

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte,  
Kammer IV, Beschwerdesache Manole u.a. gegen Moldawien,  
Urteil vom 17.9.2009, Bsw. 13936/02.

Art. 10 EMRK - Zensurregime bei staatlichem  
Rundfunksender.

Zurückweisung der Verfahrenseinrede der  
Regierung (einstimmig).

Verletzung von Art. 10 EMRK (einstimmig).

Feststellung der Verpflichtung des belangten  
Staates nach Art. 46 EMRK, unverzüglich Maßnahmen zur  
Bereinigung der konventionswidrigen Situation zu setzen  
(einstimmig).

Entschädigung nach Art. 41 EMRK: Die Frage  
einer gerechten Entschädigung ist noch nicht  
entscheidungsreif (einstimmig).

### **B e g r ü n d u n g :**

Sachverhalt:

Die insgesamt neun Bf. sind bzw. waren als  
Journalisten, Redakteure und Nachrichtensprecher bei der in  
staatlichem Eigentum stehenden Rundfunkanstalt „Teleradio-  
Moldowa" (TRM) angestellt, die zum  
beschwerdegegenständlichen Zeitpunkt der einzige  
Rundfunksender in ganz Moldawien war.

Laut den Bf. wurde TRM politischer Kontrolle  
unterworfen, nachdem die Kommunistische Partei bei den  
Parlamentswahlen 2001 die Mehrheit errungen hatte. Eine  
Reihe von leitenden Angestellten wurde von ihren Posten  
entfernt und durch Personen, die sich der neuen Regierung  
gegenüber loyal erklärt hatten, ersetzt. Interviews und  
Berichte politischer Natur wurden einer ausgewählten Gruppe

von Journalisten anvertraut, welche die Regierung in einem günstigen Licht zeigen sollten. Die Verwendung bestimmter Phrasen wie etwa „totalitäres Regime“ und „Geschichte der Rumänen“ wurde ebenso untersagt wie eine Bezugnahme auf historische Ereignisse wie beispielsweise die organisierte Hungersnot und die Deportationen unter Stalin. Journalisten, die sich negativ über die ehemalige Sowjetunion äußerten, sich auf die „nationale Wiedergeburt“ 1989 bezogen oder auf kulturelle bzw. sprachliche Verbindungen mit Rumänien hinwiesen, erfuhren Sanktionen. Interviews oder Reportagen, die derartigen Fragen nachgingen, wurden geschnitten bzw. aus dem Programm genommen. Oppositionspolitikern wurde gewöhnlich keine Sendezeit eingeräumt, geschah dies einmal doch, wurden die Interviews gekürzt oder mit dem Kommentar eines Journalisten oder einem Text der staatlichen Nachrichtenagentur Moldpres überlagert.

Anfang 2002 kam es zu Demonstrationen der Christlich-Demokratischen Volkspartei gegen den Regierungskurs. Auch TRM berichtete darüber, laut den Bf. allerdings eingeschränkt und einseitig. Am 25.2.2002 unterzeichneten 331 Mitglieder des Personals eine Protestnote, in der sie die von der Geschäftsleitung der TRM geübte Zensur scharf kritisierten. In der Folge weigerte sich der ViertBf. in seiner Eigenschaft als Nachrichtensprecher, einen ihm vorgelegten Text vorzulesen, weil die Demonstrationen darin keine Erwähnung fanden. Der ErstBf. wurde wegen ihrer Beteiligung an den Protesten untersagt, die Abendnachrichten in rumänischer Sprache zu präsentieren.

Am 27.2.2002 beschloss ein Teil des Personals von TRM, in „Bummelstreik“ zu gehen. Nachdem sich der moldawische Präsident gegen die Abhaltung der Demonstrationen ausgesprochen hatte, beabsichtigte der

ViertBf., darüber im abendlichen Nachrichtenmagazin einen Bericht sowie ein Interview mit dem Führer der Christlich-Demokratischen Volkspartei zu bringen. Der entsprechende Passus wurde jedoch von seinem Vorgesetzten eigenhändig entfernt. Während der ViertBf. live auf Sendung war, hielt er den redigierten Text in die Kamera, um auf die Zensur aufmerksam zu machen. Es wurde ein Disziplinarverfahren gegen ihn eingeleitet, das mit einem schweren Verweis endete. Ferner wurde er von seiner Funktion als Nachrichtensprecher abberufen. In der Folge wurde auch die ErstBf. als Nachrichtensprecherin abgelöst. Ein von ihr angestregtes Verfahren vor den Arbeitsgerichten verlief zwar erfolgreich, jedoch weigerte sich TRM, das Urteil umzusetzen und ihr die Rückkehr auf ihren alten Posten zu gestatten.

