

Berichte der Deutschen  
Gesellschaft für Völkerrecht

Heft 19

**Das Problem des  
grenzüberschreitenden  
Informationsflusses und  
des „domaine réservé“**

(Free Flow of Information  
Across Boundaries  
and the “domaine réservé”)

C. F. Müller



**Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht**

**Berichte  
der Deutschen Gesellschaft  
für Völkerrecht**

---

**Heft 19**

**16. Tagung in Köln  
vom 5. bis 7. April 1979**



Das Problem  
des grenzüberschreitenden  
Informationsflusses  
und des „domaine réservé“

(Free Flow of Information Across Boundaries  
and the “domaine réservé”)

Referate und Thesen von

Jochen A. Frowein  
und  
Bruno Simma

mit Diskussion

With English Summaries  
of the Reports



C. F. Müller Juristischer Verlag  
Heidelberg · Karlsruhe 1979

P 44 - 19<sup>a</sup>  
(PR 2158 D486-19)

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des "domaine réservé":** 16. Tagung in Köln vom 5.-7. April 1979; mit Diskussion, with Engl. summaries of the reports = (Free flow of information across boundaries and the "domaine réservé") / Dt. Ges. für Völkerrecht. Referate u. Thesen von Jochen A. Frowein; Bruno Simma. - Heidelberg, Karlsruhe: Müller, Juristischer Verl.; 1979.

(Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; H. 19)  
ISBN 3-8114-3979-0

NE: Frowein, Jochen Abr. [Mitarb.]; Simma, Bruno [Mitarb.];  
Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht; PT

Humboldt-Universität zu Berlin  
— Universitätsbibliothek —  
Bibliothekische Archivierung

© 1979 C. F. Müller Juristischer Verlag GmbH, Heidelberg · Karlsruhe

Satz: Roman Leipe GmbH, Hagenbach  
Druck: Präzis-Druck GmbH, Karlsruhe  
Buchbinderische Verarbeitung: Hollmann, Darmstadt

ISBN 3-8114-3979-0

95, 33086

Beauf. Tomi Diet

## Inhalt

1. Referat von Professor Dr. Jochen Abr. Frowein .....	1
Thesen zum Referat .....	33
Summary: Free flow of information across boundaries and the „domaine réservé“ .....	36
2. Referat von Professor Dr. Bruno Simma .....	39
Thesen zum Referat .....	83
Summary: The flow of information across national boundaries and State sovereignty .....	86
3. Diskussion .....	89
4. Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft .....	135
5. Satzung .....	147



# Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“.

Von Professor Dr. *Jochen Abr. Frowein*, Bielefeld

## *Übersicht*

1. Einleitung
2. Die Wirklichkeit des grenzüberschreitenden Informationsflusses
3. Die technischen Regelungssysteme
  - 3.1 Das Regelungsmuster
  - 3.2 Die Besonderheiten der Regelung des Informationsflusses über Radiowellen
  - 3.3 Die Sonderentwicklung für das Satellitenfernsehen
4. Die bilateralen völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung der Informationsfreiheit
  - 4.1 Unterscheidungen
  - 4.2 Die Gewährleistung individueller Informationsrechte in Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsverträgen
  - 4.3 Bemühungspflichten
  - 4.4 Gewährleistung der Informationsfreiheit über Meistbegünstigungsklauseln
5. Die Gewährleistung eines Menschenrechts auf transnationale Informationsfreiheit
  - 5.1 Die Entwicklung
  - 5.2 Die Einschränkungsmöglichkeit im UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte
  - 5.3 Die Einschränkungsmöglichkeiten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention
6. Die Informationsfreiheit als allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts
  - 6.1 Die Existenz eines derartigen Grundsatzes
  - 6.2 Verantwortlichkeit des Staates für private Äußerungen und Informationsfreiheit

- 6.3 Bestrafung für Äußerungen im Ausland und Informationsfreiheit
- 6.4 Schutz der Journalisten als Ausprägung der Informationsfreiheit
- 7. Ausblick

## 1. Einleitung\*

Schon vor mehr als hundert Jahren hat A.-W. Heffter betont, die Kommunikationsmöglichkeiten der Post, der Eisenbahn und des Telegrafens seien die wichtigsten Träger der wirtschaftlichen und sozialen Revolution geworden<sup>1</sup>. Aber die große Entwicklung auf diesem Gebiet sollte noch kommen, und es spricht alles dafür, daß sie in der Zukunft die Visionen eines „1984“ hinter sich lassen wird. Schon heute können Informationen über fast alles in der Welt gespeichert und wieder abgerufen werden, ohne daß die Technik noch ernsthafte Grenzen setzte. Die Gesetze der Staaten und das Völkerrecht hinken hier, so scheint es, eher mühsam hinterher<sup>2</sup>.

Es ist wahrscheinlich die grundlegendste Veränderung im Leben des Menschen überhaupt, die als Folge der modernen und von der Natur der Sache grenzüberschreitenden Informationstechnik eingetreten ist. Hans Freyer hat dafür die plastische Formulierung eines „Lebens aus zweiter Hand“ geprägt<sup>3</sup>. Daß diese Technik nicht nur Staatsgrenzen überwindet, sondern in Kulturen einbricht und deren am Leben aus erster Hand orientierte Maßstäbe mit oft tragischen Folgen ins Wanken bringt, ist eines der Grundprobleme in dem Teil der Welt, der meist an eher problematischen Maßstäben orientiert als der der Entwicklungsländer bezeichnet wird, geht aber weit darüber hinaus. Hier liegt ein wichtiger Grund für die Forderung einer neuen Informationsordnung<sup>4</sup>.

Informationsfluß, mit dem wir es hier zu tun haben, wird sich nur ganz umfassend verstehen lassen. Sowohl das gesprochene oder geschriebene

\* Für ihre Mithilfe bei der Materialsammlung danke ich Frau Referendarin M. Rasche.

1 A.-W. Heffter, *Le droit international public de l'Europe*, Aufl. 1866, S. 442 (§ 241).

2 Eindrucksvoll dazu der Telekommunikationsbericht, erstellt von der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems – KtK –, veröffentlicht vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, 1976, mit 8 Anlagebänden.

3 Hans Freyer, *Gesellschaft und Kultur, Propyläen Weltgeschichte*, Bd. X 2, 1976, S. 538 ff.

4 Für eine besonders eindrucksvolle Schilderung dieses Einbruches siehe Aitmatow, *Der weiße Dampfer, suhrkamp taschenbuch 51*, 2. Aufl. 1974; Material zu der Frage in: *Interim Report on Communication Problems in Modern Society*, 1978, UNESCO Doc. CC-CIC-78/WS/39.

Wort, das über die Grenze gelangt, als auch die Rundfunk- und Fernsehsendungen, die im anderen Land als dem der Ausstrahlung empfangen werden, fallen darunter. Vor allem aber müssen die modernen Methoden der Datenfernübertragung einbezogen werden. Hier dürften sich die wichtigsten Veränderungen in naher Zukunft entwickeln.

Uns wird weniger die Informationsübermittlung von Staat zu Staat interessieren, weil sie keine Probleme hinsichtlich des domaine réservé der Staaten aufwirft. Im Vordergrund wird die für die allgemeine Öffentlichkeit oder einzelne Private bestimmte Informationsübermittlung über die Grenzen stehen, deren Schranken zu ermitteln sind. Immerhin darf nicht vergessen werden, daß der Staat sich dieser Kanäle gezielt bedient. Die Weitergabe der gekürzten „Emser Depesche“ an die Presse war als eine Nachricht an Frankreich kalkuliert, und die Wirkung ließ nicht auf sich warten. In seinem Urteil vom 20. 12. 1974 hat der Internationale Gerichtshof Erklärungen des französischen Staatspräsidenten vor der Presse und des französischen Verteidigungsministers vor dem Fernsehen als „publicly and erga omnes“ abgegeben bezeichnet und ihnen eine unmittelbar rechtliche Bedeutung im Verhältnis zu Australien und Neuseeland beigemessen<sup>5</sup>. Die Telekratie schlägt auf das Völkerrecht durch<sup>6</sup>.

## 2. Die Wirklichkeit des grenzüberschreitenden Informationsflusses

Zumindest die Zentren der Politik und der Wirtschaft sind auf eine laufende Versorgung mit den neuesten Nachrichten dringend angewiesen. Die Technik hat die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß Nachrichten in kürzester Zeit und ohne faktische Beschränkungen durch Staatsgrenzen beschafft werden können. Für Bildnachrichten von einer Genauigkeit, die die Zählung einiger Soldaten ermöglicht, stehen den Supermächten Aufklärungssatelliten zur Verfügung, die die Täuschung über das Ausmaß von Kampfhandlungen oder Truppenansammlungen wohl faktisch unmöglich machen<sup>7</sup>. Diese Informationsgewinnung gehört

5 ICJ Reports 1974, p. 253.

6 Zur Kritik siehe etwa W. Kewenig, Der Internationale Gerichtshof und die französischen Kernwaffenversuche, in: *Recht im Dienst des Friedens*, Festschrift für E. Menzel, 1975, S. 323 ff.; A.P. Rubin, *The International Legal Effects of Unilateral Declarations*, AJIL 71 (1977), S. 1 ff.

7 Vgl. Hamilton De Saussure, *Remote Sensing by Satellite: What Future for an International Regime?* AJIL 71 (1977), S. 707 ff.



wie die militärische Aufklärung nicht primär in unseren Zusammenhang, da nicht eigentlich eine Informationsvermittlung über die Grenze stattfindet. Immerhin muß diese Quelle als Hintergrund berücksichtigt werden.

Die typische Informationsvermittlung geschieht über die Post sowie über die Fernmeldeeinrichtungen Telefon, Fernschreiber und Funk. Zunehmend wird auch über die Grenzen der Direktabruf von Daten, die gespeichert sind, über öffentliche oder andere Fernmeldeleitungen vorgenommen<sup>8</sup>. In Gestalt des Datennetzes EURONET, das von der Europäischen Gemeinschaft, übrigens auf juristisch teilweise kurioser Grundlage, eingerichtet wird, sind eine Reihe von wichtigsten europäischen Datenbanken inzwischen miteinander verbunden, und in jedem Mitgliedstaat kann man den Zugang zu diesem Datennetz erhalten<sup>9</sup>.

Die großen Nachrichtenagenturen, aber auch die multinationalen Unternehmen verfügen über Fernmeldeverbindungen zwischen ihren Zentren, die als internationale Mietleitungen ihnen allein zur Verfügung ge-

8 § 4 Abs. 1 VO über Fernmeldeverkehr mit dem Ausland (Amtsbl. des BMin f.d. Post- u. Fernmeldewesen 1978, S. 2009):

(1) Daten können übertragen werden:

1. über die öffentlichen Fernsprechnetze, soweit dies im Ausland zugelassen ist und hierfür die technischen und betrieblichen Voraussetzungen bestehen,
2. über die öffentlichen Telexnetze,
3. über die öffentlichen Datennetze
  - a) mit Paketvermittlungstechnik und
  - b) mit Durchschaltetechnik

in der jeweils vereinbarten Betriebsart,  
4. über internationale Mietleitungen (§ 7).

9 Zu Euronet vgl. 9. Gesamtbericht der EG 1975, S. 361 ff.; 10. Gesamtbericht der EG 1976, S. 233 ff.; die rechtliche Grundlage der Einrichtung sind zwei offenbar nicht veröffentlichte Verträge. Die Postverwaltungen haben in der „Convention portant sur la mise en place et l'exploitation d'un réseau de Télécommunication pour 'Euronet'“ vom 11. 12. 1975 in Art. 1 Frankreich beauftragt, im eigenen Namen, aber auch für die gemeinsame Rechnung aller mit der Gemeinschaft einen Vertrag über die Errichtung von Euronet abzuschließen. Auf dieser Grundlage ist der Vertrag zwischen Frankreich und der EG vom 15. 12. 1975 abgeschlossen worden, dessen Parteibezeichnung für die französische Seite wie folgt lautet: „L'Etat français, représenté par l'Administration française des postes et télécommunications, ci-après dénommée „l'Administration“, agissant en son nom et pour son compte propre ainsi que pour le compte conjoint des administrations nationales et exploitations privées reconnues des télécommunications signataires de la Convention multilatérale portant sur la mise en place et l'exploitation d'un réseau de télécommunication pour „Euronet“, conclue à cet effet ...“ Die Verträge bestimmen in Art. 11, daß auf sie französisches Recht anwendbar sei. Das überrascht, da sie als völkerrechtliche Verwaltungsabkommen erscheinen.

stellt werden<sup>10</sup>. Im Bereich der Deutschen Bundespost waren am 31. 12. 1978 im innereuropäischen Verkehr 1300 internationale Fernsprech- und 551 Telegrafeneleitungen an Private vermietet. Für den interkontinentalen Verkehr waren es 92 Fernsprech- und 135 Telegrafeneleitungen. Diese Leitungen bestehen auch im Verkehr mit Staaten des Ostblocks<sup>11</sup>.

