hat in mittlerweile zahlreichen Rundfunkentscheidungen eine **Sonderdogmatik** entwickelt: Die Rundfunkfreiheit ist danach eine „**dienende Freiheit**“, mit dem Zweck der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.<sup>60</sup> Als normgeprägtes Grundrecht (§ 4 Rn. 42 ff.) ist die Rundfunkfreiheit auf die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen durch den Gesetzgeber angewiesen. Der Staat muss den Rundfunk so ausgestalten, dass Meinungpluralismus, Sachlichkeit und Neutralität gewährleistet sind.<sup>61</sup> Einfachgesetzliche Normen des Rundfunkrechts sind daher grundsätzlich keine Eingriffe in **Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG**, sondern Ausgestaltungen. In der 6. Rundfunkentscheidung des BVerfG heißt es:

► Dem **dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit** würde ein Verständnis von **Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG**, das sich in der Abwehr staatlicher Einflußnahme erschöpfe und den Rundfunk im übrigen den gesellschaftlichen Kräften überließe, nicht gerecht. Zwar entfaltet das Grundrecht der Rundfunkfreiheit seinen Schutz auch und zuerst gegenüber dem Staat. **Daneben bedarf es jedoch einer positiven Ordnung**, die sicherstellt, daß der Rundfunk ebensowenig wie dem Staat einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, sondern die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und geeignet sind zu bewirken, was **Art. 5 Abs. 1 GG** in seiner Gesamtheit gewährleisten will. Wie diese Ordnung in einzelnen ausgestaltet wird, ist **Sache der gesetzgeberischen Entscheidung**. Das Grundgesetz schreibt weder ein bestimmtes Modell vor noch zwingt es zu konsistenter Verwirklichung des einmal gewählten Modells. Von

56 Vgl. BVerfGE 59, 231, 258 (Freie Mitarbeiter [1982]).

57 Vgl. BVerfGE 73, 118, 152 ff. (4. Rundfunkentscheidung [1986]); Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 85.

58 So schauten im Jahr 2020 72 % der deutschen Bevölkerung regelmäßig fern. Der tägliche Fernsehkonsum lag bei durchschnittlich 220 Minuten am Tag (Daten unter [https://de.statista.com/themen/88/fernsehen/#dossierSummary\\_chapter4](https://de.statista.com/themen/88/fernsehen/#dossierSummary_chapter4), zuletzt aufgerufen am 1.1.2022).

59 Vgl. BVerfGE 119, 181, 214 ff. (Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag [2007]).

60 Vgl. Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 193 ff.; ferner Hain/Poth, JA 2010, 572.

61 BVerfGE 57, 295, 319 (3. Rundfunkentscheidung [1981]); Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 89 f.

Verfassungs wegen kommt es vielmehr allein auf die Gewährleistung freier und umfassender Berichterstattung an.

**BVerfGE 83, 238, 296 (6. Rundfunkentscheidung [1990])** ◀

Der bundesrepublikanische Rundfunk ist nach der Rechtsprechung des BVerfG von Verfassungs wegen als **dualistisches System** konzipiert – bestehend aus öffentlich-rechtlich und privatrechtlich organisiertem Rundfunk. Dadurch soll den von monistischen Systemen (nur Staatsfunk oder nur privater Rundfunk) für die freie Meinungsbildung ausgehenden Gefahren begegnet werden. Der verfassungsrechtliche Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber gilt auch für den privaten Rundfunk.<sup>62</sup> Allerdings hat das BVerfG keinen Verstoß gegen **Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG** angenommen, wenn öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten strenger reguliert werden, sofern ein Nebeneinander mit privatrechtlichen Anbietern weiterhin möglich ist.<sup>63</sup> Darüber hinaus hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk besteht (sog. **Bestandsgarantie**).<sup>64</sup> Den diesbezüglichen Finanzierungsanspruch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks löst der Staat durch die Erhebung von Rundfunkgebühren ein.<sup>65</sup>

31



Wer entscheidet über den Rundfunkbeitrag?

## d) Wrap-Up: Prüfungsschema

### I. SCHUTZBEREICH

Persönlich: Menschenrecht

insb. auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

Sachlich: Freiheit des Rundfunks

alle wesensmäßig mit dem Rundfunk zusammenhängenden Tätigkeiten  
auch rundfunkrelevante Hilfstätigkeiten

### II. EINGRIFF

Klassischer Eingriffsbegriff: bspw. staatliche Beeinflussung der Programmgestaltung

Moderner Eingriffsbegriff: bspw. Aufzeichnungspflicht der Inhalte wegen Struktur als normgeprägtes Grundrecht genau zu prüfen, ob nicht Ausgestaltung vorliegt

32



Jurafuchs

62 **BVerfGE 83, 238, 297 f.** (6. Rundfunkentscheidung [1990]); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 5, Rn. 233 ff.**; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 5, Rn. 85.**

63 **BVerfGE 119, 181, 218** (Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag [2007]).

64 **BVerfGE 119, 181, 218**; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 5, Rn. 92.**

65 Dazu *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 5, Rn. 239 f.**; *Pagenkopf*, *NJW* 2016, 2535; zum grundrechtlichen Finanzierungsanspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten siehe **BVerfGE 158, 389** (Rundfunkfinanzierung [2021]); dazu *Hubig/Mayer*, *DÖV* 2022, 211; *Schmidt*, *DVBl.* 2021, 1539; *Weber/Deicke*, *DVBl.* 2022, 511.

### Weiterführende Hinweise

*Eifert*, Die Rundfunkfreiheit, [Jura 2015](#), 356

*Schmitt*, Die Rundfunkfreiheit: Ein Kind ihrer Zeit – aus der Zeit gefallen?, [DÖV 2019](#), 949

### 5. Die Filmfreiheit, [Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 3 GG](#)

#### a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Filmfreiheit?

- 33 [Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 3 GG](#) ist ein Menschenrecht (§ 3 Rn. 11) und gilt damit für alle natürlichen Personen, die einen Bezug zum Filmwesen aufweisen, etwa bei der Produktion oder Verbreitung von Filmen. Zuschauer:innen können sich dagegen nur auf die Informationsfreiheit (§ 12 Rn. 12 ff.) berufen. Inländische juristische Personen des Privatrechts können sich unter den Voraussetzungen des [Art. 19 Abs. 3 GG](#) (§ 3 Rn. 16 ff.) ebenfalls auf die Filmfreiheit berufen.



Die Filmfreiheit,  
Art. 5 Abs. 1 GG

#### b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Filmfreiheit?

- 34 Filme sind Bildreihen, die durch Projektion der Öffentlichkeit vorgeführt werden.<sup>66</sup> Es kommt weder auf den Inhalt des Films noch auf das Verbreitungsmedium an. Filme auf Speichermedien (Blu-Ray/DVD, USB-Stick, etc.) sind ebenso erfasst wie Streaming, sofern der Film dazu bestimmt ist, öffentlich vorgeführt zu werden. Die Filmfreiheit schützt alle Tätigkeiten mit Bezug zum Filmwesen von der Produktion bis zur Darbietung des Films (bspw. Informationsbeschaffung, Aufnahmen, Filmverleih). Zudem genießen Filmunternehmen **Tendenzschutz**, so dass sie über ihr Filmprogramm bzw. -inhalte grundsätzlich frei entscheiden können. Der Staat unterliegt allerdings auch im Rahmen der Filmförderung einer **Neutralitätspflicht**.<sup>67</sup>

#### c) Wrap-Up: Prüfungsschema

35



Jurafuchs

##### I. SCHUTZBEREICH

Persönlich: Menschenrecht

Sachlich: Freiheit des Films

Bildträger, der durch Projektion der Öffentlichkeit vorgeführt wird  
alle wesensmäßig mit dem Film zusammenhängende Tätigkeiten

##### II. EINGRIFF

Klassischer Eingriffsbegriff: bspw. Aufführungsverbot

Moderner Eingriffsbegriff: bspw. staatliche Vorgaben für Filmdreh

66 Vgl. *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 255 f.](#); *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 103](#).

