



Gesellschaft für
Freiheitsrechte

freiheitsrechte.org

Amicus Curiae Brief
zum Verfahren 1 A 15.17
vor dem Bundesverwaltungsgericht

– linksunten.indymedia –

Stand der Bearbeitung: 24. August 2018

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.
Hessische Straße 10, D-10115 Berlin
Telefon (030) 555 71 665 - 0, E-Mail info@freiheitsrechte.org
freiheitsrechte.org

Der vorliegende Schriftsatz bezieht sich auf das Verfahren mit dem Az. 1 A 15.17 wegen des Verbots des Vereins *linksunten.indymedia*. Die Gesellschaft für Freiheitsrechte äußert sich als *amicus curiae* und bittet um Beachtung im Verfahren.

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) ist ein 2015 gegründeter gemeinnütziger Verein, der vornehmlich mit dem Mittel der strategischen Prozessführung die praktische Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte fördert. Kerntätigkeit ist die Durchführung, sachverständige Unterstützung und Finanzierung von gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren, die sich gegen Verletzungen der Grund- und Menschenrechte richten, insbesondere von Verfassungsbeschwerden. Inhaltliche Schwerpunkte sind bisher das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die Informationsfreiheit, die Pressefreiheit und das Diskriminierungsverbot.

Die GFF äußert sich zum vorliegenden Verfahren wegen dessen zentraler Bedeutung für die zukünftige Freiheit der Medien. Das Vorgehen des Bundesinnenministeriums gegen die Internetplattform *linksunten.indymedia* ist ein Prüfstein für den Umgang des Staates mit Medienangeboten einer Szene, die den gegenwärtigen politischen und ökonomischen Herrschaftsverhältnissen kritisch bis ablehnend gegenüber steht und zur Verwirklichung ihrer gesellschaftspolitischen Ziele mitunter auch Straftaten begeht. Freilich geht von dieser Szene zugleich vielfach wertvolles zivilgesellschaftliches Engagement aus, etwa in der Auseinandersetzung mit Rassismus und Diskriminierung. Mit ihrer oftmals überzogenen Kritik und ihrer Kultur der Widerständigkeit, die die Grenzen der geltenden Rechtsordnung auslotet und punktuell auch immer wieder bewusst überschreitet, stellt diese Szene eine ständige Provokation der sogenannten Mehrheitsgesellschaft dar und zwingt sie zur Selbstbefragung und kritischen Reflexion bestehender Verhältnisse und herrschender Überzeugungen.

Gerade im Umgang mit solchen unbequemen Mitgliedern der Gesellschaft erweist sich die Freiheitlichkeit einer Rechtsordnung. So legitim das Vorgehen gegen vermittels Medien begangener Straftaten ist, so sehr hat der freiheitliche, demokratische Staat dabei den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten und dafür Sorge zu tragen, dass die Äußerung von (auch radikaler) Kritik möglich

bleibt. Das Verbot von *linksunten.indymedia* wird diesen rechtsstaatlichen Anforderungen nicht gerecht. Es stellt in den Augen der GFF einen Missbrauch des Vereinsrechts und eine eklatante Verletzung der von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG garantierten Freiheit der Medien dar. Maßgeblich dafür sind die folgenden, hier zusammengefassten Argumente:

- *linksunten.indymedia* ist als Online-Medium von der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG garantierten Freiheit der Medien geschützt. Eine (nicht zwingend erforderliche) inhaltsbezogene Tätigkeit der Betreiber*innen lag vor.
- Das Vereinsrecht ist aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht anwendbar, weil das Verbot ausschließlich mit Medieninhalten begründet wird. Das Verbot von *linksunten.indymedia* stellt sich materiell als medienrechtliche Aufsichtsmaßnahme dar, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt.
- Das pauschale Verbot der gesamten Internetplattform erweist sich bei der gebotenen Berücksichtigung der Medienfreiheit als unverhältnismäßig, da der Staat zunächst weniger einschneidende Maßnahmen hätte ergreifen müssen. Die zuständigen Behörden hätten insbesondere mit Unterlassungs- und Sperrverfügungen nach Maßgabe des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) gegen konkrete rechtswidrige Inhalte vorgehen können.
- Das Verbot verstößt darüber hinaus gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) verletzt das pauschale Verbot eines gesamten Mediums die in Art. 10 EMRK garantierte Medienfreiheit.

Inhalt

A.	PROBLEMAUFRISS.....	4
B.	DAS VERBOT ALS EINGRIFF IN DIE FREIHEIT DER MEDIEN (ART. 5 Abs. 1 S. 2 GG)	5
I.	Grundrechtlicher Schutz von Online-Medien	6
II.	Inhaltsbezogene Tätigkeit von <i>linksunten.indymedia</i>	7
III.	Grundrechtlicher Schutz von inhaltsneutralen Tätigkeiten	8
C.	UNANWENDBARKEIT DES VEREINSRECHTS WEGEN FEHLENDER BUNDESKOMPETENZ FÜR MEDIENVERBOTE.....	9
I.	Landeskompetenz für inhaltsbezogene Telemedienregulierung.....	10
II.	Abgrenzung von Vereinsrecht und Telemedienrecht	12
1.	Überwiegender Sachzusammenhang zum Medienrecht	13
2.	Herkömmliche Zuordnung zum Medienrecht	15
III.	Das Verbot von <i>linksunten.indymedia</i> als materiell medienrechtliche Aufsichtsmaßnahme.....	19
D.	UNVERHÄLTNISSMÄßIGKEIT DES VEREINSVERBOTS	20
I.	Verhältnismäßigkeit von Vereinigungsverboten	20
II.	Keine unmittelbare Zurechnung der veröffentlichten Beiträge	21
III.	Fehlende Erforderlichkeit des Verbots.....	23
E.	VERSTOß GEGEN DIE EMRK.....	25
I.	Verletzung von Art. 10 EMRK	25
1.	Schutz von Online-Medien durch Art. 10 EMRK	25
2.	Fehlende Erforderlichkeit des Verbots	27
II.	Verletzung von Art. 11 EMRK	28
III.	Kein Missbrauch nach Art. 17 EMRK	29
F.	ERGEBNIS	31

A. Problemaufriss

Am 14. August 2017 erließ das Bundesministerium des Innern (BMI) eine Verbotsverfügung gegen den Verein *linksunten.indymedia*.¹

linksunten.indymedia galt als wichtige Internetplattform der linken und linksradikalen Szene in Deutschland. Die in Baden-Württemberg ins Leben gerufene Internetseite verstand sich als Teil des weltweiten *indymedia*-Netzwerks, das um die Jahrtausendwende aus der globalisierungskritischen Bewegung hervorgegangen ist. *linksunten.indymedia* wollte nach seinem „Mission Statement“ sozialen Bewegungen „die Möglichkeit bieten, frei von staatlichen Kontrollen und kapitalistischen Interessen Berichte, Erfahrungen, Analysen, Träume und Meinungen zu verbreiten, um Gegenöffentlichkeit zu schaffen“.² Nach dem *Open-Posting*-Prinzip konnte jede*r Beiträge veröffentlichen. Darunter waren neben den vom BMI angeführten Beiträgen auch zahlreiche Artikel, die nicht in Verdacht standen, strafrechtlich relevant zu sein oder verfassungsfeindliche Bestrebungen zum Ausdruck zu bringen. Insbesondere wurden auf der Plattform Berichte von Demonstrationen und anderen (legalen) Aktionen, Hintergrundrecherchen zu rechtsextremen Netzwerken und Beiträge zu Debatten innerhalb der linken Szene veröffentlicht.

Das BMI stellte in der Verbotsverfügung fest, dass *linksunten.indymedia* nach Zweck und Tätigkeit den Strafgesetzen zuwider laufe und sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richte. Insbesondere gewaltbereite Linksextremisten würden die Plattform nutzen, um strafrechtlich relevante Beiträge, z.B. Selbstbeichtigungsschreiben und „Outings von vermeintlichen Rechtsextremisten“, zu veröffentlichen. Dies werde durch die Zurverfügungstellung eines verschlüsselten und anonymisierten Kommunikationsweges ermöglicht und erleichtert. Die Beiträge würden trotz Kenntnisnahme durch die Moderator*innen nicht gelöscht. In vielen veröffentlichten Beiträgen und in Äußerungen der Plattformbetreiber*innen

1 Bundesanzeiger AT 25.08.2017 B1.

2 Mission Statement, Link: <https://autonome-antifa.org/?article89> (abgerufen am 8. August 2018).

komme zudem die verfassungsfeindliche Grundhaltung von *linksunten.indymedia* zum Ausdruck.

Während insbesondere Politiker*innen das Verbot als notwendigen Schritt gegen den gewaltbereiten Linksextremismus begrüßten, kritisierte etwa der Verein *Reporter ohne Grenzen*, dass „die Bundesregierung ein trotz allem journalistisches Online-Portal durch die Hintertür des Vereinsrechts komplett verbietet und damit eine rechtliche Abwägung mit dem Grundrecht auf Pressefreiheit umgeht“³. Dem damaligen Bundesminister des Innern, Thomas de Maizière, wurde zudem „Symbolpolitik“ nach den Ausschreitungen beim G-20-Gipfel in Hamburg und vor der damals anstehenden Bundestagswahl vorgeworfen.⁴

Die Adressat*innen der Verbotsverfügung haben Klagen beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Die GFF hält die angegriffene Verbotsverfügung für rechtswidrig. Das Verbot greift in die durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistete Freiheit der Medien ein (B). Es kann nicht auf das Vereinsgesetz gestützt werden (C), ist unverhältnismäßig (D), und verstößt gegen die EMRK (E).