Auch für die Übernahme von Fernsehsendungen aus dem Ausland oder die Übertragung von Sendungen in das Ausland besteht ein Netz von Fernmeldemietleitungen, das von der EBU (European Broadcasting Union), einer Organisation der europäischen Rundfunkanstalten mit Sitz in Brüssel, betrieben wird. Durch die dauernde Überlassung dieses Netzes ist die Zentrale der EBU in der Lage, Fernsehübertragungen innerhalb Europas binnen kürzester Zeit ohne lange vorherige Anmeldung abzuwickeln. Von diesem Netz bestehen Übertragungs- und Übernahmemöglichkeiten mit dem osteuropäischen Intervisionsnetz<sup>12</sup>.

Am 30. 9. 1971 haben die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik durch ihre Post- und Fernmeldeverwaltungen eine Vereinbarung über die Errichtung und Inbetriebnahme einer farbträchtigen Richtfunkstrecke zwischen Bundesrepublik und DDR getroffen<sup>13</sup>. Gemäß § 4 der Vereinbarung steht die Richtfunkstrecke sowohl für den Programmaustausch zwischen Bundesrepublik und DDR als auch zwischen den der Eurovision und Intervision angeschlossenen Rundfunk- und Fernsehorganisationen zur Verfügung.

Eine neue Stufe der Informationsübermittlung wird mit dem Satellitenrundfunk und -fernsehen erreicht werden. Während Satelliten bisher nur die Rolle einer Zwischenstation im Bereich des Sendebetriebs spielen, wird in Kürze der Empfang von Sendungen über Satelliten ohne Zwischenschaltung einer Empfangsstation mit normalen Geräten mög-

10 Angaben über Einzelheiten und Ausdehnung dieser Netze etwa in den von der bei der UNESCO gebildeten Commission internationale d'étude sur les problèmes de la communication, Monographies I - III, Vol. 13, 14, 15, 1978, zusammengestellten Angaben der Nachrichtenagenturen.

11 Angaben des BMin. f.d. Post- u. Fernmeldewesen an den Verfasser.

12 Anlageband 7 zum Telekommunikationsbericht (vgl. Anm. 2), S. 15, sowie Schreiber, Die Rolle des Fernsehens im Europäischen Kulturaustausch, in: Fernsehen und Bildung 1974, S. 225 ff., 226, 229: demnach ist die osteuropäische Intervision neben den kleineren westeuropäischen Staaten Hauptabnehmer der im Rahmen der Eurovision ausgetauschten Fernsehprogramme.

13 Bulletin der Bundesregierung Nr. 142 v. 2. 10. 1971; Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969 - 1976, Dok. 27, S. 119.

lich sein<sup>14</sup>. Nicht zuletzt diese Entwicklung hat die Auseinandersetzung um die Freiheit des Informationsflusses und ihre Grenzen beeinflusst.

### 3. Die technischen Regelungssysteme

#### 3.1 Das Regelungsmuster

Charakteristisch für die technischen Regelungen des grenzüberschreitenden Informationsflusses ist die Beschränkung auf die Schaffung der technischen Voraussetzungen und die grundsätzliche Anerkennung eines Eingriffsrechtes des Staates, also eines echten Souveränitätsvorbehaltes. Durch ihn wird das teilweise ausdrücklich anerkannte Recht des einzelnen auf Benutzung der internationalen Systeme der Informationsübermittlung begrenzt. In Art. 31 des ITU-Vertrages gestehen die Mitglieder jedermann das Recht zu, den öffentlichen internationalen Fernmeldedienst zu benutzen. Aber Art. 32 behält den Staaten das Recht vor, Privattelegramme anzuhalten, die der Staatssicherheit, den Gesetzen, der öffentlichen Ordnung oder den guten Sitten zuwiderlaufen.

Die Vollzugsordnung für den Telegrafendienst, die vom Internationalen Beratenden Ausschuss für den Telegrafendienst und Fernsprechdienst beschlossen wird, legt in Art. 5 Abs. 10 einen Vorrang für solche Telegramme fest, die sich auf die Anwendung der Kap. VI, VII und VIII der Charta der Vereinten Nationen beziehen. Für diese ebenso wie für Telegramme zum Schutz des menschlichen Lebens, für Staatstelegramme und Diensttelegramme besteht ein absoluter Anspruch auf Übermittlung.

Auch die allgemeinen Grundsätze für das Vermieten von internationalen privaten Fernmeldemietleitungen sehen vor, daß derartige Leitungen von den Verwaltungen abgeschaltet werden können, wenn diese der Meinung sind, daß das im öffentlichen Interesse erforderlich ist<sup>15</sup>. Als Beispiele werden „höhere Gewalt“ oder die Entstehung eines größeren technischen Schadens genannt.

14 Zum Satellitenfernsehen S. Courteix, *Télévisions sans frontières*, 1975; U. Thieme, *Rundfunksatelliten und internationales Recht*, 1973; H. Engelhard, *Satellitendirektfernsehen – neue Technologie für einen besseren internationalen Informationsfluß?*, 1978; Centre National de la Recherche Scientifique, *Les Télécommunications par Satellites*, 1968; J.-B. Münch, *Aspects juridiques de la radiodiffusion par satellite*, 1975.

15 CITT-Empfehlung D. 1 (1977), Ziff. 1.6.

Praktisch dürfte der Souveränitätseingriff in derartige internationale Mietleitungen nur bei schweren internationalen Krisen vorkommen und unabhängig von der konkreten Benutzung der Mietleitungen sein. Dem Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen war kein Fall bekannt, in dem eine Fernmeldeverwaltung von ihrem Eingriffsrecht Gebrauch gemacht hätte<sup>16</sup>.

Wenn das wissenschaftlich-technische Informationssystem Euronet den Datenabruf innerhalb Europas insgesamt ermöglicht, so wird hier ein Informationsfluß gewährleistet sein, in den die PTT-Verwaltungen jedenfalls praktisch nicht mehr eingreifen können<sup>17</sup>. Wenn sich andere Staaten diesem System anschließen, so wird für den Bereich der hierdurch zugänglichen Informationen zunehmend ein System freier, nur technisch bedingter Zugänglichkeit entstehen.

### 3.2 Die Besonderheiten der Regelung des Informationsflusses über Radiowellen

Während die bisher erörterten technischen Regelungen der Informationsübermittlung die Einschaltung der Fernmeldeverwaltungen auf beiden Seiten der Grenzüberschreitung voraussetzen, ist die Besonderheit der Benutzung der Radiowellen, daß jeder, der einen Radioempfänger besitzt, im Rahmen der technischen Möglichkeiten die Information empfangen kann.

Der Internationale Fernmeldevertrag beruht auf den Grundsätzen der Frequenzzuweisung und der Vermeidung von Störungen, aber er erkennt nicht etwa ein Prinzip an, wonach jeder Staat das Eindringen von Radiowellen in sein Territorium verbieten kann<sup>18</sup>. Es bedarf keines Nachweises, daß in der Praxis Radiowellen von Beginn regelmäßiger Rundfunksendungen an in großem Umfang auch zur Information des

16 Mitteilung des BMin. f.d. Post- u. Fernmeldewesen.

17 Obwohl die in Anm. 9 erwähnten Verträge im Rahmen des internationalen Fernmelderechts von den PTT-Verwaltungen abgeschlossen worden sind, muß die Benutzung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft die Grundsätze der Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs beachten. Eingriffe wären nur unter Beachtung der Art. 36 und 56 EWG-Vertrag zulässig.

18 Vgl. eingehend D.M. Leive, *International Telecommunications and International Law: The Regulation of the Radio Spectrum*, 1970; siehe auch Dahm, *Völkerrecht* Bd. 1, 1958, S. 727; Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1975, Rdn. 944; Alexandrowicz, *The Law of Global Communications*, 1971, S. 30; Verdross, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 1964, S. 274; Wengler, *Völkerrecht* Bd. 2, 1964, S. 1002.

Auslandes gebraucht worden sind<sup>19</sup>. Viele Staaten kannten und kennen besondere Radioprogramme für das Ausland<sup>20</sup>.

Freilich gibt es auch seit langem die Praxis, daß Staaten, die ihren Bürgern bestimmte Informationen vorenthalten wollen, Radiosendungen aus dem Ausland stören<sup>21</sup>. Die Zulässigkeit derartiger Maßnahmen ist unter verschiedenen Aspekten erörterungsbedürftig. Die technischen Normen des internationalen Fernmelderechts können durch Störsendungen vor allem dann verletzt werden, wenn diese außerhalb des Gebietes des störenden Staates wirksam werden. In solchen Fällen sind auch formelle Proteste gegen Störmaßnahmen eingelegt worden<sup>22</sup>. So haben die USA der Sowjetunion mehrfach Proteste wegen der Störung der Voice of America übermittelt<sup>23</sup>. Sie haben auch formell die Internationale Fernmeldeunion von der nach ihrer Auffassung in den Störmaßnahmen liegenden Vertragsverletzung in Kenntnis gesetzt<sup>24</sup>. Die Sowjetunion hat auf derartige Proteste entweder nicht geantwortet<sup>25</sup> oder den USA Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten vorgeworfen<sup>26</sup>. Es scheint auch, daß die Sowjetunion selbst in der Blütezeit des kalten Krieges nicht die Ausstrahlung von Radiowellen ins Ausland selbst als völkerrechtswidrig bezeichnet hat, sondern lediglich bestimmte „Propagandakampagnen“ kritisiert hat, auf deren völkerrechtliche Wertung das zweite Referat eingehen wird, oder aber die Benutzung bestimmter Wellenlängen als unzulässig bezeichnet hat<sup>27</sup>.

19 So z.B. der Deutsche Kurzwellensender als Vorläufer der Deutschen Welle in den Jahren 1929-1945 (Brockhaus Enzyklopädie, Stichwort: Deutsche Welle).

20 BBC, Deutsche Welle, Voice of America. Vgl. M. Lisann, Broadcasting to the Soviet Union, 1975.

21 Vgl. Whiteman, Digest of International Law, Bd. 13, 1968, S. 1030 ff.; im Jahre 1927 ließ die rumänische Regierung sowjetische Rundfunksendungen stören, die das rumänische Volk zur Revolution aufriefen, Thieme, a.a.O. (Anm. 14), S. 85; 1934 störte Österreich nationalsozialistische Propagandasendungen, die von Deutschland ausgestrahlt wurden, N. Matteesco, Aerospace Law, 1969, S. 118.

22 Whiteman, a.a.O., Bd. 13, 1968, S. 1030 ff.

23 A.a.O., S. 1030 ff.

24 A.a.O., S. 1033.

25 A.a.O., S. 1032, 1033.

26 A.a.O., S. 1034.

27 Nach Armbruster, Propaganda, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 1961, hat sich die Sowjetunion gegenüber dem Einwand, der Internationalen Fernmeldevertrag verbiete Störsendungen, auf ein Notwehrrecht berufen. Dazu Matteesco, a.a.O. (Anm. 21), S. 118; vgl. auch Leive, a.a.O. (Anm. 18), S. 132 mit Anm. 83.

Es erscheint durchaus möglich, Vorgänge auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die Formulierung der Schlußakte als Bestätigung des Prinzips der Rundfunkfreiheit in dem so bisher verstandenen Sinne zu werten. Trotz erheblicher Versuche der Sowjetunion, insbesondere die amerikanischen Radiosendungen aus der Bundesrepublik zu beschränken, ist in der Schlußakte nur die Formel enthalten: „Die Teilnehmerstaaten stellen die Ausdehnung bei der Verbreitung von Informationen durch Rundfunksendungen fest und drücken die Hoffnung auf Fortsetzung dieses Prozesses aus, so daß das dem Interesse an gegenseitiger Verständigung zwischen den Völkern und den von der Konferenz festgelegten Zielen entspricht“<sup>28</sup>. Auf dem Hintergrund der Entstehung dieser Formel muß sie als Anerkennung des Prinzips der Sendefreiheit gewürdigt werden<sup>29</sup>. Auf der anderen Seite ist auch ein Verbot der Störsender trotz erheblicher westlicher Versuche nicht erreicht worden, und es liegt nahe, ebenfalls eine gewisse Bestätigung der Störpraxis in diesem Vorgang zu sehen<sup>30</sup>.

### 3.3. Die Sonderentwicklung für das Satellitenfernsehen

Die Möglichkeit, mit Fernsehsendungen über Satelliten das Gebiet anderer Staaten gezielt und wesentlich wirksamer als mit den bisherigen Möglichkeiten zu bestrahlen, führte schnell dazu, daß das Prinzip der Sendefreiheit hier in Frage gestellt wurde. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschloß am 9.11.1972 nur gegen die Stimme der USA, daß das Problem der Satellitensendungen durch Verträge geregelt werden solle und die Prinzipien dafür in dem zuständigen Ausschuß erarbeitet werden sollten<sup>31</sup>. In der Präambel der Resolution wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, internationale Konflikte durch „direct television broadcasting“ zu vermeiden und die Souveränität der Staaten gegen „external interference“ zu schützen. Die große Mehrheit der Staaten war demnach der Auffassung, daß die staatliche Souveränität durch derartige Sendungen beeinträchtigt werden könne. Am 15.11.1972 nahm die Generalkonferenz der UNESCO eine Deklaration

28 Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen Nr. 2.

29 Vgl. Wettig, Der Kampf um die freie Nachricht, 1977, S. 45.

30 Wettig, a.a.O., S. 43. Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Analysen und Dokumentation, hrsg. v. Jacobsen, Mallmann, Meier 1978, S. 573.

