

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Jörg van Essen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/4079 –

Auswirkungen des sog. Caroline-Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte auf die Pressefreiheit und das Presserecht in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat Deutschland mit Urteil vom 24. Juni 2004 wegen mangelhaften gesetzlichen Schutzes der Privatsphäre in den Medien verurteilt. Prinzessin Caroline von Monaco hatte wegen der unerlaubten Veröffentlichung von Paparazzi-Fotos in mehreren deutschen Illustrierten geklagt. Zur Begründung führt das Gericht aus, das Recht auf Meinungsfreiheit müsse in einem ausgewogenen Verhältnis zum Grundrecht auf Schutz des Privatlebens stehen. Bei der Abwägung zwischen dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit und dem Schutz der Privatsphäre müsse die Frage im Vordergrund stehen, ob die Veröffentlichung von Fotos ein „Beitrag des allgemeinen Interesses“ sei. Damit widersprachen die Straßburger Richter einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1999 (BVerfG v. 15. Dezember 1999 – 1 BvR 635/96, „Caroline I“), in dem lediglich wegen des besonderen Schutzbedürfnisses von Kindern die Veröffentlichung derjenigen Fotos als unzulässig gerügt worden war, die Caroline von Monaco mit ihren Kindern zeigen. Zugleich stellte das Bundesverfassungsgericht jedoch fest, die Prinzessin selbst müsse als „absolute Person der Zeitgeschichte“ die Verbreitung von Aufnahmen hinnehmen, die sie an einem öffentlich zugänglichen Ort zeigen. Nach Auffassung des EGMR hat das Bundesverfassungsgericht keine „ausgewogene Balance“ zwischen den unterschiedlichen Interessen hergestellt. Somit liege ein Verstoß gegen das Grundrecht auf Schutz des Familien- und Privatlebens (Artikel 8 Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) vor. Mit seiner Forderung nach Unterscheidung zwischen Berichten über Tatsachen, die einen Beitrag zu einer öffentlichen Debatte in einer demokratischen Gesellschaft leisten, und Berichten über das Privatleben von Personen ohne offizielle Funktion hat der EGMR im Spannungsfeld zwischen der Pressefreiheit und Persönlichkeitsrechten eine Verschiebung der Gewichte zugunsten der Persönlichkeitsrechte vorgenommen. Die Bundesregierung hat die Entscheidung getroffen, von einem Einspruch vor der Großen Kammer des EGMR abzusehen.

1. Wie bewertet die Bundesregierung das Urteil des EGMR vom 24. Juni 2004 in der Rechtssache von Hannover gegen Deutschland (sog. Caroline-Urteil)?

Die Bundesregierung sieht es nicht als ihre Aufgabe an, Urteile internationaler oder nationaler Gerichte zu bewerten.

2. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass das sog. Caroline-Urteil eine Einschränkung der Pressefreiheit in Deutschland zur Folge hat, wenn ja, warum, wenn nein, warum nicht?

Das Urteil des EGMR in der Rechtssache von Hannover gegen Deutschland bezieht sich auf einen konkreten Fall. Wieweit sich dieses Urteil – wie die Rechtsprechung des EGMR überhaupt – auf die Auslegung des deutschen nationalen Rechts auswirken wird, wird die künftige Rechtsprechung der zuständigen deutschen Gerichte zeigen.

3. Welche konkreten Folgen wird das sog. Caroline-Urteil künftig für die Presseberichterstattung in Deutschland haben?

Siehe Antwort auf Frage 2.

4. Welche konkreten Konsequenzen ergeben sich für die Bundesregierung aus ihrer völkerrechtlichen Bindung an die Rechtsprechung des EGMR gemäß Artikel 46 EMRK im Hinblick auf das sog. Caroline-Urteil?