67 *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 105](#).

## Weiterführende Hinweise

Reupert, Die Filmfreiheit, *NVwZ* 1994, 1155

## 6. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung, Art. 5 Abs. 2 GG

## a) Was sind die Schranken der Kommunikationsgrundrechte?

Die Schranken des [Art. 5 Abs. 2 GG](#) (qualifizierter Gesetzesvorbehalt, § 4 Rn. 6) gelten für alle Kommunikationsgrundrechte des Absatzes 1: dies sind die „Vorschriften der allgemeinen Gesetze“, die „gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend“ und das „Recht der persönlichen Ehre“. Zudem können kollidierende Grundrechte eine Schranke bilden (verfassungsimmanente Schranken, § 4 Rn. 10).

## b) Was sind allgemeine Gesetze?

In Zentrum des [Art. 5 Abs. 2 GG](#) steht der Begriff der „allgemeinen Gesetze“. Zu der Frage, was hier „allgemein“ bedeutet, haben sich mehrere Auslegungsansätze herausgebildet:<sup>68</sup>

Bereits [Art. 118 Abs. 1 WRV](#), die nahezu wortgleiche Vorgängernorm des [Art. 5 Abs. 2 GG](#), warf diese Auslegungsfrage auf. Im Schrifttum standen sich dabei die sog. **Abwägungslehre** und die sog. **Sonderrechtslehre** gegenüber:

- Nach der Abwägungslehre ist ein Gesetz dann „allgemein“, wenn es auf die Wahrung eines Rechtsguts zielt, dessen Schutz unabhängig davon erforderlich ist, ob es durch die Meinungsäußerung oder auf andere Weise gefährdet wird; das Rechtsgut muss also schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung gewährleistet sein und darf den Kommunikationsgrundrechten nicht nachstehen.<sup>69</sup>
- Nach der Sonderrechtslehre darf sich das Gesetz nicht gegen die Meinungsäußerung als solche richten oder eine bestimmte Meinung (wegen ihrer geistigen Zielrichtung) verbieten. Das Gesetz muss also „meinungsneutral“ sein.<sup>70</sup>

Das BVerfG hat beide Auslegungsansätze in einer sog. **Kombinationslehre** vereinigt und definiert in ständiger Rechtsprechung:<sup>71</sup>

► [Unter allgemeinen Gesetzen] sind alle Gesetze zu verstehen, die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, die vielmehr dem Schutze eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen, dem Schutze

68 Dazu *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 225 ff.](#); *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 113 ff.](#) m.w.N.

69 So *Smend*, [VVDStRL 4 \(1928\)](#), 44 ff.

70 Vgl. *Anschütz*, [VVDStRL 4 \(1928\)](#), 75 f.

71 [BVerfGE 97, 125](#), 146 (Caroline von Monaco I [1998]); [113, 63](#), 78 (Junge Freiheit [2005]); [124, 300](#), 321 f. (Wunsiedel-Beschluss [2009]).

36



Verfassungs-  
rechtliche Rech-  
tfertigung, Art. 5  
Abs. 2 GG

37



Jura 2012, 145  
JuS 2013, 1014 ♦  
ZJS 2017, 566 ♦  
ZJS 2018, 269  
Jura 2019, 994 ♦

eines Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat.

**BVerfGE 7, 198, 209 f. (Lüth [1958])** ◀

### c) Worum ging es im **Wunsiedel-Beschluss**?

38 Der Beschwerdeführer wandte sich mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen ein Revisionsurteil des BVerwG<sup>72</sup>, welches das versammlungsrechtliche Verbot einer von ihm angemeldeten *Rudolf Heß*-Gedenkkundgebung in Wunsiedel zum Gegenstand hat. Gestützt wurde die Entscheidung auf **§ 15 Abs. 1 VersG i.V.m § 130 Abs. 4 StGB**. Der Beschwerdeführer wandte sich sowohl gegen **§ 130 Abs. 4 StGB** selbst als auch gegen dessen Auslegung im konkreten Fall.

▶ (4) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die **nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt**.

**§ 130 Abs. 4 StGB** ◀

39 **§ 130 Abs. 4 StGB** richtet sich gegen *eine* bestimmte Meinung – nationalsozialistisches Gedankengut – und ist damit nach der Kombinationslehre (**§ 12 Rn. 37**) des BVerfG kein „allgemeines Gesetz“. Ausnahmsweise können aber auch nicht-allgemeine Gesetze zur Beschränkung der Kommunikationsgrundrechte herangezogen werden, sofern sie sich gegen die propagandistische Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und ihre Gräueltaten richten. Insofern handelt es sich um eine aus der Genese und Essenz des Grundgesetzes erwachsende verfassungsimmanente Schranke.<sup>73</sup> Das BVerfG formuliert in seiner Entscheidung zur *Rudolf Heß*-Gedenkkundgebung:

▶ **§ 130 Abs. 4 StGB** ist auch als nichtallgemeines Gesetz mit **Art. 5 Abs. 1 und 2 GG** vereinbar. Angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland ist **Art. 5 Abs. 1 und 2 GG** für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung des nationalsozialistischen Regimes in den Jahren zwischen 1933 und 1945 Grenzen setzen, eine **Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent**.

Von dem Erfordernis der Allgemeinheit meinungsbeschränkender Gesetze gemäß **Art. 5 Abs. 2 GG** ist eine Ausnahme anzuerkennen für Vorschriften, die auf die Verhinderung einer propagandistischen Affirmation der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zwischen den Jahren 1933 und 1945 zielen. Das menschenverachtende Regime dieser Zeit, das über Europa und die Welt in unermesslichem Ausmaß Leid, Tod und Unterdrückung gebracht hat, hat für die ver-

72 BVerwG NJW 2009, 98.

73 Vgl. Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 5, Rn. 294**; ferner Michael, ZIS 2010, 155.

fassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine **gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung**, die einzigartig ist und allein auf der Grundlage allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen nicht eingefangen werden kann.