31 Res. 2916 (XXVII) „Preparation of an international convention on principles governing the use by States of artificial earth satellites for direct television broadcasting“.

über Satellitenfernsehen an, nach deren Art. II dabei nicht nur die Souveränität der Staaten beachtet werden solle, sondern die Sendungen auch „essentially apolitical“ sein sollen<sup>32</sup>. In Art. IX ist der Grundsatz der vorherigen Zustimmung des betroffenen Staates zu derartigen Sendungen ausdrücklich niedergelegt. Die in dem sowjetischen Vertragsentwurf vom 8.8.1972 niedergelegten Grundsätze, vor allem die Regel des „prior consent“, schienen einen schnellen Sieg errungen zu haben<sup>33</sup>.

In den Diskussionen der Vereinten Nationen hat sich seit 1972 diese Tendenz verstärkt. Allerdings ist ein Konsens bisher nicht erreicht, da insbesondere die USA und die Bundesrepublik an dem Prinzip der Sendefreiheit festhalten und bisher die Klammern um die entsprechenden Textformulierungen für einen Prinzipienkatalog, der die Grundsätze für „Direct Television Broadcasting“ regeln soll, nicht beseitigt werden konnten. Im April 1978 konnte noch keine Einigkeit darüber hergestellt werden, ob es immer einer Einigung bedarf, bevor Sendungen gezielt in einen fremden Staat zulässig sind<sup>34</sup>. Ohne Klammern ist aber bereits das

32 UNESCO Doc. 17 C/98 Annex-Recommendations of November 14, 1972, ILM XI (1972), S. 1476.

33 UN Doc. A/8771 9.8.1972, ILM XI (1972), S. 1375.

34 UN Doc. A/AC. 105/C. 2/L. 114/Add. 6; der Text des Prinzips „Consultation and agreements between States“ lautet nach dem Stand von 1978: „1. [A direct television broadcasting service by means of artificial earth satellites specifically directed at a foreign State, which shall be established only when it is not inconsistent with the provisions of the relevant instruments of the International Telecommunication Union, shall be based on appropriate agreements and/or arrangements between the broadcasting and receiving States or the broadcasting entities duly authorized by the respective States, in order to facilitate the freer and wider dissemination of information of all kinds and to encourage co-operation in the field of information and the exchange of information with other countries.]

2. [For that purpose a State which proposes to establish or authorize the establishment of a direct television broadcasting service by means of artificial earth satellites specifically directed at a foreign State shall without delay notify that State of such intention and shall enter into consultations with that State if the latter so requests.]

3. [(a) No such agreements and/or arrangements shall be required with respect to the over-spill of the radiation of the satellite signal within the limits established under the relevant instruments of the International Telecommunication Union.]

[(b) No such agreements and/or arrangements or consultations shall be required with respect to the over-spill of the radiation of the satellite signal within the limits established under the relevant instruments of the International Telecommunication Union.]

[(c) No such agreements and/or arrangements shall be required in those cases in which the coverage of the territory of a State by direct television broadcast intended by another State for its own population is due to the over-spill of the signal beyond the planned service area if such an over-spill is permitted under relevant instruments of the International Telecommunication Union.]

Prinzip formuliert, wonach eine Verpflichtung besteht, sich auf Konsultationen einzulassen, wenn ein Staat das unter Bezugnahme auf Aktivitäten direkter Fernsehsendungen verlangt, die ihn wahrscheinlich betreffen<sup>35</sup>.

Eine wesentliche Vorentscheidung dafür, in welchem Umfang es überhaupt möglich sein wird, über Satelliten in fremdes Gebiet zu senden, hat allerdings bereits die technische Planung auf diesem Gebiet gebracht. Diese Planung erfolgte auf der 1977 in Genf abgehaltenen weltweiten Verwaltungskonferenz für die Planung des Rundfunkdienstes über Satelliten in den Frequenzbereichen 11,7 - 12,2 GHz (in den Regionen 2 und 3) und 11,7 - 12,5 GHz (in Region 1)<sup>36</sup>. Das Ergebnis ist eine Einigung über die Stationierung von Satelliten, die „geostationär“ sich in derselben Position mit der Erde fortbewegen und der von ihnen auszusendenden sogenannten Strahlungskeulen (beams), die jeweils ein bestimmtes Gebiet überdecken. Insbesondere mit der Einigung darauf, daß ganz unterschiedliche geostationäre Orbitpositionen einerseits von 1° West für die osteuropäischen Staaten, andererseits von 19° West für die Bundesrepublik, die Benelux-Staaten, Frankreich, Italien, die Schweiz und Österreich festgelegt wurden, ist eine wesentliche Vorentscheidung gefallen<sup>37</sup>. Damit wird es, solange leicht verstellbare Anten-

[(d) No such agreements and/or arrangements shall be required with respect to services not specifically directed at a foreign State which result in an over-spill of the radiation of the satellite signal within the limits established under the relevant instruments of the International Telecommunication Union.]

Eine Einigkeit ist bisher nicht erreicht worden.

- 35 A.a.O., S. 6, *Duty and right to consult*: „Any State requested to do so by another State should promptly enter into consultations with the requesting State concerning any matter arising from those activities in the field of international direct television broadcasting by satellites that are likely to affect the requesting State, and such consultations should be conducted with due regard to the other principles of this document.“
- 36 Eingehende Schilderung bei Binz u. Schult, *Weltweite Verwaltungskonferenz für die Planung des Rundfunkdienstes über Satelliten in den Frequenzbereichen 11,7 - 12,2 GHz (in den Regionen 2 u. 3) und 11,7 - 12,5 GHz (in Region 1) Genf, 10.1. - 13.2.1977*, *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 29 (1977), S. 503 ff.; vgl. auch Lonberg, *The Broadcasting-Satellite Conference*, *Telecommunication Journal* 44 (1977), S. 482.
- 37 Dazu Binz u. Schult. a.a.O., S. 518; Lonberg, a.a.O., S. 487; die Verwaltungskonferenz ist damit der Bestimmung Nr. 428 A in Art. 7 der VO-Funk (ITU-Radio Regulations) für den technischen Teil gefolgt. Diese Vorschrift, die auf der World Administrative Radio Conference for Space Telecommunications der ITU 1971 in Genf eingefügt wurde, lautet: „In devising the characteristics of a space station in the broadcasting satellite service, all technical means available shall be used to reduce, to a maximum extent practicable, the radiation over the territory of other countries unless an agreement has been previously reached with such countries.“ (nach: Patermann, *Aktuelle Völ-*



nen nicht zu erträglichen Preisen angeboten werden können, nicht möglich sein, daß in der DDR und der CSSR die Ausstrahlungen eines Satelliten der Bundesrepublik empfangen werden, obwohl die Strahlungskeule an sich die DDR praktisch vollkommen und die CSSR zu großen Teilen überdeckt<sup>38</sup>. Diese Überdeckung war nötig, weil West-Berlin von der Strahlungskeule der Bundesrepublik erfaßt werden mußte und tatsächlich voll von ihr bedeckt wird. Freilich ist es möglich, daß in der DDR oder CSSR Antennen allein auf den Satelliten der Bundesrepublik ausgerichtet werden, wenn hiergegen von diesen Staaten nichts unternommen wird.

In Westeuropa wird in weiten Bereichen der Empfang vieler westeuropäischer Programme möglich sein, da sie alle aus derselben geostationären Orbitposition gesendet werden. Das wird es auch ermöglichen, gemeinsame Satelliten zu unterhalten, wofür zwischen der Bundesrepublik und Frankreich die Vorbereitungen nach dem Pilotprogramm „Symphonie“ offenbar weit gediehen sind<sup>39</sup>.

Das Ergebnis der Planungskonferenz von 1977 wird auf der weltweiten Funkverwaltungs-konferenz über den gesamten Inhalt der Vollzugsordnungen für den Funkdienst, die im Herbst dieses Jahres stattfinden wird, in die Vollzugsordnung für den Funkdienst eingefügt werden und damit völkerrechtlich auf der Grundlage des Vertrages über die Internationale Fernmeldeunion für die Mitgliedstaaten bindend werden. Die Anwendung der Planung ist ab 1.1.1979 vereinbart worden, bisher allerdings wohl nicht praktisch geworden<sup>40</sup>. Nicht uninteressant ist es, daß

kerrechtsfragen des Direkt-Satelliten-Fernsehens, *Jahrbuch für Internationales Recht* 18 (1976), S. 387 ff., 392). – Die USA, die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien haben bei Unterzeichnung der Schlußakte der Verwaltungskonferenz 1977 zu Protokoll gegeben, daß mit der Unterschrift keine Anerkennung des Prinzips „Zustimmung und Mitwirkung“ verbunden sein könne. Die Zustimmung nach Pkt. 428 A VO-Funk sei allein aus technischen Gründen erforderlich, und könne nicht den politischen Anspruch auf freien Informationsfluß in Frage stellen; Knoerich, *Direktfernsehen – Fernerkundung – Mondvertrag*, Vereinte Nationen 1977, S. 173 ff., 178. Andere Länder dagegen sind der Ansicht, es handle sich um ein Verbot von Sendungen aus einem Land in ein anderes ohne Zustimmung des „Empfängerstaates“, Plomann, *Kommunikation durch Satelliten* 1974, S. 183. – Vgl. auch Antwort der Bundesregierung v. 1.8.1978, BT-Drs. 8/2022, besonders S. 8.

38 Binz u. Schult, a.a.O., S. 534.

39 Brincourt, *Télévision sans frontières*, *Le Figaro*, 8.3.1979, S. 2; Arvonny, *Les satellites français de télécommunications et de télévision*, *Le Monde*, 7.3.1979, S. 20; vgl. auch BT-Drs. 8/2022, S. 7.

40 Binz u. Schult, a.a.O., S. 523; Lonberg, a.a.O., S. 488.

für den amerikanischen Kontinent kein Plan mit nationalen geostationären Orbitpositionen aufgestellt worden ist. Hier sollen Bedarfsanmeldungen vorgenommen und auf der regionalen Rundfunk-Satellitenkonferenz, die für 1982 vorgesehen ist, ein Plan erstellt werden, der aber vom Prinzip der gleichen Berechtigung aller Verwaltungen zur Benutzung des geostationären Orbits ausgehen soll<sup>41</sup>.

Mit dieser Regelung ist die Voraussetzung dafür geschaffen, das unmittelbare Satellitenfernsehen in die technischen Funkvollzugsordnungen der Fernmeldeunion einzubeziehen und seine Rechtmäßigkeit von der technischen Seite her einzugrenzen. Die im Rahmen der UN erörterten Prinzipienklärungen nehmen in ihren gegenwärtigen Fassungen jeweils Bezug auf die Regelungen der ITU für das Satellitenfernsehen. Damit zeigt sich, daß die Möglichkeit gezielter Sendungen in Europa, Afrika und Asien schon durch die ITU-Verteilung praktisch vor allem auf Staaten wie etwa die westeuropäischen beschränkt sein wird, die ohnehin ihren Bürgern keine Einschränkungen hinsichtlich des Informationsflusses auferlegen. Freilich gibt es die Möglichkeit, Antennen den individuellen Wünschen entsprechend etwa auf den Satelliten der Bundesrepublik auszurichten, auch fast auf dem gesamten Gebiet der DDR und einem Teil der CSSR. Mit der Zustimmung zu der Verteilung der geostationären Orbitpositionen haben die Staaten West- und Osteuropas im Grunde implizit die Entscheidung getroffen, daß sie Überdeckungen durch Strahlungskeulen aus der ihnen zugewiesenen Orbitposition der ihnen politisch nahestehenden Staaten zulassen, es sich dagegen vorbehalten, den Empfang aus der der anderen Staatengruppe zugewiesenen Orbitposition durch interne Maßnahmen unmöglich zu machen. Es wird noch zu erörtern sein, ob das mit anderen Völkerrechtsnormen in Konflikt kommen kann.

41 Binz u. Schult. a.a.O., S. 522 f.

## 4. Die bilateralen völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung der Informationsfreiheit

### 4.1 Unterscheidungen

Vertragliche Verpflichtungen zum Austausch bestimmter Informationen sind Legion<sup>42</sup>. Sie können hier auch nicht annähernd erfaßt werden. Dessen bedarf es aber nicht. In unserem Zusammenhang erscheint es ausreichend, die verschiedenen Typen dieser Verträge zu analysieren und vor allem denen Aufmerksamkeit zu schenken, die eine für das Individuum bestimmte oder gar ihm unmittelbare Rechte verleihende Garantie des grenzüberschreitenden Informationsflusses enthalten. Dabei geht es hier noch nicht um die in Menschenrechtskonventionen enthaltenen Bestimmungen, die gesondert zu würdigen sein werden<sup>43</sup>. Es erscheint sinnvoll, mit den weitestgehenden Vertragsbestimmungen zu beginnen.