B. Das Verbot als Eingriff in die Freiheit der Medien (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)

linksunten.indymedia ist durch die in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistete Freiheit der Medien geschützt.

Online-Medien fallen grundsätzlich unter die von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützte Massenkommunikation (I). Die Betreiber*innen und Moderator*innen von

3 *Reporter ohne Grenzen*, Pressemitteilung v. 28. August 2017, Link: <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/presse/pressemitteilungen/meldung/rechtsstaatlich-fragwuerdiges-verbot/> (abgerufen am 8. August 2018). Ähnliche Kritik bei *Dirks*, Blogeintrag v. 25. August 2017, Link: <https://www.dirks.legal/2017/08/25/indymedia-wenn-drei-linksextreme-zusammen-sitzen-gruenden-sie-einen-verein/> (abgerufen am 8. August 2018) und *Kern*, Blogeintrag v. 28. August 2017, Link: <http://bernhardkern.net/nochmal-indymedia-diesmal-medienrechtlich/> (abgerufen am 8. August 2018).

4 Vgl. SZ v. 26. August 2018, Link: <http://www.sueddeutsche.de/politik/extremismus-starke-gesten-machen-noch-keine-starke-demokratie-1.3640279> (abgerufen am 8. August 2018); Hamburger Abendblatt v. 26. August 2018, Link: <https://www.abendblatt.de/politik/article211699255/Innenministerium-verbietet-linksextreme-Internetplattform.html> (abgerufen am 8. August 2018).

linksunten.indymedia haben inhaltsbezogene Tätigkeiten ausgeübt (II), die für den Schutz durch die Medienfreiheit allerdings nicht einmal zwingend erforderlich sind (III).

I. Grundrechtlicher Schutz von Online-Medien

Die Verortung von Online-Medien im grundrechtlichen Schutzsystem ist umstritten. Während sie nach einer Ansicht wegen ihrer elektronischen Verbreitungsmethode stets unter die Rundfunkfreiheit fallen sollen,⁵ wollen andere danach differenzieren, ob es sich schwerpunktmäßig um Textangebote handelt (dann Pressefreiheit) oder ob Video- und Audioangebote im Vordergrund stehen (dann Rundfunkfreiheit).⁶ Teilweise werden Online-Medien auch einer „Internetfreiheit“ als eigenständigem Mediengrundrecht⁷ oder einer einheitlichen Medienfreiheit⁸ zugeordnet. Einigkeit besteht hingegen darüber, dass die Inhalte sich an die Allgemeinheit bzw. Öffentlichkeit⁹ richten müssen, um die von der Medienfreiheit geschützte Massenkommunikation von der durch die Meinungsfreiheit geschützten Individualkommunikation (z.B. E-Mails, geschlossene Foren) abzugrenzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage nach der grundrechtlichen Einordnung von Online-Medien noch nicht abschließend entschieden.¹⁰ Sie kann auch hier offenbleiben. Denn die grundrechtliche Zuordnung spielt im vorliegenden Fall weder für das anwendbare Recht eine Rolle noch ist sie entscheidend für die Gesetzgebungskompetenz. Auch hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit kommt es nicht auf die exakte grundrechtliche Zuordnung

5 *Clemens*, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 5 Rn. 69b m.w.N.

6 *Gersdorf*, AfP 2010, 421 ff.; *Kahl*, Elektronische Presse und Bürgerjournalismus, 2013, S. 69 ff.

7 *Mecklenburg*, ZUM 1997, 525 ff.

8 *Koreng*, Zensur im Internet, 2010, S. 96 ff.

9 Eine Teilöffentlichkeit kann ausreichen, vgl. BVerfGE 95, 28, 34 ff. – *Werkszeitungen*.

10 Offenlassend: BVerfG, Beschl. v. 9. Juli 1997 - 1 BvR 730/97 - EuGRZ 1997, 446 Rn. 8. Für Pressefreiheit: BVerfG, Kammerbeschl. v. 15. Dezember 2011 - 1 BvR 1248/11 - BVerfGK 19, 278 (= NJW 2012, 1205) Rn. 23; BVerfG, Kammerbeschl. v. 17. November 2011 - 1 BvR 1145/11 - BVerfGK 19, 193 (= NJW 2012, 754 f.) Rn. 7. Auf die inhaltsgleiche Veröffentlichung in der Druckausgabe abstellend: BVerfG, Kammerbeschl. v. 21. Dezember 2016 - 1 BvR 1081/15 - NJW 2017, 1537 Rn. 16.

an, da die verschiedenen klassischen Medienfreiheiten in ihrem Schutz gleichlaufen.¹¹

Dass Online-Medien gar nicht von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützt sind, wird – soweit ersichtlich – nicht vertreten. Diese Auffassung würde auch weder der Bedeutung von Online-Medien für die öffentliche Meinungsbildung noch der Technologieneutralität und Entwicklungsoffenheit der Mediengrundrechte¹² gerecht.

linksunten.indymedia richtete sich an die Öffentlichkeit und unterfällt damit grundsätzlich der durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützten Massenkommunikation.

II. Inhaltsbezogene Tätigkeit von *linksunten.indymedia*

Auch wenn die Beiträge auf *linksunten.indymedia* von den Nutzer*innen erstellt wurden und es keine Redaktion im klassischen Sinne gab, fand in mehrfacher Hinsicht eine inhaltsbezogene Tätigkeit durch die Betreiber*innen und Moderator*innen statt. Darin unterschied sich *linksunten.indymedia* von vielen sozialen Medien wie Facebook oder Instagram.

So trafen die Moderator*innen die Entscheidung, ob die von Nutzer*innen publizierten Inhalte nach dem Hochladen auf der Plattform verbleiben sollten. Die Selektion der auf der Plattform verbleibenden Publikationen erfolgte hierbei nach Maßgabe des Selbstverständnisses von *linksunten.indymedia* als „politische Plattform für emanzipatorische, solidarische und linke Inhalte“. So wurden nach den Moderationskriterien „faschistische, rassistische, nationalistische, antisemitische, homophobe und sexistische Inhalte“ sowie „kommerzielle Werbung, Spam, Verschwörungstheorien und religiöse Inhalte“ entfernt.¹³

Daneben wurden wenige, von den Moderator*innen offenbar für besonders lesenswert erachtete Beiträge auf der Plattform hervorgehoben: Sie erschienen

11 Insbesondere geht es im vorliegenden Fall nicht um eine Ausgestaltung der als „dienende Freiheit“ klassifizierten Rundfunkfreiheit. Vielmehr käme die Rundfunkfreiheit in ihrer klassischen, abwehrrechtlichen Dimension zur Anwendung.

12 Vgl. C. Möllers, AfP 2008, 241 ff. Zur Rundfunkfreiheit: BVerfGE 74, 297, 350 f – 5. Rundfunkentscheidung.

13 Moderationskriterien, Link: <https://autonome-antifa.org/?article90> (abgerufen am 8. August 2018).

nicht nur in der seitlichen *Open-Posting*-Spalte, sondern auch an prominenter Stelle in der mittigen Spalte. Darüber hinaus erfuhren die Beiträge durch die vorgegebene Kategorisierung eine gewisse Strukturierung.

Damit unterschied sich *linksunten.indymedia* von einer typischen Hosting-Struktur vieler sozialer Medien, bei der die Betreiber*innen den Diskurs ihren Nutzer*innen überlassen und nur dann bezüglich der geteilten Inhalte tätig werden, wenn sie auf einen Beitrag hingewiesen werden und dieser gegen die Gesetze oder die eigenen Nutzungsbedingungen verstößt. Bei *linksunten.indymedia* fand hingegen eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Beiträgen statt.¹⁴ Schließlich gehört auch die Strukturierung und Hervorhebung von Inhalten zu den typischen inhaltsbezogenen Tätigkeiten von Medien.

III. Grundrechtlicher Schutz von inhaltsneutralen Tätigkeiten

Eine inhaltsbezogene Tätigkeit ist zudem für den Schutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht zwingend erforderlich. Nach der Presse-Grosso-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind insbesondere auch medienbezogene Hilfstätigkeiten vom grundrechtlichen Schutzbereich umfasst.¹⁵ Solche medienbezogenen Hilfstätigkeiten übten die Betreiber*innen von *linksunten.indymedia* aber jedenfalls und unabhängig von der Bewertung ihrer redaktionellen Tätigkeiten aus.

Ausgangspunkt ist dabei, dass die Personen, die Beiträge auf *linksunten.indymedia* veröffentlichten, von der Freiheit der Medien geschützt sind. Dabei ist unerheblich, dass *linksunten.indymedia* selten von professionellen Journalist*innen genutzt wurde. Die Medienfreiheit schützt auch Personen, die sich unentgeltlich und ohne entsprechende Ausbildung journalistisch betätigen (sog. Bürgerjournalismus).¹⁶ Der Schutz kann auch nicht von inhaltlichen Anforderungen, etwa hinsichtlich der – wie auch immer zu bestimmenden –

14 Dies führt jedoch nicht dazu, dass sich die Betreiber*innen die Inhalte zu eigen machten, dazu unten unter D.II.

15 BVerfGE 77, 346, 354 – *Presse-Grosso*. Zur Übertragung auf soziale Medien, vgl. *Gersdorf*, BayVBl 2015, 625, 629 f.; *Gersdorf*, MMR 2017, 439, 443.