**BVerfGE 124, 300, 327 ff. (Wunsiedel-Beschluss [2009])** ◀

Die Entscheidung des BVerfG ist überzeugend, aber dogmatisch nicht zwingend:<sup>74</sup> Denkbar wäre auch gewesen, nationalsozialistisches Gedankengut aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit auszunehmen, wie dies etwa der EGMR praktiziert (dazu unten, § 12 Rn. 70). 40

#### d) Was sind die weiteren Schranken des **Art. 5 Abs. 2 GG**?

**Art. 5 Abs. 2 GG** normiert neben den allgemeinen Gesetzen zwei weitere Schranken: **gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der Jugend** und das **Recht der persönlichen Ehre**. Dogmatischer Unterschied dieser Schranken zu den allgemeinen Gesetzen ist, dass diese Schranken Sonderrecht gegen bestimmte Meinungsäußerungen gerade zulassen. Im Zentrum des Jugendschutzes steht dabei die ungestörte Entwicklung der Heranwachsenden, zu deren Schutz Gefahren auf sittlichem Gebiet (etwa durch Darstellung von Gewalt, Rassenhass, Kriegsverherrlichung oder sexuellen Vorgängen in grob schamverletzender Weise) abgewehrt werden sollen.<sup>75</sup> Einfachgesetzliche Normierungen des Jugendschutzes finden sich vor allem im **Jugendschutzgesetz (JuSchG)** und im **Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)**. Auch das Recht der persönlichen Ehre bedarf einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung (sog. **Vorbehalt des Gesetzes**).<sup>76</sup> In diesem Zusammenhang sind die §§ 185 ff. StGB und §§ 823 ff. BGB zu beachten.<sup>77</sup> 41

#### e) Ist kollidierendes Verfassungsrecht eine Schranke neben **Art. 5 Abs. 2 GG**?

Ob kollidierende Grundrechte als verfassungsunmittelbare Schranken außerhalb von **Art. 5 Abs. 2 GG** herangezogen werden können, ist sehr umstritten.<sup>78</sup> Befürchtet wird ein Unterlaufen der im Interesse der Meinungsfreiheit engen Schranken der allgemeinen Gesetze i.S.v. **Art. 5 Abs. 2 GG**. Verfassungsimmanente Schranken sind daher nur nachrangig anzuwenden und unterliegen ihrerseits dem Vorbehalt des Gesetzes. Dass solche Schranken aber möglich sind, hat das BVerfG in seinem Wunsiedel-Beschluss (§ 12 Rn. 39) deutlich gemacht. Verhältnismäßigkeitsprinzip (§ 4 Rn. 30 ff.) und Wechselwirkungslehre (§ 12 Rn. 43 f.) sind auch hier anwendbar.<sup>79</sup> 42

74 Siehe etwa BVerfG NJW 2018, 2861; NJW 2021, 297; allgemein dazu Volkmann, NJW 2010, 417; Schaefer, DÖV 2010, 379.

75 Vgl. BVerfGE 30, 336, 347 (Jugendgefährdende Schriften [1971]); Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 296 ff.; Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 123.

76 Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 302 ff.; Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 126.

77 Vgl. BVerfGE 33, 1, 16 f. (Strafgefangene [1972]).

78 Vgl. BVerfGE 66, 116, 136 (Springer ./ Wallraff [1984]).

79 Vgl. BVerfGE 69, 257, 269 f. (Politische Parteien [1985]).

### f) Was sind die Schranken-Schranken der Kommunikationsgrundrechte?

- 43 Im Rahmen der Schranken-Schranken der Kommunikationsfreiheiten entwickelte das BVerfG in den frühen Jahren seiner Rechtsprechung, noch bevor das Verhältnismäßigkeitsprinzip voll entwickelt war, die sog. **Wechselwirkungslehre**:

► [D]ie allgemeinen Gesetze müssen in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden, daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts, der in der freiheitlichen Demokratie zu einer grundsätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben, führen muß, auf jeden Fall gewahrt bleibt. Die gegenseitige Beziehung zwischen Grundrecht und „allgemeinem Gesetz“ ist also nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft des Grundrechts durch die „allgemeinen Gesetze“ aufzufassen; es findet vielmehr eine **Wechselwirkung** in dem Sinne statt, daß die „allgemeinen Gesetze“ zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so **in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen**.

**BVerfGE 7, 198**, 208 f. (Lüth [1958]) ◀

- 44 Mittlerweile ist der Gedanke der Wechselwirkungslehre in der Angemessenheitsprüfung (§ 4 Rn. 37 f.) im Rahmen der Verhältnismäßigkeit aufgegangen.<sup>80</sup> Dort ist unter Nennung des Schlagworts „Wechselwirkungslehre“ eine Abwägung zwischen dem Kommunikationsgrundrecht des **Art. 5 Abs. 1 GG** und dem mit dem allgemeinen Gesetz bezweckten Schutz vorzunehmen. Dieser Abwägungsprozess lässt sich bspw. am Spannungskonflikt zwischen Meinungsfreiheit und Ehrschutz illustrieren:

- 45 Ausgangspunkt ist der Inhalt der Meinungsäußerung, wie sie von einem objektiven Empfängerkreis verstanden würde (**Deutung**). Dabei sind etwa der Anlass und die Umstände der Äußerung zu berücksichtigen.

Ein Beispiel:<sup>81</sup> Ein sich in Sicherungsverwahrung befindender Straftäter hatte eine Sozialarbeiterin aufgrund von Problemen bei den Lebensmittelbestellungen als „Trulla“ bezeichnet. Gegen seine Verurteilung wegen Beleidigung gem. § 185 StGB erhob er erfolgreich Verfassungsbeschwerde. Das BVerfG stellte fest, dass sich die „Äußerung noch als Teil einer sach- und anlassbezogenen Auseinandersetzung“ darstelle und zugleich „Ausdruck einer – wenngleich nicht vollständig gelungenen – emotionalen Verarbeitung der als unmittelbar belastend wahrgenommenen Situation“ anzusehen sei.<sup>82</sup> Die Einordnung der Meinungsäußerung als Schmähkritik und damit als rein diffamierend durch die Strafgerichte würdige die Umstände der Äußerung nicht hinreichend und sei daher verfassungswidrig.



Podcast „Spruchreif“ – „Soldaten sind Mörder“



JuS 2016, 909  
Jura 2018, 621  
ZJS 2019, 396 ♦  
JA 2019, 597  
JuS 2022, 737

80 Siehe *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 5, Rn. 286 ff.**; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 5, Rn. 119**.

81 BVerfG **NJW 2021, 148**.

82 BVerfG **NJW 2021, 148**, 151.

Kommen mehrere Deutungsmöglichkeiten in Betracht, ist die konfliktvermeidende Deutung anzunehmen.<sup>83</sup> Anders gewendet: Verurteilungen von Zivil- und Strafgerichten verstoßen gegen **Art. 5 Abs. 1 GG**, wenn eine Deutungsmöglichkeit in Betracht kommt, die das entgegenstehende Grundrecht – hier etwa das allgemeine Persönlichkeitsrecht (**Art. 2 Abs. 1 GG** i.V.m. **Art. 1 Abs. 1 GG**, § 19 Rn. 6 ff.) – nicht verletzt.<sup>84</sup>

Zum Abwägungsprozess bei Konflikten zwischen der Meinungsfreiheit und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht hat sich der Rechtsprechung des BVerfG eine Kasuistik im Abwägungsprozess etabliert:<sup>85</sup>

46

► Für diese Abwägung hat das Bundesverfassungsgericht einige Regeln entwickelt. Danach beansprucht die **Meinungsfreiheit keineswegs stets den Vorrang vor dem Persönlichkeitsschutz** [...]. Vielmehr geht bei Meinungsäußerungen, die als **Formalbeleidigung oder Schmähung** anzusehen sind, der Persönlichkeitsschutz der Meinungsfreiheit regelmäßig vor. Bei Meinungsäußerungen, die mit **Tatsachenbehauptungen** verbunden sind, kann die Schutzwürdigkeit vom Wahrheitsgehalt der ihnen zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen abhängen. Sind diese erwiesen unwahr, tritt die Meinungsfreiheit ebenfalls regelmäßig hinter den Persönlichkeitsschutz zurück. Im übrigen kommt es darauf an, welches Rechtsgut im Einzelfall den Vorzug verdient. Dabei ist aber zu beachten, daß in Fragen, die die Öffentlichkeit wesentlich berühren, eine Vermutung zugunsten der freien Rede spricht. Dies ist daher bei der Abwägung zwischen den Rechtspositionen der beteiligten Personen stets mitzubersichtigen.