### 4.2 Die Gewährleistung individueller Informationsrechte in Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsverträgen

Echte Gewährleistungen individueller Informationsfreiheit finden sich in Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsverträgen westlicher Staaten. Sie sind von beachtlicher Schärfe. Beispielhaft ist die Formulierung in Art. II Abs. 4 des deutsch-amerikanischen Vertrages von 1954: „Die Staatsangehörigen eines Vertragsteils dürfen im Gebiet des anderen Vertragsteils Informationen zur öffentlichen Verbreitung sammeln, und es steht ihnen frei, solches Material, das im Ausland zur Veröffentlichung durch Presse, Rundfunk, Fernsehen, Film oder andere Mittel der Verbreitung bestimmt ist, unbehindert zu übermitteln. Sie dürfen ferner mit anderen Personen innerhalb und außerhalb dieses Gebiets durch die Post, den Telegrafen und der öffentlichen Benutzung dienende Einrichtungen unbehindert verkehren“<sup>44</sup>. Aus dieser Bestimmung ergibt sich

42 Einer der ersten Verträge ist die Brüsseler Übereinkunft über den internationalen Austausch der amtlichen Erlasse und anderer Publikationen vom 15. März 1886 (deutscher Text in: *Bereinigte Sammlung der (schweizerischen) Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947*, Bd. 12, Bern 1953, S. 423; inzwischen bedeutsamer das UNESCO Übereinkommen v. 5.12.1958 über den internationalen Austausch von Veröffentlichungen, BGBl. 1969 II, 1569, UNTS 416, 51.

43 Vgl. unten S. 18 ff.

44 BGBl. 1956 II 488, 489.

ein Recht, auf das sich der betreffende Angehörige des jeweils anderen Vertragsstaates vor Behörden und Gerichten seines Aufenthaltsstaates berufen kann. Obwohl der englische Text, der „shall be permitted“ enthält, insofern eine Nuance weniger eindeutig als der deutsche ist, muß der self-executing-character der Vertragsbestimmung aus dem Vergleich beider Texte entnommen werden. Der englische deckt auch die unmittelbare Anwendbarkeit, der deutsche dagegen entspricht einer bloßen Staatenverpflichtung nicht.

Freilich enthält Abs. 5 eine Einschränkung, einen typischen *ordre public*-Vorbehalt. Danach berühren die Bestimmungen dieses Artikels nicht das Recht beider Vertragsteile, Maßnahmen zu treffen, die zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zum Schutz der guten Sitten und der öffentlichen Gesundheit notwendig sind. Dieser Vorbehalt kann aber selbstverständlich nicht die gewährleistete Freiheit insgesamt zurücknehmen, vielmehr deckt er nur konkrete, durch jeweilige Maßnahmen zu treffende Einschränkungen dieser im Prinzip eindeutig gewährleisteten Informationsfreiheit über die Grenzen hinweg.

Solche Bestimmungen finden sich vor allem in Verträgen der USA, etwas schwächer auch im deutsch-italienischen Freundschafts-, Handels- und Schiffsvertragsvertrag<sup>45</sup>. Sie stellen eine Zone der Informationsfreiheit auf der Welt her. Auch wenn keine eigentlichen Auseinandersetzungen um die insoweit rechtlich gewährleistete Informationsfreiheit über die Staatsgrenzen hinweg bekannt sind, ist daraus gewiß nicht zu schließen, daß die hier gewährleisteten Rechte nicht genutzt würden. Das Gegenteil dürfte richtig sein.

### 4.3. Bemühungspflicht

Viel schwächer sind die ebenfalls zahlreich niedergelegten Vertragspflichten zur Bemühung um eine Verbesserung des Informationsflusses. Hier sind zunächst Kulturabkommen oder Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit zu nennen, in denen die Parteien sich verpflichten, Bücher, Zeitschriften und andere kulturelle Veröffentlichungen zu verbei-

45 Zahlreiche amerikanische Beispiele bei Whiteman, a.a.O., Bd. 13, S. 981 f.; außerdem: Art. 3 Abs. 2 des Freundschafts-, Handels- u. Schiffsvertrages der Bundesrepublik Deutschland mit Italien, BGBl. 1959 II 950, 951; Art. 3 Abs. 1 (c, d) des Treaty of Friendship Commerce and Navigation - Japan/Argentinien v. 20.12.1961, UNTS 613, 323; Art. 2 Abs. 1 (c, d) des Treaty of Friendship and Commerce - Japan/Pakistan v. 18.12.1960, UNTS 423, 197.

ten oder sich um die Verbreitung zu bemühen. Verpflichtungen dieser schwachen Art hat die Bundesrepublik Deutschland vor allem gegenüber westlichen Staaten in Kulturabkommen begründet<sup>46</sup>. Entsprechende Verpflichtungen, sich um eine „Verbreitung von Büchern, Zeitschriften und sonstigen Publikationen wissenschaftlichen, technischen, literarischen und künstlerischen Inhalts“ zu bemühen, finden sich auch in den Abkommen über die kulturelle Zusammenarbeit mit Jugoslawien<sup>47</sup> und Rumänien<sup>48</sup>. In beiden Verträgen wird auch die Unterstützung und Förderung der Zusammenarbeit zwischen Rundfunk- und Fernsehanstalten zugesagt. Im Vertrag mit Rumänien ist die Presse ausdrücklich einbezogen und die Bemühungspflicht auf den Programmaustausch wissenschaftlichen, literarischen, musikalischen und künstlerischen Charakters erstreckt<sup>49</sup>. Die meisten Abkommen mit sozialistischen Staaten sind in ihrem rechtlichen Regelungsgehalt noch schwächer und beschränken sich auf die Vereinbarung einer Austauschverpflichtung, die dann über Bibliotheken abzuwickeln ist, sowie auf die Bemühung um den Austausch von Filmen sowie Fernseh- und Rundfunkprogrammen<sup>50</sup>. Eine derartig schwache Bemühungspflicht findet sich allerdings auch in einigen Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit, die die Bundesrepublik in den letzten Jahren mit westlichen Staaten abgeschlossen hat, so in dem Abkommen vom 18.6.1974 mit Dänemark und dem vom 3.3.1975 mit Kanada<sup>51</sup>.

#### 4.4 Gewährleistung der Informationsfreiheit über Meistbegünstigungsklauseln

Nicht leicht feststellbar ist es, inwieweit sich eine Erweiterung der scharfen Bestimmungen über eine Gewährleistung der Informationsfreiheit auf dem Umweg über Meistbegünstigungsklauseln ergibt. Das

46 So in Art. 9 des Kulturabkommens mit Frankreich v. 23.10.1954, BGBl. 1955 II 885, 886; Kulturabkommen mit den Niederlanden v. 12.4.1962, Art. 10, BGBl. 1962 II 497, 499; Abkommen mit El Salvador v. 2.12.1971 Art. 7, BGBl. 1972 II 1062; Abkommen mit Malta v. 7.5.1974, Art. 5, BGBl. 1974 II 778.

47 Art. 4 Nr. 8 des Abkommens v. 28.2.1970, BGBl. 1970 II 1376 f.

48 Art. II Nr. 5 des Abkommens v. 29.6.1973, BGBl. 1974 II 919.

49 Art. 6 des Abkommens mit Jugoslawien, Art. III des Abkommens mit Rumänien.

50 Art. 6, 7, 8 des Abkommens mit der UdSSR v. 19.5.1973, BGBl. 1973 II 1685 f.; Art. 7, 8, 9 des Abkommens mit Bulgarien v. 25.11.1975, BGBl. 1977 II 9 f.; Art. 1, 2, 7, 11 des Abkommens mit Polen v. 11.6.1976, BGBl. 1977 II 1490 f.

51 Art. 11, 12, 13 des deutsch-dänischen Abkommens v. 18.6.1974, BGBl. 1976 II 140; Art. 9, 10, 12 des deutsch-kanadischen Abkommens v. 3.3.1975, BGBl. 1976 II 189.

erscheint zumindest keineswegs ausgeschlossen, muß freilich aufgrund der genauen Formulierung jeder Meistbegünstigungsklausel geprüft werden. Es konnten nur wenige Meistbegünstigungsklauseln festgestellt werden, die für diesen Bereich anwendbar sind<sup>52</sup>.

## 5. Die Gewährleistung eines Menschenrechts auf transnationale Informationsfreiheit

### 5.1 Die Entwicklung

Gewiß nicht an letzter Stelle hinsichtlich ihrer Bedeutung, wohl aber erst auf dem Hintergrund der bisher geschilderten völkerrechtlichen Lage richtig verständlich, sind hier die Bestimmungen von Menschenrechtsschutzverträgen zu nennen, die die Informationsfreiheit garantieren. Schon am 14.12.1946 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen erklärt: „Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated“<sup>53</sup>. Die Qualifizierung als Prüfstein sollte sich freilich nur allzu schnell bewahrheiten in der Unfähigkeit, einen Konsens darüber zu erreichen, wie der Inhalt dieser Freiheit genau zu umschreiben sei und welche Einschränkungen zugelassen werden müßten.

Die 1948 tagende UN-Konferenz über Informationsfreiheit verabschiedete zwar einen Entwurf für Teile einer Konvention über die Informationsfreiheit, dessen Art. 1 die Gewährleistung der Freiheit, Informationen zu sammeln, zu empfangen und zu übermitteln „regardless

52 Eine weitgefaßte Meistbegünstigungsklausel enthält der Freundschaftsvertrag des Deutschen Reiches mit dem Königreich Hedjas Nedjd und der zugehörigen Gebiete - jetzigem Saudi Arabien (RGBl. 1930 II 1064; Vereinbarung über die Wiederanwendung BGBI. 1952 II 724) in Art. 3: „Die Angehörigen des einen vertragschließenden Staates werden in dem Gebiet des anderen Staates nach den Grundsätzen und der Übung des allgemeinen Völkerrechts aufgenommen und genießen hinsichtlich ihrer Person und ihrer Güter die gleiche Behandlung wie die Angehörigen der meistbegünstigten Nation...“ Ähnlich die Meistbegünstigungsklausel in Art. 1 des deutsch-persischen Niederlassungsabkommen v. 17.2.1929 (RGBl. 1930 II 1006; Vereinbarung über die Wiederanwendung BGBI. 1955 II 829). Ferner Art. 2 der französisch-italienischen Convention d'Établissement v. 23.8.1951 (UNTS 291, 143): „Les ressortissants de chacune des Hautes Parties Contractantes jouissent, sur le territoire de l'autre Partie du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les droits privés et civils.“

53 Res. 59 (I), vgl. auch Freedom of Information, Note by the Secretary-General 23.8.1971, Doc. A/8340.

of frontiers“ enthält<sup>54</sup>. Dieser Entwurf wurde aber von der Generalversammlung niemals gebilligt, weil auch unter den westlichen Staaten Einigkeit über die angemessenen Einschränkungen nicht bestand<sup>55</sup>. Allerdings gelangte der Grundsatz ohne Einschränkungen in Art. 19 der Menschenrechtserklärung von 1948, wobei die weite Globalvorbehaltsregelung des Art. 29, die sich auf alle Freiheiten der Erklärung bezieht, in einem formell nicht bindenden Instrument weniger Probleme aufwerfen mußte<sup>56</sup>.

Die erste für die Mitgliedstaaten bindende Gewährleistung eines Rechtes auf grenzüberschreitende Meinungs- und Informationsfreiheit findet sich in Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Art. 19 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte enthält in Abs. 2 eine entsprechende Garantie und die Amerikanische Menschenrechtskonvention, bekanntlich seit dem Sommer des letzten Jahres in Kraft, kennt in Art. 13 Abs. 1 eine wörtlich in allen wesentlichen Punkten übereinstimmende Garantie der grenzüberschreitenden Informationsfreiheit. In allen Menschenrechtsverträgen findet sich freilich auch eine Einschränkungsmöglichkeit, und es wird damit entscheidend, festzustellen, welche Zuständigkeit dem Staat bleibt, um das an sich gewährleistete Recht des grenzüberschreitenden Informationsflusses durch Gesetze zum Schutz anderer Rechtsgüter zu begrenzen. Als Ausgangspunkt für alle Interpretationen erscheint es wichtig, das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Gewährleistung und Einschränkung bei der Bestimmung der Schranken Klauseln zu berücksichtigen. Dieses Verhältnis verbietet es, zu einer Umkehrung zu kommen und die gesetzliche Beschränkung als den primären Regelungsgehalt zu akzeptieren. Dieses

54 Vgl. Doc. A/8340 Annex I, S. 1 f.

55 Vgl. dazu Whiteman, a.a.O., Bd. 13, S. 903 ff., 914 ff. Zu den Einzelheiten der UN-Konferenz über Informationsfreiheit und den dort erarbeiteten Konventionsentwürfen: Rudolf, Informationsfreiheit und Rundfunk im Völkerrecht, Jahrbuch für Internationales Recht 5 (1954), S. 256 ff., 272-282; Eck, Freedom of Information as a Project of International Legislation, 1953, passim; Gaspard, International Action to Preserve Press Freedom, in: Luard (Hrsg.), The International Protection of Human Rights, S. 183 ff., 186. Die Draft Convention on Freedom of Information steht weiter auf der Tagesordnung der UN-Generalversammlung, vgl. Doc. A/SPC/33/SR. 45, 10.1.1979.

56 Art. 19: „Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.“

Verhältnis von Regel und Ausnahme kommt besonders deutlich in Art. 19 Abs. 3 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte zum Ausdruck, wo es heißt, dass Einschränkungen „nur“ solche sein dürfen, die gesetzlich vorgesehen und aus bestimmten noch zu erörternden Gründen notwendig sind.