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Artikel 46 EMRK an die Urteile des EGMR, die in Rechtssachen gegen Deutschland ergehen, gebunden. Die Feststellung einer Konventionsverletzung durch den EGMR begründet nach Artikel 46 Abs. 1 EMRK die völkerrechtliche Verpflichtung des beklagten Staates, das endgültige Urteil des EGMR zu befolgen und die festgestellte Konventionsverletzung abzustellen. Bei der Erfüllung dieser Verpflichtung hat der Vertragsstaat einen gewissen Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die zu ergreifenden Maßnahmen.

5. Inwieweit haben nach Auffassung der Bundesregierung die deutschen Gerichte und die deutschen Behörden das sog. Caroline-Urteil bei der Auslegung des Grundgesetzes, bei der Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und des einfachen Gesetzesrechts zu berücksichtigen?

Eine Entscheidung des EGMR bindet in dem entschiedenen Einzelfall alle staatlichen Organe und verpflichtet diese grundsätzlich, im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ohne Verstoß gegen Gesetz und Recht (Artikel 20 Abs. 3 GG) einen fortdauernden Konventionsverstoß zu beenden und einen konventionsgemäßen Zustand herzustellen. Gerichte sind zur Berücksichtigung eines Urteils des EGMR, das einen von ihnen bereits entschiedenen Fall betrifft, jedenfalls dann verpflichtet, wenn sie in verfahrensrechtlich zulässiger Weise erneut über den Gegenstand entscheiden und dem Urteil ohne materiellen Gesetzesverstoß Rechnung tragen können. Soweit vergleichbare Fälle zu entscheiden sind, müssen sie die EMRK als geltendes Recht anwenden und Entscheidungen des EGMR berücksichtigen, d. h. die Auslegung einer Konventionsbestimmung durch den EGMR zur Kenntnis nehmen und in die Entscheidungsfindung einbeziehen, soweit dies nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere Verfassungsrecht verstößt (siehe Beschluss des BVerfG v. 14. Oktober 2004/2 BvR 1481/04).

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des EGMR, dass beim Umfang des Schutzes der Pressefreiheit unterschieden werden muss, ob die Berichterstattung der Information im politischen Bereich oder der Unterhaltung dient?

Siehe Antwort auf Frage 1.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Unterscheidung des EGMR in Personen in Ausübung ihrer Funktion und in andere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens?

Siehe Antwort auf Frage 1.

8. Unter welchen Voraussetzungen leisten Berichte nach Auffassung der Bundesregierung einen „Beitrag zu einer öffentlichen Debatte in einer demokratischen Gesellschaft“ (sog. Caroline-Urteil des EGMR vom 24. Juni 2004)?

Siehe Antwort auf Frage 1.

9. Hält die Bundesregierung eine Unterscheidung in „relative“ und „absolute“ Personen der Zeitgeschichte weiterhin für geboten?

Siehe Antwort auf Frage 1.

10. Hält die Bundesregierung eine gesetzliche Klarstellung der Begriffe „relative und absolute Person der Zeitgeschichte“ im Kunsturhebergesetz für geboten?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die genannten Begriffe von der Rechtsprechung entwickelt wurden und weder im Kunsturhebergesetz noch in anderen Gesetzen verwendet werden. Eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung in diesem Bereich ist nicht geplant.

11. Hält die Bundesregierung im Hinblick auf das sog. Caroline-Urteil Änderungen des Kunsturhebergesetzes generell für geboten?

Siehe Antwort auf Frage 10.

12. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass das Kunsturhebergesetz von 1907 geeignet ist, den aktuellen rechtlichen und technischen Entwicklungen im Bereich der Medien (Presse, Film, Fernsehen) Rechnung zu tragen?

Siehe Antwort auf Frage 10.

13. Sieht die Bundesregierung sich aus vertragsvölkerrechtlichen Verpflichtungen heraus veranlasst, Gesetzesmaßnahmen zu ergreifen, um ausgehend von dem sog. Caroline-Urteil einen den Anforderungen der EMRK und einen der konventionskonformen Interpretation des Urteils entsprechenden Rechtszustand in Deutschland zu schaffen?

Siehe Antwort auf Frage 2.