16 Näher dazu *Kahl*, Elektronische Presse und Bürgerjournalismus, 2013, S. 69 ff.

Qualität der Beiträge, abhängig gemacht werden.¹⁷ Auch die Anonymität mancher Autor*innen steht dem Schutz durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht entgegen.¹⁸

Indem die Betreiber*innen von *linksunten.indymedia* den Nutzer*innen eine Plattform zur Verfügung stellten, übten sie jedenfalls eine medienbezogene Hilfstätigkeit aus. In seinem Beschluss zum Presse-Grosso hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass auch eine presseexterne Hilfstätigkeit von der Pressefreiheit geschützt ist, wenn sie „typischerweise pressebezogen ist, in enger organisatorischer Bindung an die Presse erfolgt, für das Funktionieren einer freien Presse notwendig ist und wenn sich die staatliche Regulierung dieser Tätigkeit zugleich einschränkend auf die Meinungsverbreitung auswirkt“.¹⁹ Übertragen auf das Internet liegen diese Voraussetzungen bei sogenannten Intermediären vor, soweit diese nicht bereits selbst wegen ihrer inhaltsbezogenen Tätigkeit unter den Schutz der Medienfreiheit fallen.²⁰

Das Betreiben von *linksunten.indymedia* war somit jedenfalls von der Medienfreiheit geschützt, wenn nicht aufgrund der redaktionellen Tätigkeit, so doch jedenfalls als medienbezogene Hilfstätigkeit.

C. Unanwendbarkeit des Vereinsrechts wegen fehlender Bundeskompetenz für Medienverbote

Das Verbot von *linksunten.indymedia* stellt einen erheblichen Eingriff in die Medienfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dar, der seine Schranken gemäß Art. 5 Abs. 2 GG in den allgemeinen Gesetzen findet. Der Eingriff kann jedoch nicht auf § 3 Vereinsgesetz gestützt werden. Offenbleiben kann insoweit, ob *linksunten.indymedia* von einem Zusammenschluss betrieben wurde, der die Voraussetzungen des § 2 Vereinsgesetz erfüllte. Denn jedenfalls ist das

17 BVerfGE 34, 269, 283 – *Soraya*.

18 BVerfGE 95, 28, 36 – *Werkszeitungen*.

19 BVerfGE 77, 346, 354 – *Presse-Grosso*.

20 Gersdorf, BayVBl 2015, 625, 629.

Vereinsrecht nicht anwendbar. Dies ergibt sich aus der fehlenden Bundeskompetenz für die inhaltsbezogene Regulierung von Medien.

Bei der Auslegung des Kompetenztitels für das Vereinsrecht ist zu berücksichtigen, dass die Länder für das Telemedienrecht zuständig sind, soweit es um die inhaltsbezogene Aufsicht über Telemedien geht (I). Hiervon ist das Vereinsrecht abzugrenzen (II). Organisationsverbote gehören nach dem inneren Zusammenhang (II.1) und der herkömmlichen Zuordnung (II.2) nicht zum Vereinsrecht, soweit sie mit Medieninhalten begründet werden. Das Verbot von *linksunten.indymedia* erweist sich daher als eine materiell medienrechtliche Aufsichtsmaßnahme, für die der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat (III).

I. Landeskompentenz für inhaltsbezogene Telemedienregulierung

Die Regelung der inhaltsbezogenen Aufsicht über Presse, Rundfunk und Telemedien fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder.²¹ Zwar ist unstreitig, dass die allgemeinen (Bundes-) Gesetze, etwa des bürgerlichen Rechts oder des Strafrechts, auch für Medien gelten. Die ordnungsrechtliche Durchsetzung ist jedoch der Regelung in den Pressegesetzen der Länder bzw. dem zwischen den Bundesländern geschlossenen RStV vorbehalten.²²

Entsprechend sieht der RStV ein bereichsspezifisches, differenzierten Eingriffsinstrumentarium der Länder für Telemedien vor, mit dem der Medienfreiheit einschließlich ihrer Schranken Rechnung getragen wird.

So stellt § 54 Abs. 1 S. 2 und 3 RStV klar, dass für Telemedien die gesamte Rechtsordnung gilt, insbesondere die allgemeinen Gesetze und die Bestimmungen zum Schutz der Ehre i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG (darüber hinaus enthält der RStV spezielle Pflichten, etwa hinsichtlich journalistischer Sorgfalt,

21 Die Zuständigkeit des Bundes für die Telekommunikation nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG betrifft nur „die technische Seite der Errichtung einer Telekommunikationsinfrastruktur und der Informationsübermittlung, nicht aber Regelungen, die auf die übermittelten Inhalte oder die Art der Nutzung der Telekommunikation ausgerichtet sind“, vgl. BVerfGE 113, 348, 368 – *Vorbeugende Telekommunikationsüberwachung*.

22 Vgl. insb. §§ 35 ff. RStV für den Rundfunk und § 59 RStV für Telemedien. Zur Kompetenzmäßigkeit vgl. *Gersdorf*, MMR 2017, 439, 441. In den Pressegesetzen der Länder beschränkt sich die Regelung in der Regel auf einen Ausschluss präventiv-polizeilicher Maßnahmen, vgl. etwa § 1 Abs. 2 Landespressegesetz Baden-Württemberg.

Kennzeichnung, Gegendarstellung, Datenverarbeitung sowie Werbung). Nach § 59 Abs. 2 RStV wird die Einhaltung der Bestimmungen für Telemedien einschließlich der allgemeinen Gesetze und der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre (mit Ausnahme des Datenschutzes) durch nach Landesrecht bestimmte Aufsichtsbehörden überwacht. Als Rechtsgrundlage für ein behördliches Einschreiten dient § 59 Abs. 3 RStV. Obwohl § 59 Abs. 3 S. 1 RStV nicht auf § 54 RStV verweist, umfasst die Norm auch das Vorgehen bei Verstößen gegen die allgemeinen Gesetze sowie die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre.²³ Bei Verstößen gegen Strafgesetze können folglich die zuständigen Landesbehörden die zur Beseitigung erforderlichen Maßnahmen gegenüber den Anbieter*innen treffen. Als Maßnahmen nennt § 59 Abs. 3 S. 2 RStV beispielhaft die Untersagung und Sperrung von Angeboten, wobei nach § 59 Abs. 3 S. 3 ff. RStV entsprechend der hohen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Medienfreiheit besondere, strenge Verhältnismäßigkeitsanforderungen an Untersagungsverfügungen gestellt werden. Insbesondere ist nach § 59 Abs. 3 S. 5 RStV die Untersagung, soweit ihr Zweck dadurch erreicht werden kann, auf bestimmte Arten und Teile von Angeboten oder zeitlich zu beschränken. Der „nicht verstoßende“ Teil der Angebote darf daher grundsätzlich nicht mit untersagt werden.²⁴

Die §§ 54 ff. RStV veranschaulichen nicht nur die Reichweite der Länderkompetenz für die Telemedienregulierung, sondern zeigen darüber hinaus auf, dass das Verbot von *linksunten.indymedia* nach Maßgabe dieser bereichsspezifisch ausdifferenzierten Regelungen eindeutig rechtswidrig wäre: Das BMI ist schon nicht die nach Landesrecht bestimmte Aufsichtsbehörde. Überdies verstieße das Verbot der gesamten Plattform gegen § 59 Abs. 3 S. 5 RStV, weil noch nicht einmal versucht wurde, gegen konkrete rechtswidrige Beiträge vorzugehen oder eine befristete Untersagung zu verfügen. Stattdessen wurde gegen die gesamte Internetplattform einschließlich der legalen Inhalte vorgegangen.

23 VG Gelsenkirchen, Urt. v. 20. November 2007 - 14 K 171/07 - ZUM-RD 2008, 377; VG Aachen Urt. v. 20. Dezember 2007 - 8 K 110/07 - BeckRS 2008, 33559; *Fiedler*, in: Gersdorf/Paál, BeckOK InfoMedienR, 20. Ed. 1.11.2017, § 59 RStV Rn. 14.

24 *Volkman*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 3. Auflage 2015, § 59 RStV Rn. 36.

II. Abgrenzung von Vereinsrecht und Telemedienrecht

Mit Erlass des Vereinsgesetzes hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG Gebrauch gemacht. Das Vereinsgesetz darf jedoch nicht so ausgelegt und angewendet werden, dass die Länderkompetenz für das inhaltsbezogene Telemedienrecht unterlaufen wird.²⁵

Keine Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen einerseits, soweit ein Verein keine Medien herstellt oder verbreitet, und andererseits, wenn ein Medium von einer Einzelperson oder einem losen Zusammenschluss, der nicht den (weiten) Vereinsbegriff erfüllt, betrieben wird. Im ersteren Fall ist unproblematisch das Vereinsrecht anwendbar, das in die Bundeskompetenz fällt, im zweiten Fall unproblematisch das Medienrecht, das in die Kompetenz der Länder fällt. Abgesehen von manchen Blogs, die von Einzelpersonen betrieben werden, stehen hinter Medien aber typischerweise Personenzusammenschlüsse (insbesondere Verlage), die die Voraussetzungen des weiten Vereinsbegriffs erfüllen. In diesem Bereich entstehen somit kompetenzrechtliche Abgrenzungsfragen, die im Bundesstaat klar und eindeutig beantwortet werden müssen. Eine Doppelzuständigkeit gibt es nicht.²⁶

Unzulässig wäre dabei eine Kompetenzabgrenzung, wonach das Medienrecht nur das Medium selbst betrifft, während das Vereinsrecht auf die dahinterstehende Vereinigung zielt. Denn im kompetenzrechtlichen Sinne erfasst das Medienrecht nicht nur die Regulierung des Medienprodukts, sondern auch die Regulierung hinsichtlich der in den Medien tätigen Personen sowie dem technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Apparat der Unternehmen, mithin das Recht der Medien als Institution.²⁷

25 Die Konstellation ist vergleichbar mit §§ 78 ff. StGB, die als allgemein gefasste Verjährungsvorschriften verfassungskonform sind, jedoch nicht auf Pressedelikte angewendet werden dürfen, vgl. BVerfGE 7, 29 – *Pressedelikte*. Die umgekehrte Konstellation (verfassungskonforme einschränkende Auslegung eines allgemein formulierten Landesgesetzes im Hinblick auf die Bundeskompetenz) hat das BVerwG bei landespresserechtlichen Auskunftsansprüchen angenommen, vgl. BVerwG, Urt. v. 20. Februar 2013 – 6 A 2/12 – BVerwGE 146, 56 Rn. 18. Dazu *Cornils*, DÖV 2013, 657 ff.