## 5.2 Die Einschränkungsmöglichkeit im UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Rechtsgüter, für deren Schutz die grenzüberschreitende Informationsfreiheit beschränkt werden kann, sind weit gefaßt und schon die Formulierung zeigt, daß hier Unterschiede der internen Rechts- und Verfassungsordnung auch nach der völkerrechtlichen Gewährleistung berücksichtigt werden dürfen. Im Pakt über bürgerliche und politische Rechte, einem Vertrag, der mit seinem Anwendungsbereich die Ideologiegrenzen durchbricht und dessen Auslegung daher naturgemäß besondere Probleme aufwirft, sind neben der Achtung der Rechte oder des Rufes anderer der Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit genannt. Insbesondere die auch im englischen Text durch die französische Formel „*ordre public*“ ergänzte öffentliche Ordnung verweist wie im internationalen Privatrecht auf eine weite Zuständigkeit des Staates, aus Gründen seiner Rechts- und Verfassungsordnung Einschränkungen festzulegen<sup>57</sup>.

Es ist nicht verwunderlich, daß insbesondere die Staaten, die ein erklärt sozialistisches Verständnis der grenzüberschreitenden Informationsfreiheit haben, keine Schwierigkeiten sehen, jede Beschränkung, die dem Schutz des Sozialismus dient, mit Art. 19 Abs. 3 in Einklang zu bringen. Die Sowjetunion hat in ihren Antworten auf Fragen von Mitgliedern des Menschenrechtskomitees, das nach dem Pakt gegründet worden ist, in aller Klarheit dargelegt, in einer Gemeinschaft, deren Ziel die Errichtung des Kommunismus ist, sei es natürlich, daß die „Normen und Ziele des Individuums mit denen der Gesellschaft als ganzer in Ein-

57 Zu der Entstehungsgeschichte dieses *ordre public*-Vorbehaltes und der Meinung, daß die Beifügung des französischen Begriffes einen klarstellenden und einschränkenden Charakter habe, vgl. Diesbach, *Völkerrechtliche Garantien der Presse- und Informationsfreiheit*, Diss. Heidelberg, 1977, S. 149 f.



klang stehen müssen“<sup>58</sup>. In dem Bericht der Sowjetunion an die UN-Menschenrechtskommission über die Informationsfreiheit vom 28.9.1976 heißt es, daß Agitation und Propaganda zur Schwächung der Sowjetmacht und Diffamierung des sowjetischen Staates und des sozialen Systems verboten seien, und es wird in demselben Bericht hervorgehoben, daß die Informationsfreiheit, die in dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte gewährleistet sei, in der Sowjetunion eine zunehmend praktische Interpretation erhalte<sup>59</sup>. Die DDR geht in ihrem Bericht an die UN-Menschenrechtskommission vom 5.5.1976 noch weiter und macht darauf aufmerksam, daß die wirkliche Garantie der Meinungsfreiheit nur im Sozialismus herrsche<sup>60</sup>.

Es kann kaum von der Hand gewiesen werden, daß eine derartige Berichtspraxis und ihre Hinnahme in den entsprechenden Organen jedenfalls kaum eine einschränkende Auslegung des Art. 19 Abs. 3 als völkerrechtlich zwingend nahelegen und rechtlich unterstützen wird. Mit dieser Feststellung ist keinerlei Vorwurf verbunden. Es erscheint aber richtig, auf die Gefahr hinzuweisen, daß die notwendig kompromißbelastete Auslegung derartiger Gewährleistungen, wenn sie über Ideologiegrenzen hinwegelten, Rückwirkungen auf Gewährleistungen haben kann, für die an sich ein klarer Konsens besteht. Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention darf auch bei einer wohl unvermeidbar schwachen oder von offenem Dissens geprägten Auslegung des Art. 19 im Pakt über bürgerliche und politische Rechte nicht in dessen Strudel geraten.

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung im Zusammenhang mit der Auslegung von Art. 19 des UN-Paktes können einverständliche Konkretisierungen beanspruchen, selbst wenn sie ihrerseits nicht den Charakter völkerrechtlicher Verträge haben. Die Helsinki-Schlußakte wird in den genannten Berichten der Sowjetunion<sup>61</sup> und der DDR<sup>62</sup> aus-

58 Doc. CCPR/C/SR. 108, Appendix IX, S. 9. Vgl. auch Wettig, a.a.O., S. 48. Dieses Konzept der Informationsfreiheit kommt auch in der Kommentierung des Art. 27 der DDR-Verfassung, der das Grundrecht der Meinungsfreiheit gewährleistet, zum Ausdruck, so bei: Sorgenicht/Weichelt/Riemann/Semler (Hrsg.), Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik - Dokumente - Kommentar, Bd. 2, (Berlin-Ost 1969), S. 107.

59 Doc.: E/CN. 4/1214/Add. 12, S. 16.

60 Doc.: E/CN. 4/1214/Add. 3, S. 3.

61 A.a.O., S. 16.

62 A.a.O., S. 5.

drücklich erwähnt. Von der DDR wird sie als „important instrument of international law“ bezeichnet, aber ihre Bedeutung wird allein in der Betonung der staatlichen Souveränität gesehen<sup>63</sup>. Die Schlußakte enthält bekanntlich einen Abschnitt über Information, in dem die Verbesserung der Verbreitung von Zeitungen und anderen Veröffentlichungen ausdrücklich als Absicht der Teilnehmerstaaten wiedergegeben wird, wobei sogar verschiedene Methoden relativ konkret genannt werden. So soll die Menge sowie die Anzahl der Titel der Zeitungen und Veröffentlichungen schrittweise erhöht, die Vermehrung der Anzahl der Verkaufsstellen gefördert und bessere Lesemöglichkeiten in Bibliotheken geschaffen werden<sup>64</sup>. Außerdem soll für Filme der Austausch verbessert und die Zusammenarbeit zwischen Organisationen der Massenmedien, insbesondere durch Programmaustausch, gefördert werden<sup>65</sup>. Schließlich wird die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Journalisten zugesagt<sup>66</sup>.

Diese völkerrechtlich eindeutig nicht unmittelbar bindenden Absprachen können eine erhebliche Bedeutung bei der Interpretation völkerrechtlich bindender Verträge, vor allem des Paktes über bürgerliche und politische Rechte, gewinnen. Kein Staat, der die Helsinki-Akte unterzeichnet hat, kann sich auf den Standpunkt stellen, daß die Steigerung des Informationsflusses, vor allem der Einfuhr von Zeitungen, etwa gegen die öffentliche Ordnung verstoßen könnte, nachdem er genau dieses in einer feierlichen politischen Grundsatzerklärung als gemeinsames Ziel aller Teilnehmerstaaten mit angenommen hat. Insofern kann die Schlußakte von Helsinki zur Auslegung dessen dienen, was gemeinsam von ihren Unterzeichnerstaaten als mit ihrem *ordre public* vereinbar angesehen wird<sup>67</sup>.

Gewiß gibt es auch hier Auslegungsdivergenzen, und die sozialistischen Staaten legen das Hauptgewicht auf die an vielen Stellen auftauchende Betonung der staatlichen Souveränität. Aber die relativ detail-

63 A.a.O., S. 5.

64 Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen, Ziff. 2, Bulletin der Bundesregierung 15.8.1975, Nr. 102, S. 991.

65 A.a.O., Ziff. 2, a und b, S. 991 f.

66 A.a.O., Ziff. 2c, S. 992.

67 So schon Frowein, *The Interrelationship between the Helsinki Final Act, the International Covenants on Human Rights, and the European Convention on Human Rights*, in: *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord*, ed. by T. Buergenthal, 1977, S. 71, 73, 75 ff.

lierte und konkrete Umschreibung bestimmter Bemühungspflichten erschwert es sehr, die ausdrücklich genannten Maßnahmen pauschal als unter den Souveränitätsvorbehalt fallend anzusehen<sup>68</sup>. Vor allem ist es nach Helsinki eindeutig möglich, die Fortschritte oder Rückschritte auf den genannten Gebieten zum Gegenstand genauer Analysen in allen Teilnehmerstaaten zu machen und, auch unter Hinweis auf die in der Schlußakte ausdrücklich erwähnten Menschenrechtsschutzverträge wie die Pakte, das Problem im Verhältnis zu den anderen Staaten zur Diskussion zu stellen<sup>69</sup>. Insofern ist durch die Konkretisierung eine Erweiterung des Kreises der völkerrechtlich eindeutig diskussionsfähigen Fragen erreicht worden<sup>70</sup>.

Art. 20 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte legt fest, daß Kriegspropaganda zu verbieten ist, ebenso wie Befürwortung von Haß aus nationalen, rassischen und religiösen Gründen, wenn dadurch zu Diskriminierung, Feindseligkeit und Gewaltanwendung aufgestachelt wird. Das zweite Referat wird speziell die Propagandaproblematik einbeziehen. Obwohl der Zweite Teil der Bestimmung für die USA aufgrund der außerordentlich liberalen Rechtsprechung des Supreme Court erhebliche Probleme aufwirft, wonach Einschränkungen die Wahrscheinlichkeit unmittelbar drohender Gewaltanwendung voraussetzen, erscheint diese relativ klar umschriebene Verpflichtung kaum geeignet, als Vorwand für weite Beschränkungen zu dienen<sup>71</sup>.

### 5.3 Die Einschränkungsmöglichkeiten nach der 'Europäischen Menschenrechtskonvention'

Auch der Wortlaut der Europäischen Menschenrechtskonvention in Art. 10 Abs. 2 läßt eine Einschränkung der transnationalen Informationsfreiheit aus den dort im einzelnen aufgezählten Gründen zu, wobei

68 Vgl. auch L. Henkin, *Human Rights and „Domestic Jurisdiction“*, a.a.O., S. 21 ff., und T. Buergenthal, *International Human Rights Law and the Helsinki Final Act: Conclusions*, a.a.O., S. 6 f.

69 Frowein, a.a.O., S. 80.

70 Buergenthal, a.a.O., S. 7; zu der Frage der Einhaltung der Bestimmungen V. Leary, *The Implementation of the Human Rights Provisions of the Helsinki Final Act: A Preliminary Assessment, 1975-1977*, a.a.O., S. 111 ff.; und Council of Europe, *Parliamentary Assembly Doc. AS/Inf. (77) 9, 1977, Implementation of the Final Act of the Conference on Security and Co-Operation in Europe*.

71 Vgl. etwa Tribe, *Constitutional Law*, 1978, S. 608 ff.

die Beschränkung nach der Konvention „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ sein muß. Die zunächst sehr umfassend erscheinenden Einschränkungsgründe sind in einem Kreis von Staaten, in dem im Prinzip ein liberaler Mindestkonsens vorausgesetzt werden kann, weitgehend von einem einengenden Vorverständnis geprägt. Nationale Sicherheit, territoriale Unversehrtheit, Schutz der Gesundheit und Moral, der gute Ruf oder die Rechte anderer sind trotz aller Unterschiede in diesem Sinne konkretisierungsfähig. Dasselbe gilt von der Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Nachrichten oder der Gewährleistung des Ansehens und der Unparteilichkeit der Rechtspflege und der Verbrechensverhütung. Es bleiben die öffentliche Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Ordnung, die am ehesten zur Einbruchsstelle für erhebliche Beschränkungen werden können. Allerdings sollte hier von den authentischen Texten ausgehend „public safety“, „sûreté publique“ und „prevention of disorder“, „à la défense de l'ordre“ gerade nicht auf den weiten Begriff des „ordre public“ gebracht, sondern dem Wortlautunterschied zum Pakt entsprechend auf die Ordnung im polizeirechtlichen Sinn bezogen werden<sup>72</sup>. Dann erscheinen die vielen Gründe der Einschränkung juristisch handhabbar.

Der wichtigste Unterschied zum UN-Pakt ist freilich die Existenz unabhängiger Rechtsschutzorgane, die zur Konkretisierung in rechtlicher Weise aufgerufen sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mit dem Fall Handyside ein Problem des transnationalen Informationsflusses zu entscheiden gehabt, wenn es auch nicht ausdrücklich in diesem Rahmen diskutiert worden war. Das kleine rote Schulbuch, das die Inner London Quarter Sessions als obszönes Material beschlagnahmt hatten, war bekanntlich eine Übersetzung aus dem Dänischen. Es war in Dänemark 1969 erschienen und in leicht abweichenden Fassungen übersetzt in Belgien, Finnland, Frankreich, der Bundesrepublik, Griechenland, Island, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und der Schweiz erschienen sowie in Österreich und Luxemburg vertrieben worden<sup>73</sup>. Der Beschwerdeführer und die Minderheit der Europäischen Menschenrechtskommission hatten das auch hervorgehoben<sup>74</sup>. Der Gerichtshof hat auf die unterschiedlichen Auffassungen über das, was der Schutz der Moral in den verschiedenen Mitgliedstaaten

72 Ebenso Partsch, Die Grundrechte I/1, 1966, S. 437.

73 European Court of Human Rights, Series A, Vol. 24, Handyside Case, S. 8.

74 A.a.O., S. 27.

verlange, verwiesen und die Berücksichtigung dieser Unterschiede auch im Rahmen von Art. 10 für zulässig erklärt<sup>75</sup>. Damit ist klar, und das kann bei einer Gewährleistung auch im regionalen Kreis relativ homogener Staaten nicht anders sein, daß die Unterschiede, die hinsichtlich der Einschränkungsgünde zwischen diesen Staaten herrschen, auch für die konkrete Einschränkungsmöglichkeit und ihre Vereinbarkeit mit der Konvention ausschlaggebend sein können. Aber entscheidend bleibt, daß hier in letzter Instanz der Gerichtshof zur Überprüfung zuständig ist und diese, wie seine Rechtsprechung zeigt, mit zunehmender Intensität durchführt<sup>76</sup>.