Am 29.4.2002 veröffentlichte der durch das Gesetz über audiovisuellen Rundfunk 1995 eingerichtete „Koordinierungsrat“ seinen Abschlussbericht über den Streik. Er räumte zwar ein, dass der Gebrauch gewisser Phrasen in Nachrichtensendungen tatsächlich verboten sei, der Vorwurf der Zensur sei allerdings als von den Journalisten vorgeschobener Vorwand zu werten, um ihre fehlende Professionalität zu kaschieren.

Im Juli 2002 erließ das Parlament das Gesetz Nr. 1320-XV, womit TRM in ein öffentlich-rechtliches Unternehmen umgewandelt wurde.

Rechtsausführungen:

Die Bf. rügen eine Verletzung von Art. 10 EMRK (Recht auf freie Meinungsäußerung), da sie bei der TRM einem staatlich auferlegten Zensurregime unterworfen gewesen wären.

Zur behaupteten Verletzung von Art. 10 EMRK:

1. Zur Einrede der Regierung:

Die Regierung wendet ein, die Bf. hätten nicht den Instanzenzug iSv. Art. 35 Abs. 1 EMRK ausgeschöpft, weil sie sich bei den Gerichten nicht über eine Verletzung ihrer Meinungsäußerungsfreiheit beschwert hätten.

Die Bf. bringen vor, bei der TRM habe eine Verwaltungspraxis vorgelegen, was die Zensur und politische Kontrolle betreffe. Sie seien daher von ihrer Verpflichtung zur Erschöpfung des Instanzenzugs entbunden gewesen.

Der GH erinnert daran, dass eine Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs bei Vorliegen einer Verwaltungspraxis nicht erforderlich ist. Eine solche liegt vor, wenn mit der Konvention unvereinbare Handlungen wiederholt gesetzt und von den staatlichen Behörden offiziell geduldet werden und eine Befassung der Gerichte mit dieser Frage sich von vornherein als zwecklos erweisen würde.

In seiner ZE sah der GH einen engen Zusammenhang mit der Einrede der Regierung und der Beschwerde unter Art. 10 EMRK und beschloss, diese Frage im Rahmen der meritorischen Behandlung des Falls zu prüfen. Diesem Ansatz folgend wird er zuerst das materielle Vorbringen der Bf. untersuchen und sich dann mit der Begründetheit der Einrede der Regierung auseinandersetzen.

## 2. In der Sache selbst:

### a) Zum Vorliegen eines Eingriffs:

Die Bf. bringen vor, sie wären von Seiten der Geschäftsleitung angehalten gewesen, einer Politik nachzukommen, die auf die Vermeidung von für die Regierung unangenehmen Themen ausgerichtet gewesen sei. Der GH findet es insofern bezeichnend, dass letztere auf die von den Bf. angeführten Beispiele nicht näher eingegangen ist. Im Übrigen hat der „Koordinierungsrat“ in seinem Schlussbericht bestätigt, dass die „Politik“ der TRM zum

damaligen Zeitpunkt darin bestand, den Gebrauch bestimmter Wörter und Phrasen (insbesondere die von Rumänien und Moldawien geteilte Kultur bzw. Sprache und die während der Sowjet-Ära stattgefundenen Menschenrechtsverletzungen betreffend) zu verbieten. Mit Rücksicht auf die aktuelle Debatte in Moldawien über nationale Identität und geopolitische Ausrichtung ist der GH der Ansicht, dass ein großes öffentliches Interesse bestand, diese Frage im nationalen Fernsehen erschöpfend zu diskutieren.