Der Fall „Künast“

**BVerfGE 90, 241, 248 (Auschwitzlüge [1994])** ◀

Zusammengefasst:

47

- **Wahre Tatsachenbehauptungen** sind grundsätzlich zu *dulden*.
- Bei unbewusst unwahren Behauptungen ist *abzuwägen*.<sup>86</sup>
- **Bewusst oder erwiesen unwahre Tatsachenbehauptungen** sind *nicht* vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit (§ 12 Rn. 6) *umfasst*.
- Bei **Werturteilen** ist eine *Abwägung* zwischen den betroffenen Rechtsgütern vorzunehmen.
- Bei **Formalbeleidigungen** oder **Schmähkritik** geht regelmäßig der *Ehrschutz* vor.

Entscheidend sind die Umstände des Einzelfalls: Die Aufschrift „A.C.A.B.“ (*All Cops Are Bastards*) wurde vom BVerfG als **Kollektivbeleidigung** eingestuft und nicht als Angriff auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht einzelner Polizist:in-

48

83 BVerfGE 114, 339, 350 f. (Mehrdeutige Meinungsäußerungen [2005]); dazu Gomille, JZ 2012, 769; Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 132.

84 BVerfGE 93, 266, 295 (Soldaten sind Mörder [1995]); Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 128; Schwarz, JA 2017, 241.

85 Eine gute Übersicht bieten Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 5, Rn. 92; Grimm, NJW 1995, 1697.

86 BVerfGE 99, 185, 196 ff. (Scientology [1998]).

nen.<sup>87</sup> Das kann anders zu beurteilen sein, wenn die Aufschrift ostentativ vor einzelnen Einsatzkräften präsentiert wird.

- 49 Bei der Einordnung einer Meinungsäußerung als Formalbeleidigung oder Schmähkritik ist Vorsicht geboten. Dass eine Aussage polemisch oder verletzend formuliert ist, reicht nicht aus. Vielmehr muss die Diffamierung und Herabsetzung der anderen Person im Vordergrund stehen (siehe hierzu auch die Ausführungen zur *Böhmermann-Affäre*, § 11 Rn. 39 ff.).<sup>88</sup>
- 50 Das Zitiergebot gem. Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG (§ 4 Rn. 23 f.) gilt für die Kommunikationsgrundrechte nicht.<sup>89</sup>

### g) Was regelt das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG?

- 51 Das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG bildet eine zusätzliche Schranken-Schranke für die Kommunikationsgrundrechte.<sup>90</sup> Verboten ist die **Vorzensur**, also ein Verfahren, in dem die beabsichtigte Meinungsäußerung vorab überprüft wird und ohne dessen Abschluss die Meinung nicht öffentlich kundgetan werden darf (bspw. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt).<sup>91</sup> Nicht erfasst ist die **Nachzensur** (bspw. nachträgliches Löschen von Inhalten durch soziale Plattformen).
- 52 Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG richtet sich nur gegen den Staat. Etwaige zivilrechtliche Unterlassungsverfügungen, bspw. eine einstweilige Verfügung gem. §§ 935 ff. ZPO hinsichtlich bestimmter Meinungskundgaben, ergehen zwar im Rechtsverhältnis zwischen Privaten, sind aber staatliche Maßnahmen und daher ebenso umfasst.<sup>92</sup>

### h) Wrap-Up: Prüfungsschema

53

#### III. VERFASSUNGSRECHTLICHE RECHTFERTIGUNG

Schranken: insb. Art. 5 Abs. 2 GG

allgemeine Gesetze, gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der Jugend,  
Recht der persönlichen Ehre  
ggf. kollidierende Grundrechte

Schranken-Schranken:

Verhältnismäßigkeit

87 BVerfG NJW 2017, 1092; Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 309; a.A. Rütters, NJW 2016, 3337.

88 So BVerfGE 54, 129, 138 f. (Kunstkritik [1980]); 61, 1, 7 f. (NPD Europas [1982]); 93, 266, 289 f. (Soldaten sind Mörder [1995]); BVerfG NJW 2019, 2600; NJW 2019, 3567; NStZ 2021, 439; NJW 2022, 680; NJW 2022, 769; Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 128.

89 Vgl. BVerfGE 28, 282, 289 (Zitiergebot bei allg. Gesetzen [1970]).

90 Vgl. BVerfGE 27, 88, 102 (Der Demokrat [1969]); ausführlich Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 262; Köhne, RuP 2013, 30.

91 BVerfGE 87, 209, 230 (Tanz der Teufel [1992]); Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 106.

92 Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 110.

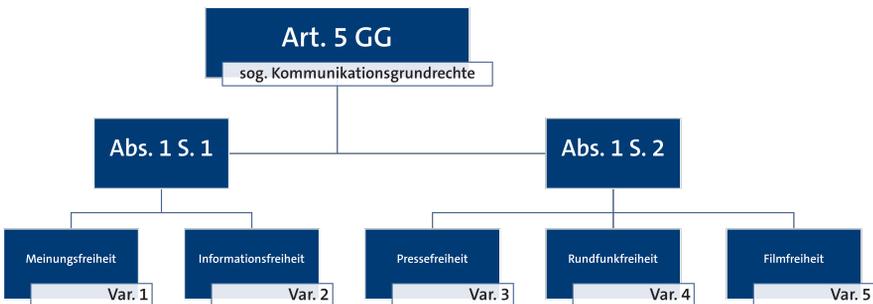
## II. Vertiefung und Kontextualisierung

### 1. Gesellschaftliche und politische Relevanz der Kommunikationsfreiheiten

#### a) Wie lassen sich die Grundrechte in Art. 5 Abs. 1 GG systematisieren?

Art. 5 Abs. 1 GG enthält insgesamt fünf verschiedene Grundrechte: Die Meinungs- und Informationsfreiheit in Satz 1 und die Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit in Satz 2. Gemeinsamer Schutzgegenstand ist die Freiheit der öffentlichen Kommunikation. Daher wird von den Gewährleistungen des Art. 5 GG als **Kommunikationsgrundrechten** bzw. **-freiheiten** gesprochen:

54



#### b) Worin besteht die gesellschaftliche Bedeutung von Art. 5 Abs. 1 GG?

Den Kommunikationsgrundrechten kommt eine zentrale Bedeutung für das demokratische Gemeinwesen zu. Sie sind „in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit“ überhaupt.<sup>93</sup> In den Worten des US Supreme Court Richters *Benjamin N. Cardozo*, den das BVerfG zitiert: „Of that freedom [freedom of expression] one may say that it is the matrix, the indispensable condition, of nearly any other form of freedom.“<sup>94</sup> Die offene und freie Kommunikation, der Austausch von Ideen, der Zugang zu Informationen und der „Kampf der Meinungen“ sind konstitutiv für eine Demokratie.<sup>95</sup> Bereits in der französischen **Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789** findet sich eine Kodifizierung:

55

- Die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen ist eines der kostbarsten Menschenrechte. Jeder Bürger kann also frei schreiben, reden und drucken unter

93 Siehe BVerfGE 7, 198, 208 (Lüth [1958]); ferner *Hillgruber*, JZ 2016, 495.

94 U.S. Supreme Court, 302 U.S. 319, 327 (1937) – *Palko v. Connecticut*; zitiert in BVerfGE 7, 198, 208 (Lüth [1958]), dort ohne Quellenangabe.