Die Europäische Menschenrechtskommission hat kürzlich eine Beschwerde für unzulässig erklärt, mit der das Verbot, für Piratenrundfunkstationen Reklame zu machen, als Verstoß gegen Art. 10 angegriffen wurde. Es konnte kaum zweifelhaft sein, daß Art. 10 Abs. 2 es ermöglicht, diese Reklame zu verbieten, nachdem Art. 10 Abs. 1 die ordnungsgemäße Genehmigung von Rundfunkorganisationen für rechtmäßig erklärt<sup>77</sup>. Freilich darf das nicht dahin mißverstanden werden, daß mit der Genehmigungsmöglichkeit etwa der Staat ausländische Sendungen grundsätzlich ausschließen könnte. Soweit Sendungen in einem Staat ordnungsgemäß genehmigt sind und dem internationalen Fernmelderecht entsprechen, darf ein Staat nach Art. 10 nur aus den dort besonders angegebenen Schutzgründen den Empfang beschränken. Bei Piratensendern fehlt es aber gerade an der ordnungsgemäßen und dem internationalen Fernmelderecht entsprechenden Genehmigung in irgendeinem Staat.

Nicht fernliegend erscheint die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland eigentlich ihren Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und aus dem UN-Pakt nachgekommen ist, als sie sich auf der Satellitenrundfunkkonferenz vehement und letztlich erfolgreich dagegen gewehrt hat, daß die Strahlungskeule Luxemburgs den größten Teil des Bundesgebietes bedecken würde<sup>78</sup>. So sehr man diese Haltung eines Staates, der sich generell zum Anwalt des freien Informationsflusses macht, bedauern mag, so wird man doch eine Rechtspflicht zur Zulassung weder aus der Menschenrechtskonvention noch

75 A.a.O., S. 28.

76 Vgl. *The Sunday Times Case*, Urteil vom 26.4.1979.

77 Application 8266/78, Entscheidung vom 4.12.1978, nicht veröffentlicht.

78 Vgl. Engelhard, a.a.O. (Anm. 14), S. 105-107.

aus dem Pakt entnehmen können<sup>79</sup>. In Genf ging es um die Schaffung der Voraussetzungen für die nach internationalem Fernmelderecht zu regelnde Zulässigkeit von Satellitenrundfunk und -fernsehen. Wenn in diesem Rahmen fernmelderechtlich gezielte Sendungen nur mit Zustimmung des jeweiligen Staates möglich sind<sup>80</sup>, so ist die Bundesrepublik hinsichtlich der Schaffung dieser Voraussetzungen nicht verpflichtet, die Bestrahlung ihres Gebietes umfassend zuzulassen. Sie kann vielmehr eine Lösung anstreben, die dem im internationalen Fernmeldesystem erreichten Konsens entspricht. Problematischer dürfte das Verhalten der Bundesrepublik unter dem Recht der EWG und deutschem Verfassungsrecht sein<sup>81</sup>.

Insgesamt wird man das Einschränkungssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention als eine Ordnung von für die Materie beachtlicher Präzision und mit dem Überprüfungsverfahren gekoppelt als ernsthafte Begrenzung der staatlichen Möglichkeiten anzusehen haben. Es bleibt nur zu bedauern, daß der Weg zu Kommission und Gerichtshof durch die Staaten erheblich erschwert oder ausgeschlossen werden kann, was für die Staaten im Mittelmeer und an seinen östlichen Küsten leider immer noch gilt, und, für die wichtige Individualbeschwerde an die Kommission, leider auch für Frankreich.

## *6. Die Informationsfreiheit als allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts*

### 6.1 Die Existenz eines derartigen Grundsatzes

Nicht selten wird angenommen, daß ein Grundsatz der transnationalen Informationsfreiheit den Charakter einer allgemein anerkannten Regel des Völkerrechts gewonnen habe. Dafür wird auf die Gewährleistung nicht nur in den bereits erörterten Verträgen, sondern auch in Art. 19 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in einer Vielzahl anderer Resolutionen der Vereinten Nationen, der UNESCO und

79 A.A. Engelhard, a.a.O., S. 107.

80 Vgl. auch Antwort der Bundesregierung v. 27.7.1978, BT-Drs. 8/2022, S. 8.

81 Unter Berücksichtigung der Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs nach EWG-Recht und Art. 5 GG.

anderer internationaler Organisationen verwiesen<sup>82</sup>. Es ist hier nicht der Ort, die Frage der rechtlichen Relevanz von Resolutionen und Deklarationen erneut aufzunehmen<sup>83</sup>. Immerhin ist es sicher nicht ohne Bedeutung, daß das Grundprinzip der Informationsfreiheit vielfache Anerkennung gefunden hat und ihm, soweit ersichtlich, nicht prinzipiell widersprochen wird.

Zur Vorsicht vor einer Überschätzung eines insofern verwendbaren allgemeinen Grundsatzes der Informationsfreiheit muß freilich die Schrankendiskussion im Zusammenhang mit Art. 19 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte veranlassen. Es ist unzweifelhaft, daß die Einschränkungsmöglichkeiten eines anerkannten allgemeinen Grundsatzes zumindest nicht hinter denen in Art. 19 des Paktes zurückbleiben. Insofern zeigt sich, daß auch bei Bejahung eines derartigen Völkerrechtsprinzips seine praktische Bedeutung genau geprüft werden muß. Sie dürfte in erster Linie in dem unterstützenden Charakter bei der völkerrechtlichen Argumentation zu suchen sein.

## 6.2 Verantwortlichkeit des Staates für private Äußerungen und Informationsfreiheit

Vor allem erscheint ein Rückgriff auf ein allgemeines völkerrechtliches Prinzip der Informationsfreiheit dann möglich, wenn die genaue Begrenzung staatlicher Pflichten zur Regelung der vom eigenen Territorium ausgehenden Aktivitäten von Privaten zu ermitteln ist. Die Anerkennung eines Prinzips der Informationsfreiheit erscheint geeignet, Pflichten nur im Ausnahmefall und unter engen Voraussetzungen zu bejahen. Die Formulierung des Interventionsverbotes in der Declaration on Friendly Relations stützt diese Ansicht, da dort nur das Dulden „subversiver, terroristischer oder bewaffneter Aktivitäten“ von Privaten verboten ist, die auf den „gewaltsamen“ Umsturz in einem fremden Staat gerichtet sind<sup>84</sup>. Wie weit in der Staatenpraxis hier die Toleranz geht, haben die Fernsehinterviews des Ajatollah Khomeini aus Paris eindrucksvoll gezeigt. Praxis und Rechtsüberzeugung für die Verpflich-

82 Vgl. Engelhard, a.a.O. (Anm. 14), S. 112 ff.; Diesbach, a.a.O. (Anm. 57); Cohen-Jonathan, *Liberté de Circulation des Informations et Souveraineté des États*, in: *La Circulation des Informations et le Droit International*, 1978, S. 3 ff.; Mc Whinney (ed.), *The International Law of Communications*, 1971.

83 Dazu Frowein, *Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts*, *ZaöRV* 36 (1976), S. 147 ff.

84 Res. 2625 (XXV).

tung der Staaten, Kritik von Privaten an Zuständen in anderen Staaten zu unterbinden, auch wenn diese mit deutlichen Änderungstendenzen verbunden wird, lassen sich trotz gelegentlicher Proteste nicht nachweisen<sup>85</sup>.

Hier ist darauf zu achten, daß durch einen pauschalen Verweis auf die Nichtintervention keine Unklarheiten in die Prinzipienklärung der Vereinten Nationen zum Satellitenfernsehen kommen<sup>86</sup>. Die Mitgliedstaaten des Europarates haben sich in den Konklusionen eines Berichtes über die internationalen Aspekte des freien Informationsflusses im Dezember 1978 auf die sehr scharfe Betonung fehlender staatlicher Verantwortlichkeit für den Inhalt von Informationen und Meinungsäußerungen geeinigt<sup>87</sup>. Auch in der am 28.11.1978 in Paris angenommenen Prinzipienklärung der UNESCO finden sich entgegen dem, was man befürchten mußte, keine Hinweise auf staatliche Kontrollpflichten oder eine staatliche Verantwortung für den Inhalt von Informationen<sup>88</sup>.

Das Prinzip der Informationsfreiheit hat, so kann man formulieren, ohne vertragliche Anerkennung keine große Bedeutung für die Zulassung von Informationen grenzüberschreitender Art, weil sich der hier restriktiv vorgehende Staat auf die Auslegung der Vorbehaltsbestimmungen in einem Teil der Verträge berufen kann. Wohl aber kommt dem Prinzip Bedeutung zu, wenn es um die Rechtfertigung einer liberalen Praxis der Medienfreiheit gegenüber den Staaten geht, die hier schnell versuchen, die Pflicht zu Eingriffen völkerrechtlich zu begründen<sup>89</sup>. In demselben Zusammenhang kann auch die Schlußakte von Hel-

85 Sehr charakteristisch sind die amerikanischen Reaktionen auf Proteste, etwa bei Hackworth, *Digest of International Law*, Bd. 2, 1941, S. 140 ff., bes. S. 144.

86 In Klammern heißt es in dem Entwurf z.Zt.: „1a. Recognizing that international direct broadcasting by means of artificial earth satellites should be based on strict respect for the sovereign rights of States and non-interference in their internal affairs.“

87 Committee on the Mass Media, *International Aspects of the Free Circulation of Information*, Doc.: AHMM (78), Add. II, 29.12.78, S. 3, Nr. 2: „According to the principle of freedom of information and of the free circulation of information, the State cannot be held responsible for the content of information, whether this be at the national or international level.“; Vgl. auch J.-B. Münch, a.a.O. (Anm. 14), S. 176 ff.

88 Doc. 20 C/PRG. IV/2, Annexe – Recommendations – S. 69, Add. 13; diese Position wurde von der Bundesrepublik in der Rede ihres Außenministers als Voraussetzung für eine Zustimmung zur Deklaration dargelegt; *Bulletin der Bundesregierung* 31.10.1978, Nr. 123, S. 1145, 1148 ff.

89 So z.B. die DDR, vgl. Kleinwächter, *Massenmedien und internationale Beziehungen*, in: *Deutsche Außenpolitik (Berlin-Ost) 1977*, Heft 10, S. 78 ff., 87; außerdem: Wetzig, *Der östliche Kampf gegen den Informationsfluß aus der Bundesrepublik*, *Deutschlandarchiv* 1976, S. 1038 ff., 1059.



sinki erneut relevant werden. Zwar enthält sie nicht unmittelbar völkerrechtliche Verpflichtungen, aber sie zeigt jedenfalls, welche Art von Informationsfluß auch über die Grenzen von den Staaten als erstrebenswert angesehen wird. Daß die hier formulierte Zielsetzung von den Teilnehmerstaaten als völkerrechtlich zulässig und unbedenklich angesehen wird, ist eindeutig<sup>90</sup>.

### 6.3 Bestrafung für Äußerungen im Ausland und Informationsfreiheit

Dem jedenfalls grundsätzlich nicht bestrittenen allgemeinen Prinzip der Informationsfreiheit kann ein Staat auch dadurch zuwiderhandeln, daß er Menschen für die Ausübung dieses Rechtes in einem anderen Staat bestraft. Zwar legt jeder Staat die Grenzen des Freiheitsrechtes auf seinem Territorium fest, aber er kann damit nicht auch das Verhalten auf anderem Staatsgebiet regeln. Gewiß können Handlungen gegen einen Staat von seinem Recht unter Strafe gestellt werden, auch wenn sie im Ausland begangen worden sind. Geht es aber um eine Meinungsäußerung im weitesten Sinne, so muß der Staat, der sich betroffen fühlt, beachten, daß der andere Staat sich im Einklang mit einem Völkerrechtsprinzip befindet, wenn er grundsätzliche Meinungsfreiheit gewährt. Nur in Fällen, in denen ein Streit über den verunglimpfenden und schädigenden Charakter von Äußerungen nicht möglich ist, erscheint eine Bestrafung denkbar<sup>91</sup>. Selbst die Sowjetunion hat im Sommer 1978 wohl eingesehen, daß die Methode der Bestrafung von Kritik in der ausländischen Presse von der öffentlichen Meinung der Welt abgelehnt wird. Mit F.A. Mann ist gerade hier der „general practice of civilized States“ besondere Bedeutung beizumessen<sup>92</sup>, und sie zeigt, daß die Staaten nur in Ausnahmefällen eine Bestrafung wegen einer unter den Grundsatz der Informationsfreiheit fallenden Äußerung im Ausland für zulässig halten<sup>93</sup>. Es ist kennzeichnend, daß nach dem internationalen Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland ein Ausländer zwar wegen einer im Ausland

90 Vgl. oben S. 21 ff.

91 Vgl. auch Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, 1958, S. 260 f., der ebenfalls die Üblichkeit und die Grundrechtsausübung berücksichtigen will.