In diesem Zusammenhang ist auf Punkt 18 des Anhangs zu der Empfehlung R (2000) 23 betreffend die Unabhängigkeit und die Funktion der Regelungsbehörden im Rundfunkbereich des Ministerkomitees des Europarats hinzuweisen, wonach es eine wesentliche Aufgabe der Regulierungsbehörden ist zu kontrollieren, ob der Rundfunkveranstalter seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachkommt. Art. 13 Abs. 1 Gesetz Nr. 1320-XV sah zwar vor, dass ein eigens einzurichtender „Beobachtender Rat“ die Tätigkeiten von TRM überwachen soll. Aus den dem GH vorliegenden Informationen geht jedoch hervor, dass eine derartige Überwachung niemals stattgefunden hat.

Der GH hält somit fest, dass während des fraglichen Zeitraums eine signifikante Tendenz bestand, über Aktivitäten des Präsidenten und der Regierung in Nachrichten oder anderen Programmen von TRM zu berichten, während Repräsentanten der Oppositionsparteien kaum Gelegenheit gegeben wurde, ihren Standpunkt darzulegen. Ferner fand eine Politik der Einschränkung der Diskussion bzw. Erwähnung bestimmter Themen statt, die als politisch sensibel angesehen wurden. Die Bf. waren von dieser Politik notwendigerweise betroffen.

b) Zu den positiven Verpflichtungen des Staats:

Der GH stellt fest, dass TRM während fast des gesamten in Prüfung gezogenen Zeitraums die einzige moldawische Rundfunkstation war, die Fernsehprogramme produzierte, die im ganzen Land gesehen werden konnten. Etwa 60 % der Bevölkerung lebten in ländlichen Gegenden mit keinem oder nur beschränktem Zugang zu Kabel- oder Satellitenfernsehen bzw. zu Zeitungen. Unter diesen Umständen war es lebenswichtig für das Funktionieren der Demokratie, dass TRM korrekte und ausgewogene Informationen übermittelte und dass ihre Programme die politischen Meinungen und Debatten im Land umfassend repräsentierten.

Wie das Ministerkomitee in seinen einschlägigen Empfehlungen hervorgehoben hat, wären gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen gewesen, um die Unabhängigkeit von TRM von politischer Einflussnahme und Kontrolle zu garantieren. Der GH weist in diesem Zusammenhang auf das Regierungsdekret Nr. 502/1996 hin, mit dem die Statuten von TRM eine Änderung in Übereinstimmung mit dem Anhang zur Empfehlung R (96) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend die Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 11.9.1996 erfuhren. Ziel war es, die redaktionellen Tätigkeiten von TRM vor Eingriffen durch staatliche Behörden und vor politischem Druck gesetzlich zu schützen. Es war jedoch kein Rahmen vorgesehen, der eine derartige Unabhängigkeit garantiert hätte. Art. 4 des Dekrets sah vor, dass die Aktivitäten der TRM vom Staat, vertreten durch den „Koordinierungsrat“, geführt werden sollten. Letzterer setzte sich aus neun Mitgliedern zusammen, von denen jeweils drei vom Parlament, dem Präsidenten sowie der

Regierung ernannt wurden, ohne dass Sicherheiten gegen eine Entlassung bestanden hätten.

Unter diesen Umständen boten die Gesetze ab dem Februar 2001 (also ab einem Zeitpunkt, ab dem eine politische Partei allein das Parlament, das Staatsoberhaupt und die Regierung kontrollierte) keine Gewähr für eine politische Ausgewogenheit, was die Zusammensetzung der Geschäftsleitung und ihr Kontrollorgan anlangte, wie dies etwa in Form einer Aufnahme von durch die Oppositionsparteien ernannten Mitgliedern hätte erfolgen können. Ebenso wenig existierten Vorkehrungen gegen Eingriffe durch die regierende politische Partei in den Entscheidungsprozess und in die Arbeitsweise der genannten Gremien.