95 Vgl. BVerfGE 7, 198, 208 (Lüth [1958]); ferner *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 5, Rn. 18.

Vorbehalt der Verantwortlichkeit für den Missbrauch dieser Freiheit in den durch das Gesetz bestimmten Fällen.

### Art. 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ◀

- 56 Das BVerfG erkennt ebenfalls früh die Bedeutung der Kommunikationsfreiheiten für den demokratischen Willensbildungsprozess an und formuliert:

▶ Das Grundgesetz hat dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung erhöhte Bedeutung verliehen. Wie der Senat schon in früheren Urteilen ausgeführt hat, ist die Meinungsfreiheit als **unmittelbarer Ausdruck der Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte**; schon das verleiht ihr besonderes Gewicht. Darüber hinaus ist das Grundrecht **für die freiheitliche demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend**, indem es den geistigen Kampf, die freie Auseinandersetzung der Ideen und Interessen gewährleistet, die für das Funktionieren dieser Staatsordnung lebensnotwendig ist. Nur die freie öffentliche Diskussion über Gegenstände von allgemeiner Bedeutung sichert die freie Bildung der öffentlichen Meinung, die sich im freiheitlich demokratischen Staat notwendig „pluralistisch“ im Widerstreit verschiedener und aus verschiedenen Motiven vertretener, aber jedenfalls in Freiheit vorgetragener Auffassungen, vor allem in Rede und Gegenrede vollzieht. Jedem Staatsbürger ist durch **Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG** das Recht gewährleistet, an dieser öffentlichen Diskussion teilzunehmen.

### BVerfGE 12, 113, 125 (Schmid-Spiegel [1961]) ◀

- 57 Darüber hinaus kommt den Rechten des **Art. 5 Abs. 1 GG** auch auf Ebene des Individuums eine zentrale Rolle zu. So ist die freie Meinungsäußerung elementar für die eigene Persönlichkeitsfindung und Selbstdarstellung in der Gesellschaft.

## 2. Digitalisierung der Meinungsfreiheit

### a) Welche Auswirkungen hat das Internet auf die Meinungsfreiheit?

◆ 58



„Hate-Speech“-  
Gesetz

Die Kommunikation zwischen Individuen hat sich durch die Digitalisierung zunehmend aus der analogen Welt in den virtuellen Raum verschoben. Das Internet beeinflusst den menschlichen Informationsaustausch: Meinungen können einfacher, schneller und ungefilterter verbreitet werden.<sup>96</sup> Dies birgt natürlich auch erhebliches Missbrauchspotential. So wird über das Internet im Schutz der Anonymität Hass und Hetze verbreitet (*hate speech*)<sup>97</sup> oder versucht, Einfluss auf Menschen zu nehmen (bspw. Wahlmanipulation durch *fake news*).<sup>98</sup> Die Meinungsfreiheit gewinnt durch das Internet damit einerseits neue Bedeutungsdimensionen, andererseits muss der Schutz der Meinungsfreiheit an die damit einhergehenden Risikopotentiale angepasst werden.

96 Siehe *Vogelsang, Kommunikationsformen des Internetzeitalters im Lichte der Kommunikationsfreiheiten des Grundgesetzes*, 2017; *Franzius, JZ 2016, 650*; allgemein zu den Herausforderungen der Digitalisierung des Rechts, siehe *Towfigh/Fecke, ZdiW 2022, 237; 305*.

97 Dazu *Ceffinato, JuS 2020, 495*; zu sog. „Hate Storms“ siehe *Hoven/Witting, NJW 2021, 2397*.

98 Zur Ambivalenz der Anonymität in der liberalen Demokratie *Kersten, JuS 2017, 193*.

Bedeutende Intermediäre sind dabei **soziale Netzwerke** wie *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* oder *YouTube*. An ihre Verantwortung knüpfen Gesetze wie das NetzDG an, das Plattformen verpflichtet, strafbare Inhalte von Nutzer:innen zu löschen und an das Bundeskriminalamt zu melden (§§ 3a ff. NetzDG<sup>99</sup>). Ob derlei Regelungen zur Klärung der Rechtslage jedoch geeignet sind oder nicht vielmehr eine Reihe neuer Rechtsfragen aufwerfen, ist Gegenstand lebhafter Diskussionen.<sup>100</sup>

### b) Stellen Plattformbetreiber eine strukturelle Gefahr für die Meinungsfreiheit dar?

Durch die Filterung der Anzeige von Inhalten nach Präferenzen der Nutzer:innen seitens der sozialen Netzwerke und Plattformen droht die Entstehung von **Filterblasen** (auch Echokammern). Dies kann dazu führen, dass einzelne Nutzer:innen nur noch Meinungen wahrnehmen, die ihrer eigenen entsprechen.<sup>101</sup> Das sichtbare Meinungsspektrum wird dadurch eingeschränkt, der gesellschaftliche Diskurs polarisiert sich. Der BGH hat in einer Entscheidung zu *Facebook* festgestellt, dass soziale Netzwerke strenger sein dürfen als der Gesetzgeber, wenn es um die Grenzen der Meinungsfreiheit geht:<sup>102</sup> Inhalte von Nutzer:innen können bspw. bereits wegen Verstößen gegen Nutzungsbedingungen (*community standards*) der Plattform gelöscht werden. Zudem können Dritte, insbesondere aufgrund des **Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)**, Lösungsansprüche geltend machen, was zu **Overblocking** führen kann.<sup>103</sup> Auch scheint es nicht ausgeschlossen, dass Dritte mit wirtschaftlichen oder politischen Interessen Druck auf Plattformbetreiber ausüben. Diese strukturellen Gefahren stellen ein erhebliches Risiko für die Meinungsfreiheit dar.

### c) Kann eine Bindung der Plattformbetreiber an die Grundrechte die strukturellen Risiken der Digitalisierung für die Meinungsfreiheit einhegen?