92 F.A. Mann, The Doctrine of Jurisdiction in International Law, in: Mann, Studies in International Law, 1973, S. 80.

93 Vgl. Berber, Völkerrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 1975, S. 207.

begangenen Verunglimpfung des Bundespräsidenten oder einer Beschädigung ihrer Flagge oder Hoheitszeichen bestraft werden kann, die Verunglimpfung der Bundesrepublik und ihrer Symbole im Ausland aber nur für Deutsche strafbar ist, die ihre Lebensgrundlage im Geltungsbereich des Grundgesetzes haben (§ 5 Nr. 3 StGB).

#### 6.4 Schutz der Journalisten als Ausprägung der Informationsfreiheit

Das allgemeine Prinzip der Informationsfreiheit kann schließlich dort eine Rolle spielen, wo es um den Schutz der Menschen und Institutionen geht, die ihm im Einzelfall zur Realisierung verhelfen. Auch ohne besondere Verträge, wie wir sie zum Teil schon behandelt haben, zeigt die Praxis, daß eine besondere Behandlung von Journalisten weithin als angemessen für den Schutz der Informationsfreiheit angesehen wird. Die Schlußakte von Helsinki hat das in dem Abschnitt „Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten“ bestätigt<sup>94</sup>. Der Entwurf einer Europäischen Konvention über ausländische Korrespondenten ist demselben Ziel gewidmet<sup>95</sup>. Auch der Briefwechsel über Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten, in dem die Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland und der DDR am 8. 11. 1972 bestimmte Regelungen festgelegt haben, bestätigt diese Tendenz zu einer im internationalen Verkehr anerkannten Stellung des Journalisten<sup>96</sup>. Sicherlich ist auch hier der Status ohne konkrete Absprache noch wenig verfestigt.

Aber es kann als völkerrechtlich nicht nur zulässig, sondern aufgrund der Anerkennung des Prinzips der Informationsfreiheit geboten angesehen werden, daß die besondere Funktion des Journalisten berücksichtigt wird. Daraus ergibt sich kein umfassendes Recht auf Einreise und Tätigkeit, aber ein Recht auf Berücksichtigung der Besonderheiten seiner Arbeit, wenn die Einreise zum Zwecke der Berichterstattung erlaubt

94 Abschnitt: Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen Nr. 2 c, Bulletin der Bundesregierung 15.8.1975, Nr. 102, S. 992.

95 Entwurf vom Februar 1974; Draft European Convention relating to foreign correspondents prepared by the Committee of Experts on Human Rights, auch in Doc. (AHMM (78) 16).

96 Bulletin 8.11.1972, Nr. 155, S. 1851, auch in: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1976, Bericht und Dokumentation, hrsg. v. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 1977, Dok. 51, S. 157 ff.

worden ist<sup>97</sup>. Auch die UNESCO-Deklaration vom 28. 11. 1978 erklärt einen Schutz der Journalisten und anderen Funktionsträger von Informationsorganen für unverzichtbar. Dieser Schutz soll ihnen danach die besten Bedingungen für ihre Berufsausübung garantieren<sup>98</sup>. Hier ist eine Tendenz wieder aufgenommen worden, die sich bereits auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Informationsfreiheit im Jahre 1948 sehr betont gezeigt hatte<sup>99</sup>. Das noch in der Entwicklung befindliche „soft law“ dieser Resolutionen sollte in seiner Bedeutung für die Informationsfreiheit in der Praxis nicht gering eingeschätzt werden.

### 7. Ausblick

Als ich dieses Referat übernahm, war ich hinsichtlich des Ergebnisses eher skeptisch. Trotz aller Einschränkungsmöglichkeiten zeigt aber eine von der technischen Realität ausgehende und über die spezielleren zu den allgemeineren Rechtsnormen fortschreitende Analyse, die ich Ihnen vorzulegen versucht habe, daß das Prinzip der Informationsfreiheit auch rechtlich auf festerem Grund steht, als ich es erwartet hatte.

Es ist die alte liberale Hoffnung, daß Meinungs- und Informationsfreiheit als Kontrolle der Macht wirken können. Innerhalb der Staaten, in denen wirklich Meinungsfreiheit herrscht, erleben wir eine Bestätigung dieser These immer wieder. Man braucht nur das Wort „Watergate“ auszusprechen, um sich dessen klar zu werden. Eine ähnliche Wirkung des grenzüberschreitenden Informationsflusses kann man nur in Ausnahmefällen erwarten. Aber es dürfte gerade auch die Erkenntnis von der Bedeutung und möglichen Wirkung des Informationsflusses auf die öffentliche Meinung der Welt sein, die die Forderung nach einer neuen Informationsordnung stützt. Mit ihr wird sich das zweite Referat befassen. Gerade auch als Grundlage für ihre Behandlung lohnt sich die genaue Analyse des geltenden Rechts.

97 Vgl. auch R. Muller, *Vers une protection internationale des correspondants de presse étrangers*, in: *La libre Circulation des Informations et le Droit International*, 1978, S. 257 ff., und H. Pigeat, *La situation juridique internationale des agences de presse*, ebendort, S. 295 ff.

98 Art. II Ziff. 4 der Resolution, Doc. 20 C/PRG./IV/2, Annexe – *Recommandations* S. 72; auch in: *Council of Europe, Directorate of Human Rights Information Sheet No. 2*, November 1972, H/Inf. (78) 2, S. 44 ff.

99 Vgl. dazu Whiteman, a.a.O., Vol. 13, S. 903 ff., bes. S. 926 ff. mit Nachweisen.

Wie zu Anfang sei auch am Ende ein Blick auf den Menschen gerichtet, der die Folgen des Bestehens oder Nichtbestehens der transnationalen Informationsfreiheit erträgt. Die Forderung nach „Gedankenfreiheit“, die deren Ausdruck einschließt, ist eine der vornehmsten Forderungen des seiner selbst bewußt gewordenen Menschen. In bescheidenem Umfang kann der Völkerrechtler an ihrer Realisierung mitwirken.

# Thesen

zum Referat von Prof. Dr. *Jochen Abr. Frowein*

## 1.

Informationsfluß umfaßt schriftliche und mündliche Kommunikation, einschließlich der über Fernmeldeeinrichtungen, sowie Rundfunk- und Fernsehsendungen. Die modernen Methoden der Datenübertragung müssen einbezogen werden.

## 2. *Die technischen Regelungssysteme*

2.1 Das internationale Post- und Fernmelderecht kennt grundsätzlich einen Souveränitätsvorbehalt. Bei modernen Methoden der Informationsvermittlung, vor allem im Datendirektverkehr über internationale Mietleitungen, ist dieser Vorbehalt praktisch illusorisch.

2.2 Das internationale Rundfunkrecht regelt Frequenzen und die Vermeidung von Störungen, läßt aber gezielte Auslandssendungen zu. Es verbietet keinem Staat Störsendungen, die sich allein auf sein Gebiet beschränken.

2.3 Für Satellitenrundfunk und -fernsehen ist die technische Möglichkeit der Ausstrahlung in fremde Staaten bereits durch die Verteilung der Orbitpositionen und Frequenzen überwiegend auf Staaten gleicher Grundauffassungen beschränkt worden. Im übrigen ist eine Konsultationspflicht bereits anerkannt, über die Voraussetzung der vorherigen Zustimmung besteht Streit.

## 3. *Die bilateralen Verpflichtungen zur Gewährleistung der Informationsfreiheit*

3.1 Harte, unmittelbar anwendbare Gewährleistungen einer transnationalen Informationsfreiheit finden sich vor allem in den Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsverträgen der USA (Art. II Abs. 4 des deutsch-amerikanischen Vertrages von 1954). Der *ordre-public*-Vorbehalt entwertet die Garantie nicht.

3.2 In Kulturabkommen finden sich überwiegend bloße Bemühungspflichten für die Verbreitung von Büchern, Zeitschriften und anderen kulturellen Veröffentlichungen sowie für Zusammenarbeit der Rundfunk- und Fernsehanstalten. Am schwächsten sind die Austauschverpflichtungen zwischen offiziellen Stellen in Kulturabkommen mit sozialistischen Staaten.

#### *4. Die Gewährleistung eines Menschenrechtes auf transnationale Informationsfreiheit*

4.1 Der UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 19), die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 10) sowie die Amerikanische Menschenrechtskonvention (Art. 13) enthalten menschenrechtliche Gewährleistungen der transnationalen Informationsfreiheit.

4.2 Die Einschränkungformel des UN-Paktes wäre an sich juristisch kontrollierbar, dürfte aber wegen des eindeutigen Dissenses zwischen den Paktmitgliedern als faktisch umfassender Souveränitätsvorbehalt wirken. Eine erhebliche Bedeutung kommt hier Konkretisierungen wie der Schlußakte von Helsinki zu.

4.3 Art. 10 Abs. 2 EMRK ist trotz seiner Weite juristischer Konkretisierung zugänglich und beschränkt die staatliche Möglichkeit des Eingriffes in die transnationale Informationsfreiheit wirksam.

#### *5. Die transnationale Informationsfreiheit als allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts*

5.1 Der Grundsatz ist trotz seiner Anerkennung für den Informationsfluß weniger bedeutsam als für die Auslegung von Völkerrechtsnormen bei geforderter oder praktizierter Beschränkung der transnationalen Informationsfreiheit.

5.2 Eine Verantwortlichkeit des Staates für die Äußerung von Privaten, auch im öffentlichrechtlich organisierten Rundfunk und Fernsehen, ist aufgrund dieses Prinzips grundsätzlich abzulehnen.

5.3 Die Bestrafung für Äußerungen im Ausland, auch wenn sie im Inland verbreitet werden, setzt eine besondere Rechtfertigung voraus, die vor der Garantie transnationaler Informationsfreiheit bestehen kann.

5.4 Bereits dem geltenden Völkerrecht entspricht eine Rücksichtnahme der Staaten auf die Funktion des Journalisten, wenn ihm die Tätigkeit gestattet worden ist.

6.

Das Prinzip der transnationalen Informationsfreiheit ist im Völkerrecht bilateral und multilateral weitgehend anerkannt und trotz unterschiedlicher Einschränkungsvorbehalte praktisch wirksam.

# Summary

Free flow of information across boundaries and the  
„domaine réservé“.

by Professor Dr. *Jochen Abr. Frowein*

## 1.

The notion „flow of information“ comprises written and oral communication, including telecommunication, but also broadcasting and television. The new methods of data-telecommunication must be taken into account as well.

## 2. *The technical regulatory systems*

2.1 The international law of postal and telecommunication relations contains general reservations protecting the sovereignty of member-states. For the modern methods of communication, especially for the direct data-transfer via international lines, the reservation as to national sovereignty will in practice be mostly meaningless.

2.2 The international law of broadcasting is concerned with frequencies and the avoidance of interferences but permits broadcasting directed at foreign countries. Jamming is permitted as long as it has no extra-territorial effects.

2.3 For Satellite-television broadcasting the technical possibility to direct services specifically at a foreign state has been severely restricted by the agreement on the geostationary orbit positions and on the frequencies. Services of that sort will mainly be possible between states with a similar political structure. A duty to consult the state concerned can be seen as accepted; there is dispute as to a requirement of prior consent.

## 3. *The bilateral obligations to guarantee the freedom of information*

3.1 There are strong self-executing guarantees for transnational freedom of information in the treaties of friendship, commerce and naviga-



tion concluded by the United States (Art. II par. 4 German-American treaty of 1954). The reservation as to *ordre public* does not render the guarantee worthless.

3.2 In cultural agreements one mostly finds obligations to co-operate in order to increase the distribution of books, journals and other cultural publications. The co-operation of broadcasting – and television – institutions is also provided for. Very weak are the obligations for an exchange between official institutions which are common in cultural agreements with socialist states.

#### *4. The establishment of a human right guaranteeing transnational freedom of information*

4.1 The UN-Covenant on Civil and Political Rights (Art. 19), the European Convention on Human Rights (Art. 10) as well as the American Convention on Human Rights (Art. 13) guarantee transnational freedom of information.

4.2 The restrictive clause of the UN-Covenant – although formulated in terms which could be interpreted judicially – will probably have the effect of a complete reservation of state sovereignty because of the lack of consensus between members of the Covenant. All the more important are cases where consensus is reached on specific matters as in the Helsinki Final Act.

4.3 Art. 10 par. 2 of the European Convention on Human Rights – although broadly worded – is open for judicial implementation and effectively restricts state-interferences with the transnational free flow of information.

#### *5. The transnational freedom of information as generally recognized principle of international law*

5.1 The principle – although basically accepted, is less important as guarantee for the free flow of information itself than for the interpretation of rules on the basis of which a restriction of the transnational freedom of information is asked for or practiced.

5.2 A responsibility of states for private statements even via publicly organised broadcasting and television institutions is generally to be rejected on the basis of this principle.

5.3 The punishment for statements made abroad, even if spread in the territory, needs special justification to comply with the principles of free flow of information.

5.4 Already existing international law requires some respect for the function of journalists if they were allowed by the state to start their activity.

6.