Das Gesetz Nr. 1320-XV konnte diesen Problemen nicht ausreichend Abhilfe verschaffen. Anstelle des früheren Vorstands führte es den „Beobachtenden Rat“ ein, der unter anderem für die Ernennung der Geschäftsleitung und für die Überwachung der Programme von TRM, was ihre korrekte und objektive Gestaltung anlangte, verantwortlich war. Wie jedoch Herr Jakubowicz, ein vom Ministerkomitee beauftragter Experte, in seinen Analysen hervorhob, sahen die Regelungen betreffend die Ernennung der Mitglieder des Rats keine adäquaten Garantien gegen politische Einflussnahme vor. Der GH teilt diese Ansicht. So schrieb etwa Art. 13 Abs. 2 Gesetz Nr. 1320-XV vor, dass lediglich ein Mitglied von einer der parlamentarischen Oppositionsparteien ernannt werden sollte. Es bestanden somit keinerlei Vorkehrungen, um zu verhindern, dass die restlichen 14 Mitglieder sich der regierenden politischen Partei gegenüber loyal verhalten würden.

c) Zur Befolgung der positiven Verpflichtungen:

Im Lichte des faktischen Monopols, das TRM im audiovisuellen Rundfunk in Moldawien genießt, ist der GH der Ansicht, dass die staatlichen Behörden ihren positiven Verpflichtungen gemäß Art. 10 EMRK nicht nachgekommen sind. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen während des fraglichen Zeitraums waren mangelhaft, indem sie keine ausreichenden Sicherheiten gegen die Kontrolle der Geschäftsführung und ihrer Redaktionspolitik durch die politischen Organe der Regierung boten. Diese Mängel wurden auch nicht durch die Einführung von Gesetz Nr. 1320-XV geheilt.

d) Zur Einrede der Regierung:

Der GH erachtet die berichteten Beispiele politischer Beeinflussung bzw. Einschränkungen für ausreichend, um zu der Schlussfolgerung zu gelangen, dass während dieser Zeit ein Muster bestand, TRM zur Förderung der Politik der regierenden Partei zu benutzen, was einer Verwaltungspraxis gleichkommt. Die Bf. waren daher vom Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs befreit.

Ferner sah das nationale Recht keinen Mechanismus vor, der es den Bf. gestattet hätte, Gesetze oder Regulierungshandlungen als konventionswidrig anzufechten. Obwohl der moldawische Verfassungsgerichtshof Akte des Präsidenten, der Regierung oder des Parlaments auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen konnte, war es den Bf. nicht möglich, ihn direkt anzurufen. Sie hatten somit keinen Zugang zu einem effektiven Rechtsmittel.

e) Schlussfolgerung:

Die Einrede der Regierung ist zurückzuweisen und eine Verletzung von Art. 10 EMRK festzustellen (einstimmig).

Zur Anwendung von Art. 46 und Art. 41 EMRK:

Moldawien ist gemäß Art. 46 EMRK verpflichtet, zum frühest möglichen Zeitpunkt Maßnahmen zu setzen, um die Situation zu bereinigen, die Anlass zu einer Verletzung von Art. 10 EMRK gegeben hat. In erster Linie ist an eine Gesetzesreform zu denken, wobei den Empfehlungen des Ministerkomitees und von Herrn Jakubowicz Rechnung zu tragen wäre.

Die Frage einer gerechten Entschädigung gemäß Art. 41 EMRK ist noch nicht entscheidungsreif (einstimmig).

Vom GH zitierte Judikatur:

Informationsverein Lentia u.a./A v. 24.11.1993, A/276; NL 1993/6, 23; EuGRZ 1994, 549; ÖJZ 1994, 32.

Fuentes Bobo/E v. 29.2.2000.

Verein gegen Tierfabriken (VgT)/CH v. 28.6.2001; NL 2001, 121; ÖJZ 2002, 855.

Murphy/IRL v. 10.7.2003; NL 2003, 203.

Hinweis:

Das vorliegende Dokument über das Urteil des EGMR vom 17.9.2009, Bsw. 13936/02, entstammt der Zeitschrift "Newsletter Menschenrechte" (NL 2009, 268) bzw. der entsprechenden Datenbank des Österreichischen Institutes für Menschenrechte, Salzburg, und wurde von diesem dem OGH zur Aufnahme in die Entscheidungsdokumentation Justiz im RIS zur Verfügung gestellt.

Das Urteil im englischen Originalwortlaut (pdf-Format):

[www.menschenrechte.ac.at/orig/09\\_5/Manole.pdf](http://www.menschenrechte.ac.at/orig/09_5/Manole.pdf)

Das Original des Urteils ist auch auf der Website des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ([www.echr.coe.int/hudoc](http://www.echr.coe.int/hudoc)) abrufbar.