14. Welche Gründe waren für die Bundesregierung ausschlaggebend, auf einen Einspruch vor der Großen Kammer des EGMR gegen das sog. Caroline-Urteil zu verzichten?

Die Bundesregierung hat sich am 1. September 2004 gegen die Anrufung der Großen Kammer des EGMR entschieden und beschlossen, zunächst die Auswirkungen des Urteils auf die Praxis der Fachgerichte in Deutschland abzuwarten und die weitere Entwicklung der Rechtsprechung – auch des EGMR – zu beobachten. Ausschlaggebend hierfür waren folgende Erwägungen:

Das Urteil wird die kritische Berichterstattung über Politiker oder politische Skandale und damit den investigativen Journalismus nicht behindern. Die Entscheidung des EGMR betrifft Bilder, die von Prominenten ohne öffentliches Amt jenseits ihrer eigentlichen Tätigkeit im privaten Umfeld und ohne deren Einwilligung entstanden sind. Politiker wurden ausdrücklich von dem Urteil ausgenommen, so dass sie auch in Zukunft mit kritischer Berichterstattung über die Ausübung ihres Amtes und unter bestimmten Umständen auch über ihr Privatleben rechnen müssen.

Die Bundesregierung hat vor ihrer Entscheidung die Meinung von Fachleuten und bedeutenden Institutionen wie dem Bundesverfassungsgericht eingeholt. Auch das Bundesverfassungsgericht hielt es für gut vertretbar, keine Rechtsmittel einzulegen und zunächst abzuwarten, wie sich die Entscheidung auf die Praxis der Fachgerichte auswirkt und ob dadurch Kollisionen mit der verfassungsrechtlichen Garantie der Pressefreiheit in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG entstehen. Wäre dies unvermeidbar, müsse in einem späteren Verfahren auch die Große Kammer eingeschaltet werden.

Auch durch eine Fortsetzung des Verfahrens wäre nicht unbedingt größere Rechtssicherheit in Deutschland erreicht worden, da die Entscheidung der Großen Kammer nicht absehbar war. Ein Unterliegen vor der Großen Kammer hätte zudem die Entscheidung verfestigt.

15. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2004 zur Berücksichtigung der Entscheidungen des EGMR durch innerstaatliche Organe, insbesondere deutsche Gerichte (2 BvR 1481/04)?

Siehe Antwort auf Frage 5.

16. Hält die Bundesregierung es für wünschenswert, vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2004 (2 BvR 1481/04) und im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraums, wenn den Urteilen des EGMR künftig eine größere innerstaatliche Bindungswirkung zukäme?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht in dem vorgenannten Beschluss ausgeführt hat, dass die EMRK in der deutschen Rechtsordnung im Range eines Bundesgesetzes gilt und bei der Interpretation

des nationalen Rechts – auch der Grundrechte und rechtsstaatlichen Garantien – zu berücksichtigen ist. Die Bindungswirkung einer Entscheidung des EGMR erstreckt sich auf alle staatlichen Organe und verpflichtet diese grundsätzlich, im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ohne Verstoß gegen die Bindung an Gesetz und Recht (Artikel 20 Abs. 3 GG) einen fortdauernden Konventionsverstoß zu beenden und einen konventionsgemäßen Zustand herzustellen. Die Art und Weise der Bindungswirkung hängt von dem Zuständigkeitsbereich der staatlichen Organe ab und von dem Spielraum, den vorrangig anwendbares Recht lässt. Gerichte sind zur Berücksichtigung eines Urteils, das einen von ihnen bereits entschiedenen Fall betrifft, jedenfalls dann verpflichtet, wenn sie in verfahrensrechtlich zulässiger Weise erneut über den Gegenstand entscheiden und dem Urteil ohne materiellen Gesetzesverstoß Rechnung tragen können. Die Missachtung dieser Berücksichtigungspflicht kann als Verstoß gegen das in seinem Schutzbereich berührte Grundrecht in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gerügt werden.