Grundrechte können im Wege der mittelbaren Drittwirkung (§ 3 Rn. 29 ff.) auch zwischen Privaten Wirkung entfalten. In seiner Stadionverbots-Entscheidung<sup>104</sup> (§ 3 Rn. 37 ff.) hat das BVerfG „spezifische Konstellationen“ benannt, in denen Private einer intensivierten mittelbaren Bindung an die Grundrechte unterliegen. Diese ließen sich auf soziale Netzwerke übertragen: Der Zugang zu solchen Plattformen ist mittlerweile für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben essenziell, zumal viele von ihnen über erhebliche Marktmacht verfügen.<sup>105</sup> In

99 Es wird zurzeit gerichtlich geklärt, ob die Vorschriften europarechtskonform sind; dagegen etwa VG Köln [MMR 2022, 330](#).

100 Siehe etwa [Hong, VerfBlog, 2018/1/09](#).

101 Vgl. [Brühl/Brunner/Ebitsch, Der Facebook-Faktor](#), SZ-Artikel; [Drexl, ZUM 2017, 529](#); [Schwartzmann/Herrmann/Mühlenbeck, MMR 2019, 498](#); zur zielgruppenbasierten Ansprache von Wahlberechtigten durch politische Parteien, siehe [Towfigh/Luckey, RW 2022, 61](#).

102 Siehe BGH [ZD 2021, 639](#); dazu [Adelberg, K&R 2022, 19](#).

103 Vgl. [Cornils, NJW 2021, 2465](#); [Friehe, NJW 2020, 1697](#); [Mitsch, DVBl. 2019, 811](#); [Wendt](#), in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 43](#).

104 [BVerfGE 148, 267, 283](#) (Stadionverbot [2018]).

105 Dieser Umstand führt bereits zu kartellrechtlichen Verfahren siehe etwa BGH [NZKart 2020, 473](#); dazu [Schweitzer, JZ 2022, 16](#).

der Fraport-Entscheidung<sup>106</sup> (§ 13 Rn. 25 ff.) erklärt das BVerfG, dass beim Betrieb öffentlicher Foren die Kommunikationsfreiheiten zu achten sind; auch dieser Gedanke ließe sich auf virtuelle Foren übertragen. In seinem Urteil zum Bierdosen-Flashmob<sup>107</sup> erstreckt das BVerfG diese Argumentation schließlich auf private (staatsfreie) Kommunikationsräume: Die Privatisierung von Kommunikationsforen dürfe nicht dazu führen, dass gesellschaftliche Konflikte nicht mehr frei ausgetragen und diskutiert werden.<sup>108</sup>

Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird vertreten, dass eine stärkere Sozialbindung von Internet-Plattformen angesichts der wachsenden Bedeutung für die Teilnahme am öffentlichen Diskurs gerechtfertigt sei.<sup>109</sup>

Insgesamt ist zu beobachten, dass soziale Plattformen vermehrt Gegenstand grundrechtlich fundierter Gerichtsentscheidungen werden.<sup>110</sup> Ob das BVerfG damit einen Weg zu einer intensiveren (wenngleich weiterhin mittelbaren) Grundrechtsbindung sozialer Netzwerke vorzeichnet, bleibt abzuwarten.

- ◆ 62 Eine aus den Grundrechten ableitbare Pflicht der sozialen Netzwerke, die Meinungsfreiheit zu achten, lässt sich nach dem Vorgesagten durchaus konstruieren. Eine solche Verfassungsinterpretation behandelt die Internet-Plattformen aber im Ergebnis faktisch wie Grundrechtsadressaten. Das stellt einen Systembruch dar und birgt die Gefahr der **Konfusion** (Rn. § 3 Rn. 18), weil die Plattformbetreiber zugleich Grundrechtsträger sind. Auch aus Gründen der Gewaltenteilung sowie aus staatsorganisationsrechtlicher und prozessualer Perspektive wäre daher die einfachgesetzliche Regulierung der Internet-Plattformen ein probateres Mittel.<sup>111</sup> Der parlamentarische Gesetzgeber würde seiner ihm verfassungsrechtlich zugedachten Aufgabe entsprechend den Ausgleich zwischen widerstreitenden Individualinteressen und dem Schutz elementarer Gemeinwohlbelange regeln; und das BVerfG würde ggf. nach Anrufung durch Plattformbetreiber oder Nutzer:innen überprüfen, ob Gesetzgebung, Verwaltung und Fachgerichte bei Erlass und Anwendung des einfachen Rechts den Grundrechten – etwa der Meinungsfreiheit – ausreichend Rechnung getragen haben. Ein solches Arrangement beugt auch der Gefahr einer Petrifizierung (Versteinerung) der Regulierung vor: Eine Lösung auf Ebene des Verfassungsrechts ist sehr viel weniger dynamisch und flexibel als einfachgesetzliche Regulierung. Dass das BVerfG nach hiesiger Lesart gleichsam als Ersatzgesetzgeber auftritt, ist wohl damit zu begründen, dass die Legislative eine umfassende und kohärente Regelung der Materie bisher schuldig geblieben ist. Gesetze wie das **NetzDG** auf Bundesebene oder der **Digital Services Act** auf Ebene der EU könnten dazu führen, dass sich das BVerfG künftig seltener in Verlegenheit sieht, an Stelle der Legislative Regelungslücken zu schließen.

---

106 BVerfGE 128, 226 (Fraport [2011]).

107 BVerfGE 139, 378 (Bierdosenflashmob [2015]).

108 BVerfGE 139, 378, Rn. 9 (Bierdosenflashmob [2015]).

109 Dazu i. Augsberg/Petras, *Jus* 2022, 97; *Raue*, *JZ* 2022, 232; *Schiedermair/Weil*, *DÖV* 2022, 305.

110 Siehe BVerfG *NJW* 2019, 1935; OLG Karlsruhe *NJW-RR* 2019, 1006.

111 Vgl. zu einer möglichen zivilrechtlichen Umsetzung *Raue*, *JZ* 2018, 961, 967.

### 3. Caroline und die Europäisierung der Meinungsfreiheit

#### a) Worum geht es in den Caroline-Entscheidungen?

Prinzessin *Caroline von Monaco* (heute Prinzessin *Caroline von Hannover*) klagte gegen die Veröffentlichung von Fotos in den Zeitschriften *Freizeit Revue* und *Bunte* des Burda-Verlags. Dabei rügte sie eine Verletzung ihres allgemeinen Persönlichkeitsrechts ([Art. 2 Abs. 1 GG](#) i.V.m. [Art. 1 Abs. 1 GG](#), [§ 19 Rn. 15 ff.](#)) durch die zivilgerichtlichen Urteile, welche nur die Veröffentlichung eines Teils der Fotografien untersagten. Das BVerfG beschäftigt sich im Kern mit der Frage, wie das öffentliche Informationsinteresse und das allgemeine Persönlichkeitsrecht bei der Anwendung des [§ 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG](#) im Einzelfall in Ausgleich zu bringen sind, also mit dem Spannungsverhältnis des Rechts auf Privatsphäre – insbesondere von Prominenten – zur Pressefreiheit.<sup>112</sup> In der Folge entwickelte sich – über ihre jeweilige Rechtsprechung – ein ebenso eindrucksvoller wie beispieleloser Diskurs zwischen BVerfG und EGMR.