26 BVerfGE 36, 193, 202; 61, 149, 204; 67, 299, 321; 104, 249, 266 f.

27 Vgl. zum Begriff der Presse im kompetenzrechtlichen Sinne *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl. 2012, S. 2; *Mößle*, AöR 101 (1976), 202, 203.

Obwohl die Regelungstechnik der Art. 70 ff. GG dazu führt, dass die Kompetenzen der Länder im Grundgesetz in der Regel nicht ausdrücklich genannt sind,²⁸ sind sie anerkanntermaßen im Wege der Auslegung konkretisierbar. Dies gilt auch für neu entstehende Gesetzgebungsmaterien²⁹ wie das Telemedienrecht. Bei der Auslegung und Abgrenzung dieser (unbenannten) Kompetenz ist der enge Zusammenhang zum historisch gewachsenen Presserecht zu beachten. Die Abgrenzung hat dabei maßgeblich nach den Kriterien des überwiegenden Sachzusammenhangs und der herkömmlichen Zuordnung zu erfolgen.³⁰

1. Überwiegender Sachzusammenhang zum Medienrecht

Aufsichtsmaßnahmen, die überwiegend mit den Inhalten von Telemedien begründet werden, sind nach dem Kriterium des überwiegenden Sachzusammenhangs dem Telemedienrecht zuzuordnen. Dies ergibt sich aus einer Übertragung der Grundsätze zum Presserecht als Sonderrecht.

So gehören zum Presserecht im kompetenzrechtlichen Sinne „alle Rechtsvorschriften, deren Besonderheit durch den inneren Zusammenhang mit der Presse als Mittlerin der öffentlichen Meinung gegeben ist“; es handelt sich mithin um das „für die Presse wegen ihrer geistigen Wirkungskraft geltende Sonderrecht“.³¹ Bei einem mit den Inhalten des Medienerzeugnisses begründeten Verbot der hinter diesem Erzeugnis stehenden Organisationseinheit besteht ein solcher innerer Zusammenhang, weil es darauf abzielt, die meinungsbildenden Inhalte dem öffentlichen Diskurs zu entziehen. Es liegt eine unmittelbare Form der inhaltsbezogenen Medienregulierung vor, die – wie gesehen – in die Kompetenz der Länder fällt. Das Vereinsgesetz ist daher im Hinblick auf diesen Zusammenhang zum Medienrecht einschränkend dahingehend auszulegen, dass ein Verbot nicht schwerpunktmäßig auf den Inhalt von Medienerzeugnissen gestützt werden darf.

28 Eine Ausnahme stellt Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG dar, der die schulischen Bildung, die Kultur und den Rundfunk als Länderkompetenzen benennt.

29 Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, 82. EL Januar 2018, Art. 70 Rn. 141.

30 Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 82. EL Januar 2018, Art. 74 Rn. 10 ff.

31 Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl. 2012, S. 2.

Ein ähnliches Kompetenzproblem wird insbesondere in Bezug auf das Verhältnis von Presserecht und Gewerberecht diskutiert. Auch hier folgt aus der kompetenzrechtlichen Abgrenzung, dass gewerberechtliche Aufsichtsmaßnahmen nicht auf den Inhalt von Medien gestützt werden dürfen. Ausgangspunkt der Diskussion ist eine Kollision zwischen Bestimmungen in den Landespressegesetzen, die zum Schutz der Pressefreiheit eine Zulassungsfreiheit vorsehen, und § 55 Gewerbeordnung, der einen präventiven Erlaubnisvorbehalt für das Reisegewerbe enthält.³² Umstritten ist, ob aus kompetenzrechtlichen Gründen die presserechtliche Erlaubnisfreiheit oder der gewerberechtliche Erlaubnisvorbehalt zurückstehen muss.³³ Einigkeit besteht darüber, dass die Abgrenzung zwischen Gewerbe- und Presserecht bei der Anwendung der Gewerbeordnung zu berücksichtigen ist, sodass bei der Beurteilung der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit nicht auf den Inhalt der Druckschriften abgestellt werden darf.³⁴

Diese Überlegung lässt sich auf das Verhältnis von Vereins- und Telemedienrecht übertragen: Das Vereinsgesetz ist so allgemein formuliert, dass es grundsätzlich auch Medienorganisationen erfasst (so wie die Gewerbeordnung auch Pressegewerbetreibende erfasst), allerdings sieht es lediglich komplette Vereinsverbote und damit extrem weitreichende Maßnahmen vor, während der RStV für Online-Medien nur eng umgrenzte Untersagungen zulässt (so wie die Landespressegesetze nur repressives Tätigwerden zulassen). In beiden

32 Seit 1984 gibt es mit § 55a Abs. 1 Nr. 10 Gewerbeordnung eine Ausnahme für das Feilbieten von Druckwerken an öffentlichen Orten. Die Werbung für Abonnements sowie das Feilbieten an der Haustür sind von der Privilegierung jedoch nicht erfasst. Bei erlaubnisfreien (insb. stehenden) Gewerben ist die kompetenzrechtliche Abgrenzung bei der Frage relevant, ob Medieninhalte zur Begründung von Untersagungsverfügungen nach § 35 Gewerbeordnung herangezogen werden dürfen.

33 Vgl. einerseits VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 4. Juni 1973 - VI 518/71 - DVBl 1975, 261; BGH, Beschl. v. 19. April 1978 - 3 StR 368/77 - NJW 1978, 1867; *Cornils*, in: Löffler, Presserecht, 6. Aufl. 2015, § 2 LPG Rn. 15 ff.; *Pestalozza*, DÖV 1972, 181, 186 und andererseits BayObLG, Urt. v. 15. Juli 1971 - RReg. 8 St 50/71 - NJW 1971, 1761 f.; *Papier*, AFP 1981, 249, 252 f.; *Bullinger*, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, § 2 LPG Rn. 46 ff.

34 *Bullinger*, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, § 2 LPG Rn. 65; der dies aus dem Grundsatz der Bundestreue ableitet. Im Ergebnis ebenso, wenn auch unklar hinsichtlich der Begründung: *Cornils*, in: Löffler, Presserecht, 6. Aufl. 2015, § 2 LPG Rn. 64. *Gersdorf* meint, dass die Sicherung publizistischer Vielfalt auch bei der Anwendung des an sich wirtschaftsrechtlichen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen berücksichtigt werden darf, verlangt dafür jedoch im Hinblick auf den Grundsatz länderfreundlichen Verhaltens hinreichend konkretisierte Vielfaltsvorgaben des Landesrechts, vgl. *Gersdorf*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 20. Ed. 1. Mai 2017, Art. 70 GG Rn. 7.

Konstellationen darf im Ergebnis die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Medienrecht nicht ausgehöhlt werden, indem die begrifflich weit gefassten Bundeskompetenzen (Recht der Wirtschaft, Vereinsrecht) so ausgelegt werden, dass sie auch medienspezifische Regulierungen erfassen.³⁵

Diese Abgrenzung führt auch nicht dazu, dass kein Verein, der eine Zeitschrift herausgibt oder eine Kommunikationsplattform oder einen Blog betreibt, mehr unter das Vereinsgesetz fällt. Vielmehr kommt es auf die Gründe an, auf die ein Verbot gestützt wird: Wird das Verbot schwerpunktmäßig mit Medieninhalten begründet, handelt es sich materiell um Medienrecht; in der Anwendung des Vereinsrechts liegt dann eine Missachtung der diesbezüglichen Landesgesetzgebungskompetenz. Wird hingegen ein Verbot ausschließlich oder schwerpunktmäßig mit anderweitigen Vereinsaktivitäten begründet, kann das Vereinsrecht unproblematisch zur Anwendung kommen.

Eine solche Abgrenzung nach dem jeweiligen Regelungszweck ist für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bereits anerkannt. So fallen Regelungen von koalitionsspezifischen Tätigkeiten nicht unter den Kompetenztitel des Vereinsrechts, sondern unter das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.³⁶

2. Herkömmliche Zuordnung zum Medienrecht

Auch die herkömmliche Zuordnung von Medienverböten zum Medienrecht verdeutlicht, dass eine solche Maßnahme nicht vom Kompetenztitel des Vereinsrechts umfasst ist. Inhaltsbezogene Verböte von Medien sind sowohl vor Erlass des Grundgesetzes als auch nach 1949 stets als Maßnahmen verstanden worden, die dem Medienrecht bzw. seinem historischen Vorläufer, dem Presserecht, zuzuordnen sind.³⁷ Nach der Rechtsprechung des

35 Vgl. *Papier*, AfP 1981, 249, 252.

36 *Degenhart*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2017, Art. 74 Rn. 30; *Unger*, in: Baumann/Sikora, Hand- und Formularbuch des Vereinsrechts, 2. Aufl. 2017, § 19 Rn. 49.

37 Vgl. zum Folgenden *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl. 2012, S. 22 ff.; *Grundmann*, Das fast vergessene öffentliche Vereinsrecht, 1999, S. 27 ff.