63



Jurafuchs



JuS 2013, 522

JuS 2021, 247

ZJS 2021, 624

#### b) Wie ist die Chronologie der Caroline-Entscheidungen?

Der BGH hatte zunächst entschieden, dass die Veröffentlichung der Paparazi-Fotos mit einer Ausnahme (Bilder, die sie mit *Vincent Lindon* in einem Gartenlokal zeigen) zulässig war.<sup>113</sup> Dagegen erhob Prinzessin *Caroline von Monaco* Verfassungsbeschwerde. Das BVerfG äußerte sich zunächst zur Bildberichterstattung im Rahmen von Unterhaltungsjournalismus:

64

► Die Presse muß nach **publizistischen Kriterien entscheiden dürfen**, was sie des öffentlichen Interesses für wert hält und was nicht. Daß die Presse eine meinungsbildende Funktion zu erfüllen hat, schließt die Unterhaltung nicht aus der verfassungsrechtlichen Funktionsgewährleistung aus. **Meinungsbildung und Unterhaltung sind keine Gegensätze**. Auch in unterhaltenden Beiträgen findet Meinungsbildung statt. Sie können die Meinungsbildung unter Umständen sogar nachhaltiger anregen oder beeinflussen als ausschließlich sachbezogene Informationen. Zudem läßt sich im Medienwesen eine wachsende Tendenz beobachten, die Trennung von Information und Unterhaltung sowohl hinsichtlich eines Presseergebnisses insgesamt als auch in den einzelnen Beiträgen aufzuheben und Information in unterhaltender Form zu verbreiten oder mit Unterhaltung zu vermengen („Infotainment“). Viele Leser beziehen folglich die ihnen wichtig oder interessant erscheinenden Informationen gerade aus unterhaltenden Beiträgen. Aber auch der bloßen Unterhaltung kann der Bezug zur Meinungsbildung nicht von vornherein abgesprochen werden.

**BVerfGE 101, 361, 389 f. (Caroline von Monaco II [1999]) ◀**

Darüber hinaus betonte das BVerfG, dass der Schutz der Familie ([Art. 6 Abs. 1 und 2 GG](#), [§ 17 Rn. 16 ff.](#)) verstärkenden Einfluss auf das allgemeine Persön-

65

<sup>112</sup> Siehe *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 319 ff.](#); ferner *Kuschel*, [Jura 2022, 904](#); *Vacca*, [Jura 2013, 594](#).

<sup>113</sup> BGH [NJW 1996, 1128](#).

lichkeitsrecht habe.<sup>114</sup> Dies habe der BGH hinsichtlich der Bilder, die *Caroline von Monaco* mit ihren Kindern zeigten, nicht hinreichend berücksichtigt. Im Übrigen wurde die Verfassungsbeschwerde als unbegründet zurückgewiesen.

- 66 Der anschließend angerufene EGMR vertrat dagegen die Auffassung, dass die Reichweite der Äußerungsfreiheit des [Art. 10 EMRK](#) im Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ([Art. 8 EMRK](#)) Grenzen finde.<sup>115</sup> Im Fokus der Argumentation stand dabei, inwiefern die Bilder einen „Beitrag zur Diskussion in einer demokratischen Gesellschaft leisten“.<sup>116</sup> Der Äußerungsfreiheit des [Art. 10 EMRK](#) komme umso mehr Gewicht zu, je wichtiger sie für die öffentliche (politische) Meinungsbildung sei; umgekehrt schwinde ihr Gewicht – im Verhältnis zum Recht auf Achtung des Privatlebens –, je mehr private (kommerzielle) Aspekte im Vordergrund stünden. Der EGMR verurteilte Deutschland wegen nicht ausreichenden Schutzes durch die deutschen Gerichte zu Schadensersatz in Höhe von 115.000 €.
- 67 Das BVerfG übernahm in der Folge diese Argumentation des EGMR und rückte den Schutz der Privatsphäre stärker in den Fokus. An die Stelle einer pauschalen Einordnung von Prominenten als „Personen der Zeitgeschichte“ i.S.v. [§ 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG](#) habe eine Einzelfallentscheidung, ob die jeweiligen Abbildungen zeitgeschichtlich relevant (genug) seien. Entscheidendes Kriterium sei daher, inwieweit die Bildberichterstattung für die öffentliche Meinungsbildung relevant sei:

► Im Zuge der Gewichtung des Informationsinteresses haben die Gerichte allerdings von einer inhaltlichen Bewertung der betroffenen Darstellungen als wertvoll oder wertlos, als seriös und ernsthaft oder unseriös abzusehen und sind auf die Prüfung und Feststellung beschränkt, **in welchem Ausmaß der Bericht einen Beitrag für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung zu erbringen vermag.**

Soweit das Bild nicht schon als solches eine für die öffentliche Meinungsbildung bedeutsame Aussage enthält, ist sein Informationswert im Kontext der dazu gehörenden Wortberichterstattung zu ermitteln. So können Bilder einen Wortbericht ergänzen und dabei der Erweiterung seines Aussagegehalts dienen, etwa der Unterstreichung der Authentizität des Geschilderten. Auch kann ein von [Art. 5 Abs. 1 GG](#) geschütztes Informationsanliegen darin liegen, durch Beigabe von Bildnissen der an dem berichteten Geschehen beteiligten Personen die Aufmerksamkeit des Lesers für den Wortbericht zu wecken. Wird die Nutzung auch von Bildern zugelassen, die außerhalb des berichteten Geschehens entstanden sind, kann dies dazu beitragen, die **belästigenden Auswirkungen für die betroffenen prominenten Personen zu vermeiden**, die einträten, wäre die Bebilderung eines Berichts allein mit im Kontext des berichteten Geschehens gewonnenen Bildnissen zulässig. **Beschränkt sich der begleitende Bericht allerdings allein darauf, irgendeinen Anlass für die Abbildung einer prominenten Person zu schaffen, so lässt die Berichterstat-**

---

114 [BVerfGE 101, 361](#), 385 f. (Caroline von Monaco II [1999]).

115 Vgl. [EGMR v. 24.6.2004, 59320/00](#) – Caroline von Hannover I; dazu *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 5, Rn. 134](#); *Starck, JZ 2006, 76*.

116 Vgl. [EGMR v. 24.6.2004, 59320/00](#) – Caroline von Hannover I.

tion einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung nicht erkennen. Insofern ist es verfassungsrechtlich nicht angezeigt, dem Veröffentlichungsinteresse den Vorrang vor dem Persönlichkeitsschutz einzuräumen.

**BVerfGE 120, 180, 206 f. (Caroline von Monaco III [2008])** ◀

Im Ergebnis hat die EGMR-Rechtsprechung die deutsche Rechtsprechung zugunsten des Schutzes der Privatsphäre verändert. Diese jüngere deutsche Rechtsprechung wurde vom EGMR als konventionskonform bestätigt.<sup>117</sup> 68

### III. Europarechtliche Dogmatik

#### 1. Was umfasst der Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK?

**Art. 10 Abs. 1 EMRK** erfasst wie **Art. 5 Abs. 1 GG** mehrere Kommunikationsfreiheiten<sup>118</sup> – neben der Meinungsfreiheit die Presse- und Rundfunkfreiheit sowie die Informationsfreiheit (zum Schutz der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit durch **Art. 10 Abs. 1 EMRK**, § 11 Rn. 45). 69 ◆

Zentrale Bedeutung kommt dem Begriff der Meinung zu. Im Rahmen des Schutzbereichs findet grundsätzlich keine inhaltliche Bewertung der Meinungsäußerung statt.<sup>119</sup> Eine Ausnahme gilt für das Missbrauchsverbot des **Art. 17 EMRK**. So hat der EGMR etwa die Holocaustleugnung aus dem Schutzbereich des **Art. 10 Abs. 1 EMRK** ausgenommen (vgl. Wunsiedel-Beschluss, § 12 Rn. 39 f.): das BVerfG löst das Problem auf der Rechtfertigungsebene).<sup>120</sup> 70 ◆

**Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK** erfasst seinem Wortlaut nach auch „Informationen und Ideen“. Der EGMR legt daher den Meinungsbegriff grundsätzlich weit aus und schützt sowohl Werturteile<sup>121</sup> als auch Tatsachenbehauptungen.<sup>122</sup> Anders als bei **Art. 5 GG** spielt die Unterscheidung allerdings nicht auf Ebene des Schutzbereichs, sondern erst auf Rechtfertigungsebene eine Rolle. Zudem werden auch bewusst unwahre Äußerungen grundsätzlich von **Art. 10 Abs. 1 EMRK** erfasst. Geschütztes Verhalten ist der Empfang und die Weitergabe von Informationen und Ideen. 71 ◆

Der EGMR leitet ferner aus **Art. 10 Abs. 1 EMRK** ein Recht gegen den Staat auf Auskunftserteilung ab.<sup>123</sup> Dieses gilt indessen nicht absolut, die Reichweite bestimmt sich nach dem jeweiligen Einzelfall. 72 ◆

117 Siehe **EGMR v. 7.2.2012, 40660/08 und 60641/08** – Caroline von Hannover II.

118 Einen guten Überblick bietet *Payandeh*, JuS 2016, 690.

119 **EGMR v. 7.2.2012, 40660/08 und 60641/08** – Caroline von Hannover II.

120 Vgl. **EGMR v. 23.9.1998, 24662/94**, Rn. 47 – Lehieux/Frankreich; siehe auch **EGMR v. 24.6.2003, 65831/01** – Garaudy/Frankreich.

121 Vgl. **EGMR v. 18.10.2011, 10247/09**, Rn. 68 – Sosinoswka/Polen.

122 **EGMR v. 25.3.1985, 8734/79** – Barthold/Deutschland; **EGMR v. 16.2.2021, 23922/19** – Gawlik/Liechtenstein.

123 **EGMR v. 8.11.2016, 18030/11**, Rn. 149 ff. – Magyar Helsinki Bizottság.

### 2. Wie sind Eingriffe in Art. 10 Abs. 1 EMRK zu rechtfertigen?

- ◆ 73 Eingriffe in die Kommunikationsfreiheiten können unter den Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt werden. Danach sind drei Schritte zu berücksichtigen:

Zunächst bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Anders als bei Art. 5 Abs. 1 GG sind dabei allerdings keine besonderen Anforderungen an die einschränken- den Gesetze zu stellen. Die gesetzliche Grundlage allerdings muss öffentlich einsehbar sein, um es den Normadressaten zu ermöglichen ihr Verhalten ent- sprechend auszurichten.<sup>124</sup> Darüber hinaus muss die Beschränkung einem legiti- men Zweck dienen; Art. 10 Abs. 2 EMRK enthält einen abschließenden Katalog legitimer Ziele. Schließlich muss dargelegt werden, dass die Beschränkung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Diesbezügliche Ausführungen können sich an der aus der verfassungsrechtlichen Dogmatik bekannten Ver- hältnismäßigkeitsprüfung (§ 4 Rn. 30 ff.) orientieren.

### 3. Was umfasst der Schutzbereich des Art. 11 EU-GRCh?

- ◆ 74 Der Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 EU-GRCh ist identisch mit dem des Art. 10 Abs. 1 S. 1 und 2 EMRK. In Art. 11 Abs. 2 EU-GRCh werden Freiheit und Pluralität der Medien (sog. Medienfreiheit) gewährleistet. Der EuGH orientiert sich bei der Auslegung der Kommunikationsfreiheiten dabei ausdrücklich an der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 Abs. 1 EMRK.<sup>125</sup> Der Schutzbereich von Abs. 1 umfasst die positive und negative Freiheit, eine Meinung zu äußern oder auf eine bestimmte Weise zu verbreiten bzw. dies nicht zu tun. Insoweit ergeben sich keine Unterschiede zu den Ausführungen zum Schutzgehalt des Art. 10 Abs. 1 EMRK.

### 4. Wie sind Eingriffe in Art. 11 EU-GRCh zu rechtfertigen?

- ◆ 75 Auf Rechtfertigungsebene gilt die allgemeine Schranke des Art. 52 Abs. 1 EU-GRCh. Ein Rückgriff auf diese ist gem. Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh allerdings ausgeschlossen, soweit die EMRK weitergehenden Schutz gewährleistet. Auch in der Rechtfertigungsprüfung des Art. 11 EU-GRCh sind daher die Schranken des Art. 10 Abs. 2 EMRK – unter Berücksichtigung etwaiger unionsrechtlicher Be- sonderheiten – von Bedeutung.<sup>126</sup> So muss der legitime Zweck unionsrechtlicher Natur sein. Der EuGH sieht bspw. in den Vorgaben zur Verpackung von Tabak- erzeugnissen einen Eingriff in Art. 11 Abs. 1 EU-GRCh, der aber aus Gründen des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt ist.<sup>127</sup> Im Rahmen der Verhältnismäßig- keitsprüfung ist sodann eine Güterabwägung zwischen der Meinungsfreiheit und dem verfolgten legitimen Zweck vorzunehmen.<sup>128</sup>

124 EGMR v. 17.2.2004, 44158/98, Rn. 64 f. – Gorzelik ua/Polen.

125 Vgl. EuGH, ECLI:EU:C:1997:325, Rn. 26 – Familiapress; ECLI:EU:C:2001:127, Rn. 40 f. – Connolly/Europäi- sche Kommission; ECLI:EU:C:2011:543, Rn. 31 – Patriciello.

126 Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., Art. 11, Rn. 29 ff.

127 EuGH, EU:C:2016:325, Rn. 147 ff. – Philipp Morris.

128 Siehe EuGH, ECLI:EU:C:1992:414, Rn. 38 – Ter Voort; ECLI:EU:C:2001:701, Rn. 19 – Kommission/Cwik.

Die Schrankenregelung für [Art. 11 Abs. 2 EU-GRCh](#) ist abhängig von der Qualifizierung des Absatzes: Ordnet man die Medienfreiheit als eigenständiges Grundrecht ein, so liegt insoweit keine Übereinstimmung mit [Art. 10 EMRK](#) vor. Folglich bleibt es – mangels Anwendbarkeit des [Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh](#) – bei der allgemeinen Grundrechtsschranke des [Art. 52 Abs. 1 EU-GRCh](#). Betrachtet man hingegen die Medienfreiheit (Absatz 2) und die Meinungsäußerungsfreiheit (Absatz 1) als einheitliches Grundrecht, gelten auch hier aufgrund von [Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh](#) die Schranken des [Art. 10 Abs. 2 EMRK](#).<sup>129</sup>

---

129 Vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., [Art. 11, Rn. 31 f.](#)