Bundesverfassungsgerichts ist eine solche historische Betrachtung bei der Auslegung und Abgrenzung von Kompetenztiteln zu berücksichtigen.³⁸

a) Das Verbot von Presseorganen als Maßnahme des Presserechts im Kaiserreich und in der Weimarer Republik

Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 wies in Art. 4 Nr. 16 dem Reich die Zuständigkeit für die Bestimmungen über die Presse- und das Vereinswesen zu. Auf dieser Grundlage wurde 1874 das Reichspreßgesetz erlassen, das jedoch durch die Sozialistengesetze von 1878 bis 1890 weitgehend außer Kraft gesetzt wurde. Nach § 11 des *Gesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie* waren Druckschriften zu verbieten, in welchen sozialdemokratische, sozialistische oder kommunistische auf den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung gerichtete Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten. Bei periodischen Druckschriften konnte das Verbot sich auch auf das fernere Erscheinen erstrecken. Daneben waren nach § 1 Vereine zu verbieten, die durch sozialdemokratische, sozialistische und kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken. Das Reichsvereinsgesetz wurde erst 1908 erlassen. Nach dessen § 2 konnte ein Verein aufgelöst werden, dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft.

In der Weimarer Republik verblieb gemäß Art. 7 Nr. 6 Weimarer Reichsverfassung die Gesetzgebungszuständigkeit sowohl für das Presse- als auch für das Vereinsrecht beim Reich. Das Reichspreßgesetz und das Reichsvereinsgesetz blieben in Kraft, wurden jedoch durch die Republikschutzgesetze von 1922 und 1930 modifiziert, die jeweils gesonderte Vorschriften über Vereinsverbote und Zeitungsverbote enthielten.

Zeitungsverbote konnten somit zwischenzeitlich auf Grundlage besonderer Normen in den Sozialistengesetzen und den Republikschutzgesetzen ergehen.

38 BVerfGE 61, 149, 176 ff.; 67, 299, 315 ff.; 68, 319, 328 f.; 97, 198, 218 ff.; 106, 62, 105 ff.; 109, 190, 213; 134, 33, 55 ff.

Weder im Kaiserreich³⁹ noch in der Weimarer Republik⁴⁰ wurde dagegen auf Grundlage des Vereinsrechts gegen Zeitungen vorgegangen.

b) Der gescheiterte Versuch, das Verbot von Presseorganen als Maßnahme des Bundespressegesetzes einzuführen

Seit Geltung des Grundgesetzes ist der Bund selbst davon ausgegangen, dass ein Zeitungsverbot unter die anfangs bestehende Rahmengesetzgebungskompetenz für das Presserecht falle und das Vereinsrecht nicht anwendbar sei.

Nach den ersten Entwürfen für das Grundgesetz sollte es bei der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes für das Vereins- und für das Presserecht bleiben. Das Memorandum der Militärgouverneure vom 2. März 1949 strich jedoch das Presserecht aus dem Katalog der Bundeskompetenzen, was vom Parlamentarischen Rat übernommen wurde. Stattdessen wurde eine Rahmengesetzgebungskompetenz für das Presserecht geschaffen.⁴¹

Mehrere Versuche, auf dieser Grundlage ein Bundespressegesetz zu erlassen, scheiterten. Hervorzuheben ist der Entwurf aus dem BMI, der 1952 die Öffentlichkeit erreichte.⁴² Dessen § 42 lautete:

(1) Zeitungen oder Zeitschriften, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung in der Bundesrepublik oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten oder in denen zum Ungehorsam gegen Gesetze oder rechtsgültige Verordnungen oder gegen die innerhalb ihrer Zuständigkeit getroffenen Anordnungen der verfassungsmäßigen Regierung oder der Behörden aufgefordert oder angereizt wird, können bis zur Dauer von 6 Monaten, in Fällen besonderer Gefährdung der Staatssicherheit auf immer verboten werden.

39 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Band IV, 1969, S. 1167 ff.

40 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Band VI, 1993, S. 679 ff.

41 *St. Oeter*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 38.

42 Entwurf des Bundesministerium des Innern für ein Gesetz über das Pressewesen, 1952, Link: https://freiheitsrechte.org/home/wp-content/uploads/2018/08/GFF_BMI_Entwurf_Pressegesetz_1952.pdf (abgerufen am 8. August 2018).

(2) Hierüber entscheidet der für den Erscheinungsort der Zeitung oder Zeitschrift zuständige Landesminister des Innern. Beschränkt sich die Verbreitung der Zeitung oder Zeitschrift nicht auf das Gebiet des Landes, so kann der Bundesminister des Innern das Verbot aussprechen.

In der Begründung wurde ausgeführt, dass das Gesetz eine Lücke schließen solle. Denn das Verfahren der Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG könne zwar dazu führen, dass einer Person das Recht genommen werde, eine Zeitung herauszugeben. Es könne aber nicht zu einem befristeten oder endgültigen Verbot der Zeitung führen. Es bestehe daher nicht die Möglichkeit, mit Hilfe des Art. 18 GG wirksam gegen verfassungsfeindliche Zeitungen durchzugreifen. Der damalige § 93 StGB erfasse nur von außerhalb eingeführte Zeitungen. Zudem seien Präventivmaßnahmen, die nicht Ziel eines strafrechtlichen Verfahrens sein könnten, unzulässig.

Ein Vorgehen gegen Medien mit dem Mittel des Vereinsverbotes zog dagegen damals selbst das BMI nicht in Erwägung.⁴³ Dabei wurde in dem Gesetzentwurf für das Bundespresseggesetz darauf hingewiesen, dass die Formulierung des Entwurfs teilweise Art. 9 Abs. 2 GG entnommen seien.

Von der Presse wurde der Entwurf nicht zuletzt wegen der darin vorgesehenen Verbotsmöglichkeit als Angriff auf die Pressefreiheit kritisiert.⁴⁴ So schrieb der Spiegel, die vorgesehene Verbotsmöglichkeit mache „den Entwurf zu einem Maulkorb-Gesetz eines soliden Obrigkeitsstaates“.⁴⁵ Letztlich erreichte der Entwurf wegen des Widerstands der Presse und Kompetenzstreitigkeiten zwischen BMI und Bundeskanzleramt nicht den Bundestag.⁴⁶ Wäre er verabschiedet worden, hätte das dort geregelte Zeitungsverbot das

43 Dass das BMI in der Entwurfsbegründung nicht auf die Möglichkeit eines Vereinsverbotes eingeht, ist nicht darauf zurückzuführen, dass das Vereinsgesetz erst 1964 erlassen wurde. Denn zuvor war in §§ 48, 50 Abs. 1 S. 2 VwGO ein Verfahren zur Feststellung, dass ein Verein verboten ist, vorgesehen, vgl. BT-Drs. IV/430 S. 8, 13. Dieses Verfahren gegen hinter Medien stehende Organisationseinheiten einzusetzen, hielt das BMI offenbar nicht für möglich.

44 Buchloh, „Pervers, jugendgefährdend, staatsfeindlich“: Zensur in der Ära Adenauer als Spiegel des gesellschaftlichen Klimas, 2002, S. 72 ff.

45 Spiegel v. 26. März 1952, Link: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-21694959.html> (abgerufen am 8. August 2018).

46 Buchloh, „Pervers, jugendgefährdend, staatsfeindlich“: Zensur in der Ära Adenauer als Spiegel des gesellschaftlichen Klimas, 2002, S. 75 ff.; Bullinger, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, Einl. Rn. 85.

Vereinsverbot verdrängt, zumindest soweit dieses auf den Inhalt von Zeitungen oder Zeitschriften gestützt werden sollte. Das Fehlen einer solchen Verbotsmöglichkeit im Presse- und Telemedienrecht bis heute zeigt, dass der parlamentarische Gesetzgeber inhaltsbezogene Totalverbote von Medien nicht ermöglichen wollte.

III. Das Verbot von *linksunten.indymedia* als materiell medienrechtliche Aufsichtsmaßnahme

Weil das Verbot von *linksunten.indymedia* – soweit ersichtlich – ausschließlich mit den Inhalten der auf der Plattform veröffentlichten Beiträge begründet wurde, ist das Vereinsrecht nicht anwendbar. Es handelt sich materiell um eine medienrechtliche Aufsichtsmaßnahme, für die der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat, sodass das vom Bund erlassene Vereinsgesetz nicht anwendbar ist.

Insofern unterscheidet sich der Fall auch von anderen, vom Bundesverwaltungsgericht bereits entschiedenen Konstellationen, in denen es um Medien ging. So wurden der *Berxwedan-Verlag* und die *Kurdistan-Haber Ajansi-News Agency* nicht als eigenständige Vereine verboten, sondern als Teilorganisationen (§ 3 Abs. 3 Vereinsgesetz) der verbotenen PKK.⁴⁷ Die Verbote wurden somit nicht mit den Medieninhalten begründet, sondern mit der Eingliederung der Teilorganisationen in den Gesamtverein, der seinerseits nicht wegen Medieninhalten verboten worden war. Der 2013 verbotene Verein *DawaFFM* betrieb zwar eine Internetplattform, nutzte diese jedoch hauptsächlich, um auf anderweitige Aktivitäten (Vorträge, Freizeitaktivitäten, Betrieb eines Internetshops) aufmerksam zu machen.⁴⁸ Im Gegensatz dazu handelte sich bei *linksunten.indymedia* um ein eigenständiges, ausschließlich der Verbreitung von Nachrichten dienendes Online-Medium.

47 BVerwG, Beschl. v. 19. August 1994 - 1 VR 9/93 - NVwZ 1995, 595; BVerwG, Urt. v. 28. Januar 1997 - 1 A 13/93 - NVwZ 1998, 174.

48 BVerwG, Urt. v. 14. Mai 2014 - 6 A 3/13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:140514U6A3.13.0] - NVwZ 2014, 1573 Rn. 27.

D. Unverhältnismäßigkeit des Vereinsverbots

Das Verbot war überdies unverhältnismäßig. Im Rahmen der erforderlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung ist die Freiheit der Medien maßgeblich zu berücksichtigen (I). Daraus ergibt sich, dass etwaige strafrechtswidrige oder verfassungsfeindliche Inhalte den Betreiber*innen der Plattform nicht ohne Weiteres zugerechnet werden können (II). Das Verbot erweist sich zudem als nicht erforderlich (III).

I. Verhältnismäßigkeit von Vereinigungsverboten

Bei Vereinigungsverboten nach § 3 Vereinsgesetz und Art. 9 Abs. 2 GG ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁹ und des Bundesverfassungsgerichts⁵⁰ geschieht dies bereits auf der Tatbestandsseite der Norm bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen eines Verbotsgrundes vorliegen. Strafrechtswidrige oder verfassungsfeindliche Handlungen müssen demnach dem Verein derart prägend zuzurechnen sein, dass mildere und gleich wirksame Mittel nicht ausreichen, um die Ziele der Verbotstatbestände des Art. 9 Abs. 2 GG zu erreichen.⁵¹

Im Rahmen der Prüfung am Maßstab von Art. 9 GG sind auch andere, neben der Vereinigungsfreiheit betroffene Grundrechte zu berücksichtigen.⁵² Art. 5 Abs. 1 GG wird damit zwar nicht zum selbständigen Prüfungsmaßstab. Ein Vereinigungsverbot ist laut Bundesverfassungsgericht „mit den Anforderungen des Grundgesetzes allerdings nicht zu vereinbaren, wenn es nur das Mittel wäre, Meinungsäußerungen oder Publikationen zu untersagen, die für sich genommen

49 BVerwG, Urt. v. 2. Dezember 1980 - 1 A 3/80 - BVerwGE 61, 218 (= NJW 1981, 1796); BVerwG, Urt. v. 5. August 2009 - 6 A 3/08 [ECLI:DE:BVerwG:2009:050809U6A3.08.0] - BVerwGE 134, 275 (= NVwZ 2010, 446, 455) Rn. 85 ff.; BVerwG, Urt. v. 14. Mai 2014 - 6 A 3/13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:140514U6A3.13.0] -, NVwZ 2014, 1573 Rn. 70.

50 BVerfG, Beschl. v. 13. Juli 2018 - 1 BvR 1474/12 - Rn. 100 ff.

51 BVerfG, Beschl. v. 13. Juli 2018 - 1 BvR 1474/12 - Rn. 104.

52 BVerfG, Beschl. v. 13. Juli 2018 - 1 BvR 1474/12 - Rn. 94, 114 f.

den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG genießen“; der Schutz durch andere Grundrechte dürfe von einem Vereinigungsverbot nicht unterlaufen werden.⁵³

II. Keine unmittelbare Zurechnung der veröffentlichten Beiträge

Aus der Freiheit der Medien nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG ergibt sich, dass die auf *linksunten.indymedia* veröffentlichten Beiträge nicht ohne Weiteres der behaupteten Vereinigung zuzurechnen sind.

Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung die konstituierende Bedeutung der Freiheit von Presse⁵⁴ und Rundfunk⁵⁵ für die Demokratie. Die sie beschränkenden allgemeinen Gesetze – so auch das Vereinsgesetz – sind daher ihrerseits im Zuge der Wechselwirkung durch die Pressefreiheit einzuschränken.⁵⁶

Daher ist bei der Auslegung des Vereinsgesetzes zu berücksichtigen, dass die Demokratie eine kritische Auseinandersetzung mit Verfassungsgrundsätzen und -werten zulässt. Der Schutzgehalt der Kommunikationsgrundrechte kann Auswirkungen sowohl auf die Anforderungen an die Feststellung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen als auch auf die rechtliche Bewertung der ergriffenen Maßnahme haben.⁵⁷ Art. 5 Abs. 1 GG ist ferner sowohl bei der Deutung von umstrittenen Äußerungen als auch bei der Auslegung von Strafgesetzen zu berücksichtigen.⁵⁸

Auf einzelne auf *linksunten.indymedia* erschienene Beiträge kann hier nicht eingegangen werden. Jedenfalls lassen die veröffentlichten Beiträge nicht ohne Weiteres Rückschlüsse auf die Zwecke und Tätigkeiten zu, die die

53 BVerfG, Beschl. v. 13. Juli 2018 - 1 BvR 1474/12 - Rn. 94. Vgl. zur Religionsfreiheit: BVerwG, Urt. v. 27. November 2002 - 6 A 4/02 - NVwZ 2003, 986, 990; BVerfG, Beschl. v. 2. Oktober 2003 - 1 BvR 536/03 - BVerfGK 2, 22 (= NJW 2004, 47, 48); BVerwG, Urt. v. 14. Mai 2014 - 6 A 3/13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:140514U6A3.13.0] - NVwZ 2014, 1573 Rn. 30 f.

54 Grundlegend BVerfGE 20, 162, 174 – *Spiegel*.

55 Vgl. etwa BVerfGE 77, 65, 74 – *Beschlagnahme von Filmmaterial*.

56 BVerfGE 7, 198, 298 ff. – *Lüth*.

57 BVerfGE 113, 62, 82 – *Junge Freiheit*.

58 BVerfGE 93, 266, 292 ff – *Soldaten sind Mörder*.

Betreiber*innen mit der Plattform verfolgten. Bei *linksunten.indymedia* handelte es sich um einen „Markt der Meinungen“ im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Zeitung *Junge Freiheit*,⁵⁹ weil eine erhebliche Bandbreite von Ansichten und Positionen zu den verhandelten Themen vertreten wurde.

Dagegen sprechen auch nicht die oben genannten Maßnahmen der inhaltlichen Moderation, die *linksunten.indymedia* kennzeichneten. Ein „Markt der Meinungen“ setzt nicht voraus, dass alles vertreten werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in genau diesem Sinne ausgeführt: „Von der Pressefreiheit ist auch die Entscheidung erfasst, ein Forum nur für ein bestimmtes politisches Spektrum bieten zu wollen, dort aber den Autoren große Freiräume zu gewähren und sich in der Folge nicht mit allen einzelnen Veröffentlichungen zu identifizieren.“⁶⁰ Anders als im Fall des 2011 verbotenen Vereins *Hilfsorganisation für nationale politische Gefangene und deren Angehörige e.V.* wurden auf *linksunten.indymedia* etwaige strafrechtswidrige oder verfassungsfeindliche Beiträge nicht gezielt zusammengestellt. Es handelte sich vielmehr um „Zuschriften von außen“, die nur im Einzelfall wegen Verstoßes gegen Moderationskriterien entfernt wurden.⁶¹

Da auf *linksunten.indymedia* auch zahllose Beiträge veröffentlicht wurden, die weder strafrechtlich relevant waren noch verfassungsfeindliche Bestrebungen zum Ausdruck brachten und sich zum Teil sogar ausdrücklich dagegen richteten, bedürfte es besonderer Anhaltspunkte dafür, dass die Betreiber*innen sich nicht mit diesen Beiträgen, wohl aber mit den angeblich strafbaren oder verfassungsfeindlichen Beiträgen identifizierten.⁶²

Ein solcher Anhaltspunkt ist indes – anders als es die Verbotsverfügung nahelegt – insbesondere nicht darin zu erblicken, dass auf der Online-Plattform auch anonym Beiträge veröffentlicht werden konnten und die Identifikation der

59 BVerfGE 113, 62, 82 ff. – *Junge Freiheit*.

60 BVerfGE 113, 62, 86 – *Junge Freiheit*.

61 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 13. Juli 2018 - 1 BvR 1474/12 - Rn. 150.

62 Vgl. BVerfGE 113, 62, 83 ff – *Junge Freiheit*.

Autor*innen durch technische Vorkehrungen wie den Einsatz von Verschlüsselungstechnologie erschwert wurde. Mit der Eröffnung eines anonymen und sicheren Kommunikationsweges ermöglichten die Betreiber*innen der Plattform ihren Nutzer*innen, ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wahrzunehmen, nach dem jede Person selbst entscheiden darf, welche Informationen sie über sich preis gibt. Aus diesem Grund ist der Einsatz von Verschlüsselungstechnologie richtigerweise legal und wird sogar vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik empfohlen.⁶³ Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich die Medienfreiheit auch auf das Redaktionsgeheimnis sowie das Vertrauensverhältnis zwischen Medien und Informant*innen erstreckt.⁶⁴ Aus dem Einsatz von Verschlüsselungstechnologie kann daher nicht der Schluss gezogen werden, dass die Betreiber*innen der Plattform die Veröffentlichung von strafbaren Inhalten fördern wollten oder sich diese gar zu eigen machten.

Ohne insoweit abschließend Stellung zu beziehen, spricht die inhaltliche Vielfalt der auf *linksunten.indymedia* veröffentlichten Beiträge mithin jedenfalls gegen eine Zurechnung der verbotenen und ggf. strafbaren Inhalte zu den Betreiber*innen der Plattform.

III. Fehlende Erforderlichkeit des Verbots

Das Verbot war nicht erforderlich, da mildere, gleich geeignete Mittel zur Verfügung standen.

Als weniger einschneidende Eingriffe kommen etwa das Verbot bestimmter Tätigkeiten der Vereinigung sowie Maßnahmen gegen einzelne Mitglieder in Betracht, unabhängig davon, ob solche Maßnahmen im Vereinsrecht selbst, im sonstigen Sicherheits- und Ordnungsrecht oder auch im Strafrecht verankert sind.⁶⁵ Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass Vereine „jedwede Furcht vor einem Verbot verlieren“ würden, wenn die den Verein prägenden Verstöße

63 Siehe die Seite „BSI für Bürger“, Link: <https://www.bsi-fuer-buerger.de> (abgerufen am 8. August 2018)

64 BVerfGE 95, 28, 36 – *Werkszeitungen*; 117, 244, 259 – *CICERO*.

65 BVerfG, Beschl. v. 13. Juli 2018 – 1 BvR 1474/12 – Rn. 103.

nicht zu einem Verbot führten.⁶⁶ Denn das Vereinsverbot ist ein Instrument der Gefahrenabwehr und keine strafrechtliche Sanktion.⁶⁷ Das Vereinsrecht soll verhindern, dass Vereine existieren, deren Zwecke oder Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten.⁶⁸ Wenn dieses Ziel mit Mitteln unterhalb des Vereinsverbotes erreicht werden kann, erfordert es der aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitete Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwingend, auf diese zurückzugreifen.

Mildere Mittel stellt insbesondere auch das Medienrecht zur Verfügung. Namentlich hätte gegen strafrechtlich relevante und verfassungsfeindliche Äußerungen auf *linksunten.indymedia* nach § 59 Abs. 3 RStV vorgegangen werden können, insbesondere durch Untersagungs- und Sperrverfügungen gegen einzelne Beiträge, die gegebenenfalls mit den Mitteln der Verwaltungsvollstreckung hätten durchgesetzt werden können. Ein solches Vorgehen wäre milder gewesen, weil es die zahlreichen Beiträge, die weder verfassungsfeindliche noch strafrechtlich relevante Inhalte hatten, nicht getroffen hätte. Damit wären auch die Rechte der Autor*innen dieser Beiträge sowie der Leser*innen⁶⁹ gewahrt worden. Es wäre auch gleich wirksam, weil alle „gefährlichen“ Beiträge beseitigt worden wären. Auch Strafverfahren gegen die Autor*innen von strafbaren Beiträgen hätten wahrscheinlich die gewünschte Wirkung erzielt.⁷⁰

Von diesen Mitteln wurde jedoch über Jahre hinweg kein Gebrauch gemacht. Es hätte zunächst zumindest versucht werden müssen, mit medien- und strafrechtlichen Mitteln gegen etwaige strafrechtswidrige oder verfassungsfeindliche Tätigkeiten vorzugehen. Erst wenn sich diese Mittel nicht

66 So *Roth*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 3 VereinsG Rn. 156.

67 Das erkennt auch *Roth* (in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 3 VereinsG Rn. 78 ff.) an, zieht daraus aber nicht die richtige Konsequenz.

68 *Ridder*, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein, GG, 2002, Art. 9 Abs. 2 Rn. 27.

69 Nach der Rechtsprechung des EGMR korrespondiert die Freiheit der Medien mit dem Recht der Öffentlichkeit, Informationen zu erhalten, vgl. EGMR, Urt. v. 8. November 2016 - Nr. 18030/11 [ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011], Magyar Helsinki Bizottság/Ungarn - Rn. 165.

70 Vgl. *Dreier*, JZ 1994, 741, 752.

als gleichermaßen wirksam erwiesen hätten, wäre ein (möglicherweise befristetes) Verbot in Betracht gekommen.⁷¹ Stattdessen wurde sofort zu einem umfassenden und unbefristeten Verbot gegriffen und damit auch die Veröffentlichung unzähliger legaler Beiträge zunichte gemacht. Das Verbot erweist sich daher als unverhältnismäßig.

E. Verstoß gegen die EMRK

Das Verbot von *linksunten.indymedia* verstößt darüber hinaus gegen die EMRK. Dies ist nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auch im Rahmen der Auslegung des einfachen Gesetzes und der Verfassung zu berücksichtigen, wobei der Auslegung der EMRK durch den EGMR besondere Bedeutung beizumessen ist.⁷²

Konkret verletzt das Verbot von *linksunten.indymedia* die durch Art. 10 EMRK garantierte Freiheit der Medien (I) sowie – sofern es sich um einen Verein handelt – die Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK (II). Ein Missbrauch der Konventionsrechte im Sinne von Art. 17 EMRK durch *linksunten.indymedia* liegt nicht vor (III).

I. Verletzung von Art. 10 EMRK

Das pauschale und unbefristete Verbot von *linksunten.indymedia* verletzt die in Art. 10 EMRK garantierte Freiheit der Medien.

1. Schutz von Online-Medien durch Art. 10 EMRK

Die Freiheit der Medien wird in der EMRK nicht ausdrücklich erwähnt, ist jedoch vom Schutzbereich der freien Meinungsäußerung nach Art. 10 EMRK erfasst. Trotz der einheitlichen Gewährleistung hat der EGMR für die Medien bereichsspezifische Grundsätze entwickelt, die insbesondere zu erhöhten

71 Für die Erforderlichkeit des Verbots trägt die Beklagte die Beweislast, vgl. dazu auch die Rechtsprechung des EGMR zu Vereinigungsverboten, unten unter E.II.

72 BVerfGE 111, 307, 316 – *Görgülü*. Zur Bedeutung der EMRK für das Vereinsrecht vgl. *Albrecht*, in: *Albrecht/Roggenkamp, VereinsG*, 2014, Einl. Rn. 23 ff.

Rechtfertigungsanforderungen für Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit führen.⁷³

Die für die Presse entwickelten Grundsätze sind auf Online-Medien übertragbar, jedenfalls soweit es – wie bei *linksunten.indymedia* – um das Verbot eines Mediums geht. Dies ergibt sich aus den Entscheidungen *Delfi AS gegen Estland*⁷⁴ und *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt gegen Ungarn*⁷⁵, in denen es jeweils um die Haftung von Internetplattformen für Kommentare ging, die von Benutzer*innen erstellt worden waren. Bei der Prüfung, ob die Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit gerechtfertigt ist, wiederholte der Gerichtshof seine Rechtsprechung zur wesentlichen Funktion der Presse in einer demokratischen Gesellschaft.⁷⁶ Obwohl die Presse bestimmte Grenzen nicht überschreiten dürfe, sei es ihre Pflicht, in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten Informationen und Ideen zu allen Fragen von öffentlichem Interesse zu vermitteln. Der Gerichtshof betonte, dass das Internet wegen seiner Zugänglichkeit und Fähigkeit, große Datenmengen zu speichern und zu verbreiten, eine bedeutende Rolle dabei spiele, den allgemeinen Zugang zu Nachrichten zu verbessern und die Verbreitung von Nachrichten allgemein zu erleichtern.⁷⁷

Die Entscheidungen zeigen, dass der EGMR grundsätzlich die für die Presse aufgestellten Grundsätze auf Online-Medien überträgt. Besonderheiten, die sich aus der Veröffentlichung im Internet und den damit zusammenhängenden spezifischen Gefahren ergeben, können sich für die Frage auswirken, ob eine strengere Haftung sowie besondere Pflichten der Betreiber*innen von Online-

73 Cornils, in: Löffler, Presserecht, 6. Aufl. 2015, § 1 LPG Rn. 57.

74 EGMR (GK), Urt. v. 16. Juni 2015 - Nr. 64569/09 [ECLI:CE:ECHR:2015:0616JUD006456909], *Delfi AS/Estland*.

75 EGMR, Urt. v. 2. Februar 2016 - Nr. 22947/13 [ECLI:CE:ECHR:2016:0202JUD002294713], *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt/Ungarn*.

76 EGMR (GK), Urt. v. 16. Juni 2015 - Nr. 64569/09, *Delfi AS/Estland* - Rn. 132 ff.; EGMR, Urt. v. 2. Februar 2016 - Nr. 22947/13, *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt/Ungarn* - Rn. 55 ff.

77 Dazu schon EGMR, Urt. v. 10. März 2009 - Nr. 3002/03, Nr. 23676/03 [ECLI:CE:ECHR:2009:0310JUD000300203], *Times Newspapers Ltd/Vereinigtes Königreich* - Rn. 27.

Medien zur Löschung von Inhalten zulässig sind, nicht aber für die hier aufgeworfene Frage nach der Rechtmäßigkeit des Verbots eines Mediums.⁷⁸

2. Fehlende Erforderlichkeit des Verbots

Im Fall *Ürper u.a. gegen die Türkei*⁷⁹ hat der EGMR entschieden, dass das pauschale Verbot eines gesamten Mediums gegen Art. 10 EMRK verstößt. In der Entscheidung ging es um verschiedene in der Türkei erscheinende Zeitungen, denen vorgeworfen wurde, in Artikeln Propaganda und Billigung von terroristischen Verbrechen veröffentlicht sowie Amtsträger namentlich genannt zu haben, die von terroristischen Angriffen bedroht waren. Sie wurden von einem türkischen Gericht für Zeiträume von 15 Tagen bis zu einem Monat verboten.

Der Gerichtshof wies zunächst auf seine Rechtsprechung hin, wonach die Konvention Beschränkungen im Vorfeld einer Veröffentlichung nicht generell verbiete. Der vorliegende Fall unterscheide sich jedoch dadurch von früheren Fällen, dass die Beschränkung nicht für bestimmte Arten von Berichten oder Artikeln gegolten habe, sondern für die künftige Veröffentlichung einer ganzen Zeitung, deren Inhalt zum Zeitpunkt der Entscheidung des nationalen Gerichts nicht bekannt gewesen sei. Es seien weniger drakonische Maßnahmen wie die Beschlagnahme bestimmter Ausgaben der Zeitung oder die Beschränkung der Veröffentlichung bestimmter Artikel denkbar gewesen, sodass das Verbot schon aus diesem Grund unverhältnismäßig gewesen sei.⁸⁰ Eine Auseinandersetzung mit den Anlass gebenden Beiträgen hielt der Gerichtshof daher nicht für notwendig.⁸¹ Das Urteil fiel insgesamt deutlich aus: „The practice of banning the future publication of entire periodicals [...] went beyond any notion of ‚necessary‘ restraint in a democratic society and, instead, amounted to censorship.“⁸²

78 EGMR (GK), Urt. v. 16. Juni 2015 - Nr. 64569/09, *Delfi AS/Estland* - Rn. 159.

79 EGMR, Urt. v. 20. Oktober 2009 - Nr. 14526/07 u.a. [ECLI:CE:ECHR:2009:1020JUD001452607], *Ürper u.a./Türkei*.

80 EGMR, Urt. v. 20. Oktober 2009 - Nr. 14526/07 u.a., *Ürper u.a./Türkei* - Rn. 37 ff.

81 EGMR, Urt. v. 20. Oktober 2009 - Nr. 14526/07 u.a., *Ürper u.a./Türkei* - Rn. 38.

82 EGMR, Urt. v. 20. Oktober 2009 - Nr. 14526/07 u.a., *Ürper u.a./Türkei* - Rn. 44. Bestätigt u.a. in EGMR, Urt. v. 15. Juni 2010 - Nr. 8306/08 u.a. [ECLI:CE:ECHR:2010:0615JUD000830608], *Turgay u.a./Türkei* - Rn. 19 ff.

Wendet man diese Rechtsprechung auf das Verbot von *linksunten.indymedia* an, so muss das Urteil noch deutlicher ausfallen. Denn das Verbot umfasst ebenso das komplette Medium, wurde jedoch noch nicht einmal befristet. Es verletzt daher Art. 10 EMRK.

II. Verletzung von Art. 11 EMRK

Sofern *linksunten.indymedia* von einem Verein betrieben wurde, verletzt das Verbot die in Art. 11 EMRK garantierte Vereinigungsfreiheit.

Der Begriff der Vereinigung umfasst grundsätzlich alle auf Dauer angelegten, organisatorisch verfestigten Zusammenschlüsse zu einer Organisation, unabhängig von ihrer Qualifikation nach nationalem Recht.⁸³ Die Vereinigungsfreiheit darf nach Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Wegen der herausragenden Bedeutung von Vereinigungen für die Demokratie sind Einschränkungen nur dann als notwendig anzusehen, wenn sie einem „zwingenden sozialen Bedürfnis“ entsprechen.⁸⁴

Mit der Verhältnismäßigkeit einer Vereinsauflösung hat sich der EGMR in der Sache *Association Rhino gegen die Schweiz* befasst. Der Verein *Rhino* wurde durch ein Schweizer Gericht aufgelöst, weil sein Zweck nach den Feststellungen des Gerichts darin bestand, Hausbesetzungen zu fördern. Der EGMR stellte in seiner Entscheidung zunächst fest, dass die Auflösung einer Vereinigung eine schwerwiegende Maßnahme darstelle, die nur unter sehr ernsten Umständen geduldet werden könne. Die Behörden müssten beweisen, dass Maßnahmen ausgeschlossen seien, die mit weniger schwerwiegender Beeinträchtigung des betroffenen Grundrechts einhergehen und dasselbe Ziel zu erreichen ermöglichen. Diesen Beweis blieb die Schweiz nach Ansicht des Gerichtshofs

83 *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 23 Rn. 86.

84 EGMR (GK), Urt. v. 17. Februar 2004 - Nr. 44158/98 [ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898], *Gorzelik u.a./Polen* - Rn. 88 ff.

schuldig: Da die Behörden die Tätigkeit des Vereins *Rhino* im Zusammenhang mit Hausbesetzungen lange Zeit geduldet hätten, habe die Regierung nicht ausreichend bewiesen, dass die Auflösung des Vereins die einzige Möglichkeit gewesen sei, die von den Behörden verfolgten Ziele zu erreichen.⁸⁵

Wendet man diesen Maßstab auf *linksunten.indymedia* an, so liegt eine Verletzung von Art. 11 EMRK auf der Hand. Denn gegen aus ihrer Sicht rechtswidrige Inhalte auf der Plattform sind die deutschen Behörden jahrelang nicht vorgegangen. Dem BMI wird daher nicht der Beweis gelingen, dass keine mildereren Mittel zur Verfügung standen.

III. Kein Missbrauch nach Art. 17 EMRK

Ein anderes Ergebnis ergibt sich auch nicht aus der Berücksichtigung von Art. 17 EMRK. Nach Art. 17 EMRK ist die Konvention nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist. Es handelt sich um ein auf die Konventionsrechte bezogenes Verbot des Missbrauchs, insbesondere zu totalitären Zwecken.⁸⁶ Ein solcher Missbrauch liegt im Fall von *linksunten.indymedia* nicht vor.

Der EGMR weist in ständiger Rechtsprechung darauf hin, dass Art. 17 EMRK nur ausnahmsweise in extremen Fällen anzuwenden sei. Entscheidend sei insoweit, ob sich die Äußerungen oder Tätigkeiten gegen die in der Konvention verankerten Rechte und Freiheiten oder die ihr zugrundeliegenden Werte richteten.⁸⁷

85 EGMR, Urt. v. 11. Oktober 2011 - Nr. 48848/07 [ECLI:CE:ECHR:2011:1011JUD004884807], Verein Rhino u.a./Schweiz - Rn. 62 ff.

86 EGMR (GK), Urt. v. 6. Januar 2011 - Nr. 34932/04 [ECLI:CE:ECHR:2011:0106JUD003493204], Paksas/Litauen - Rn. 87.

87 EGMR, Urt. v. 17. April 2018 - Nr. 24683/14 [ECLI:CE:ECHR:2018:0417DEC002468314], ROJ TV A/S/Dänemark - Rn. 31.

Diese strengen Voraussetzungen sah der Gerichtshof etwa bei Büchern als gegeben an, in denen die vom nationalsozialistischen Deutschland gegen die jüdische Gemeinschaft begangene Verbrechen systematisch abgestritten wurden,⁸⁸ oder bei Äußerungen, die zweifelsfrei das Ziel verfolgten, Kriegsverbrechen wie Folter oder standrechtliche Hinrichtungen zu rechtfertigen.⁸⁹ Ein Verein kann sich nicht auf die Vereinigungsfreiheit berufen, wenn dessen Satzung antisemitische Züge aufweist⁹⁰ oder wenn er Israel nicht nur das Existenzrecht abspricht, sondern auch zur gewaltsamen Vernichtung des Staates sowie zur Vertreibung und Tötung seiner Bewohner*innen aufruft.⁹¹

In der Sache *ROJ TV A/S gegen Dänemark*⁹² hat der EGMR Art. 17 EMRK auf einen Fernsehsender angewendet. Die nationalen Gerichte hätten festgestellt, dass der Sender wiederholt zur Teilnahme an Kämpfen und Aktionen der *PKK* aufgerufen habe und *PKK*-Mitglieder als Held*innen dargestellt habe. Es habe sich nicht nur um Sympathiebekundungen gehandelt, sondern um Propaganda für die *PKK*, die unter anderem von der EU als terroristische Organisation eingestuft worden sei. Darüber hinaus sei der Sender von 2006 bis 2010 maßgeblich von der *PKK* finanziert worden.

Die gegen *linksunten.indymedia* erhobenen Vorwürfe sind damit indes nicht vergleichbar. Zwar wurden laut der Sachverhaltsdarstellung der Verbotsverfügung in manchen Beiträgen Straftaten gebilligt und zu diesen aufgerufen. Die Plattform hat jedoch weder Werbung für eine als terroristisch eingestufte Organisation gemacht, die seit Jahren tödliche Anschläge verübt, noch wurde sie von einer solchen finanziert. Die hohen Anforderungen, um ausnahmsweise einen Missbrauch im Sinne von Art. 17 EMRK zu bejahen, sind daher nicht erfüllt. Selbst wenn man den Betreiber*innen von

88 EGMR, Urt. v. 24. Juni 2003 - Nr. 65831/01 [ECLI:CE:ECHR:2003:0624DEC006583101], Garaudy/Frankreich.

89 EGMR, Urt. v. 15. Januar 2009 - Nr. 20985/05 [ECLI:CE:ECHR:2009:0115JUD002098505], Orban u.a./Frankreich.

90 EGMR, Urt. v. 2. September 2004 - Nr. 42264/98 [ECLI:CE:ECHR:2004:0902DEC004226498], W.P. u.a./Polen.

91 EGMR, Urt. v. 12. Juni 2012 - Nr. 31098/08 [ECLI:CE:ECHR:2012:0612DEC003109808], Hizb Ut-Tahrir u.a./Deutschland.

92 EGMR, Urt. v. 17. April 2018 - Nr. 24683/14, ROJ TV A/S/Dänemark.

linksunten.indymedia einen Missbrauch der Konventionsrechte vorwerfen könnte, würde das Verbot der gesamten Plattform die Rechte der sich rechtskonform und nicht rechtsmissbräuchlich verhaltenden Autor*innen und Leser*innen⁹³ verletzen.

F. Ergebnis

Nach alledem ist das Verbot von *linksunten.indymedia* rechtswidrig. Es kann nicht auf das Vereinsrecht gestützt werden und ist unverhältnismäßig. Es verletzt daher die durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 10 EMRK garantierte Freiheit der Medien.

Dr. Bijan Moini

Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)

93 S.o. Fn. 69.