The principle of transnational freedom of information is widely recognized in international law, bilaterally and multilaterally, and – in spite of different restrictive clauses – it has some practical effect.

# Grenzüberschreitender Informationsfluß und domaine réservé der Staaten\*

Professor Dr. *Bruno Simma*, München

## *Übersicht*

- I. Einführung: Das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Kommunikation im Mahlstrom von Ideologie und Politik
- II. Die Entwicklung des klassischen Völkerrechtsregimes
  1. „Durchlässigkeit“ der Staatsgrenzen
  2. „Deeds, not words“
- III. Der „Ätherkrieg“ der totalitären Staaten
- IV. Der Westen in der Offensive: Informationsfreiheit als völkerrechtlich garantiertes Menschenrecht
  1. Die Verrechtlichung der „free flow“-Politik
  2. Der politische Stellenwert der Information im Westen und nach der marxistisch-leninistischen Staatsauffassung
  3. Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Information, insbesondere des Auslandsrundfunks, als Bedrohung des kommunistischen Herrschaftssystems
- V. Die östlichen Abwehrstrategien in kritischer Sicht
  1. „Entschärfung“ der völkerrechtlichen Festlegung auf Informationsfreiheit
  2. Umfassendes Propagandaverbot?

\* Der Text des Vortrages wurde nicht verändert. Die Anmerkungen befinden sich auf dem Stand vom April 1979.

Folgenden Personen und Stellen bin ich für ihre Hilfe bei der Materialbeschaffung zu Dank verpflichtet: Dr. Hecker, Auswärtiges Amt Bonn; Prof. Thomas Buergenthal (Austin, Texas); Mr. Asher Deleon, Executive Secretary, International Commission for the Study of Communication Problems (UNESCO, Paris); Mrs. Janine Gimon-Bastoul, Mass Communication Documentation Centre, UNESCO (Paris); Mr. Peter Galliner, International Press Institute (Zürich / London); Mr. John Howkins, International Institute of Communications (London); Reinhard Keune, Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn); Prof. Ignaz Seidl-Hohenveldern (Köln); Dr. Benno Signitzer (Salzburg); Dr. Gerhard Wettig (Köln). Meinen Assistenten Ulrich Fastenrath und Michael Steiner danke ich für ihre wertvolle Mithilfe, ebenso den Teilnehmern an meinem Seminar im Wintersemester 1978/79.

3. Lückenloses Interventionsverbot?
  - a) Interventionssubjekte
  - b) Interventionsobjekt
  - c) Einwirkungsmittel
4. „Jamming“
5. Drosselung aus Gründen der Entspannung?
- VI. Die Verhärtung der juristischen Auseinandersetzung anhand neuer Techniken grenzüberschreitender Kommunikation
  1. Satellitendirektfernsehen
    - a) Informationsfreiheit contra „prior consent“
    - b) Präjudizierung durch technische Vereinbarungen
  2. Remote Sensing
- VII. „Neue Weltinformationsordnung“ und staatliche Souveränität
- VIII. Schlußbemerkung

## *1. Einführung: Das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Kommunikation im Mahlstrom von Ideologie und Politik*

Der Moskauer Korrespondent der „Neuen Zürcher Zeitung“ berichtete Anfang 1978, ein einheimischer Bekannter habe eines Tages im Wartesaal des Leningrader Bahnhofes auf seinen Zug gewartet, als über den Lautsprecher plötzlich die ihm wohlvertraute „Stimme Amerikas“ ertönte. Offensichtlich hatte der Beamte am Schalter, während er sich die Zeit mit dem Abhören westlicher Radiosendungen vertrieb, vergessen, die Lautsprecheranlage außer Betrieb zu setzen.<sup>1</sup>

Während der „heiße Draht“ zwischen den Machtzentren der beiden Blöcke von Kabel- auf Satellitenverbindung umgestellt wurde, um technische Störungen auszuschließen – so war das Kabel einmal vom Traktor eines finnischen Bauern durchschnitten worden<sup>2</sup> –, stützte sich die kürzliche Verurteilung eines CSSR-Bürgers zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe unter anderem auf den Vorwurf, daß er das Hamburger Wochenblatt „Die Zeit“ ausgeborgt habe, angeblich um seine Deutsch-Kenntnisse zu vervollkommen<sup>3</sup>.

Und schließlich wird den meisten von uns noch jenes Foto aus dem „STERN“ von Ende letzten Jahres vor Augen stehen, auf dem ein Lastwagen zu sehen ist, wie er Briefpost für die DDR vom Münchner Hauptbahnhof zu einer Überprüfungsstelle des Bundesnachrichtendienstes transportiert.<sup>4</sup>

Soviel zu den gesellschaftlich-politischen Bedingungen, gegen die sich der Rechtsanspruch auf freie grenzüberschreitende Information heute durchsetzen muß. Daß diese Beispiele sämtlich aus dem Ost/West-Gegensatz gegriffen sind, ist kein Zufall. Hier scheiden sich auch die völkerrechtlichen Geister am deutlichsten. Zumindest in der juristischen Auseinandersetzung über ein „Neue Weltinformationsordnung“ finden sich nur wenige Argumente, die nicht bereits im Ost/West-Konflikt eingesetzt worden wären. War schon der „Kalte Krieg“ ein Zustand, in dem zumindest zwischen den beiden Antagonisten der militärische grund-

1 Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 26./27. Februar 1978: „Durchbrochenes Informationsmonopol des Sowjetregimes“.

2 Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 19. Januar 1978.

3 „Der Spiegel“ Nr. 5/1979, S. 107 (laut einer Dokumentation der Menschenrechtsbewegung „Charta 77“).

4 „Stern“ Nr. 47 vom 16. November 1978; vgl. auch „Der Spiegel“ vom 20. November 1978, S. 25 ff.

sätzlich durch den verbalen Angriff ersetzt wurde, so betonen die Architekten einer „friedlichen Koexistenz“ der verschiedenen gesellschaftlichen Systeme, daß diese Koexistenz am Fortgang, ja an der Offensive, im *ideologischen* Kampf nichts ändere.<sup>5</sup> Damit aber werden Worte und Bilder, werden die Massenmedien zu den entscheidenden Waffen, der grenzüberschreitende Informationsfluß zur wichtigsten Kampfstatt,<sup>6</sup> markieren Transistorkurzwellenradio und Satellitendirektfernsehen auch eine waffentechnische Revolution.

Die „Rache des Politischen“<sup>7</sup> am Völkerrecht der grenzüberschreitenden Kommunikation ist denn auch nachhaltig und beinahe lückenlos. Sie prägt und verschärft die Gegenläufigkeit zweier Tendenzen:<sup>8</sup> Auf der einen Seite steht das Bestreben nach juristischer Absicherung und Stärkung eines möglichst ungehinderten Informationsflusses, u.a. dadurch, daß „Informationsfreiheit“ auch in den völkerrechtlichen Menschenrechtskatalogen verankert wird.

Dieser Entwicklung wird jedoch gegengesteuert durch den Aufbau staatlicher Abwehrpositionen aus Gründen vor allem systemsichernder Abgrenzung<sup>9</sup> und mit den „noli me tangere“ – Argumenten des klassischen Völkerrechts der Koexistenz, wie „Souveränität“, „domaine réservé“ und „Nichteinmischung“. Die ursprünglich rein „technisch“ gedachten Regelungen des internationalen Kommunikationsrechts geraten immer stärker zwischen diese beiden Feuer – das Regime des Satelli-

5 Vgl. die Stimmen bei G. Wettig, Der östliche Kampf gegen den Informationsfluß aus der Bundesrepublik, Deutschland Archiv 9 (1976), S. 1039 ff.; ferner aus DDR-Sicht W. Kleinwächter, Massenmedien und internationale Beziehungen, Deutsche Außenpolitik 22 (1977), Heft 9, S. 78 ff.

6 Vgl. die Wiedergabe der östlichen Meinungen bei G. Wettig, Der Kampf um die freie Nachricht (Zürich 1977), bes. S. 69. Auch im Westen ist diese Konsequenz erkannt worden. Vgl. z.B. C.T. Rowan, The Challenge of Cultural Communication, in: H.-D. Fischer/J.C. Merrill (Hrsg.), International Communication (New York 1970), S. 392 ff., 392: „Communication is a word that has become as crucial to our survival as the words ‘defense’, ‘missiles’ or ‘armaments’, because communication becomes the key to the ideological struggle“.

7 „Es ist, als ob die Ergreifung politischer Tatbestände nicht nur dem Politischen Rechtsfesseln anlege, sondern als ob auch umgekehrt in einer Art Rache des Politischen das Recht infiziert werde mit einem Charakter des Labilen und Unexakten“: F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. I (2. Aufl. München 1975), S. 29.

8 Dazu auch H. Eek, Freedom of Information as a Project of International Legislation, Acta Universitatis Upsaliensis 1953/6, S. 10 ff. (13 ff).

9 Daneben spielen auch wirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle, entscheidend beim „Remote Sensing“; (dazu unten S. 78 f.)

tendirektfernsehens zwischen UNO und ITU illustriert dies eindrücklich.<sup>10</sup>

Im folgenden werde ich das völkerrechtliche Regime des grenzüberschreitenden Informationsflusses in seiner *geschichtlichen Entwicklung* zu skizzieren suchen. Dem historischen Auftreten der Probleme wie deren Gewicht entsprechend werde ich das Spannungsverhältnis zwischen Informationsfreiheit und einzelstaatlicher Souveränität zuerst und am ausführlichsten in seiner Prägung durch den Ost/West-Konflikt darstellen. Die aktuelle Diskussion um den juristischen Rahmen von Satellitendirektfernsehen und Remote Sensing bündelt und verstärkt die zentralen Streitpunkte wie in einem Brennspeigel. Abschließen werde ich mit einem kurzen Blick auf die völkerrechtliche Substanz der Bemühungen um einen ausgewogeneren Informationsfluß zwischen Nord und Süd.

10 Vgl. unten S. 72 ff.

Die Politisierung unseres Untersuchungsgegenstandes erfaßt selbstverständlich auch das Schrifttum. Sein ganz überwiegender Teil besteht aus Darlegungen der kommunikationstechnischen Entwicklungen und ihrer juristischen Regelungssysteme, wobei deren Grundlagen und Voraussetzungen im allgemeinen Völkerrecht entweder kaum Beachtung geschenkt oder aber nur auf ganz verkürzte oder einseitige Weise erwähnt werden. Nicht immer, aber doch häufig, steckt hinter einem solchen Vorgehen die gleiche Ideologisierung, wie sie den meisten Stellungnahmen in der Prinzipiendiskussion „hie Informationsfreiheit – hie Souveränität“ anhaftet. In den extremsten Positionen finden sich hier einerseits (gleichsam am westlichen Ende der Skala) die Verfechter eines quasi-naturrechtlich begründeten und ausdifferenzierten „right to communicate“ mit ihrem Hauptstützpunkt in Hawaii. Vgl. insbesondere L.S. Harms u.a. (Hrsg.), *Right to Communicate. Collected Papers* (Honolulu 1977); J. Richstad/L.S. Harms (Hrsg.), *Evolving Perspectives on the Right to Communicate* (Honolulu 1977). Als geistiger Vater dieser Konzeption gilt Jean d'Arcy; vgl. zuletzt: *The right to communicate*, Dok. Nr. 36 für die (von der UNESCO eingesetzte) International Commission for the Study of Communication Problems (ohne Datum). Am anderen Ende stehen die völkerrechtlichen Abwehrspezialisten des kommunistischen Lagers, die so schwere Souveränitätspanzer konstruieren, wie man sie im Westen seit den Nachhegelianern nicht mehr zu tragen pflegt, vgl. im folgenden *passim*.

Die *allgemeine* Literatur zum Thema Informationsfluß und Souveränität ist gegenüber den Untersuchungen der völkerrechtlichen Aspekte technischer Teilprobleme (wie insbesondere des Satellitendirektfernsehens) ausgesprochen spärlich. Vgl. Société Française pour le Droit International, *Colloque de Strasbourg: La circulation des informations et le droit international* (Paris 1978); daraus vor allem G. Cohen-Jonathan, *Liberté de circulation des informations et souveraineté des Etats* (S. 3 ff.); L. Gross, *International Law Aspects of the Freedom of Information and the Right to Communicate*, in P.C. Horton (Hrsg.), *The Third World and Press Freedom* (New York u.a. 1978), S. 55 ff.; J.M. Kolosov, *Massenkommunikation und Völkerrecht* (russisch, Moskau 1974).

## II. Die Entwicklung des klassischen Völkerrechtsregimes

### I. „Durchlässigkeit“ der Staatsgrenzen

In der Epoche des „klassischen“ Völkerrechts stellte der grenzüberschreitende Informationsfluß – im wesentlichen durch Reisende und Druckwerke – den Staaten keine Existenzfrage. Ihre prinzipielle Befugnis zur Kontrolle der für ihren Hoheitsbereich bestimmten Informationen stand außer Streit. Sie erfolgte vor allem mit den Mitteln des Fremden- und Wirtschaftsrechts und wurde durch zahlreiche bilaterale Verträge ausgestaltet, die bis auf den heutigen Tag fortentwickelt worden sind und auf die *Frowein* ausführlich eingegangen ist<sup>11</sup>. Auch das völkerrechtliche Regime des Postwesens trug den Sicherheitsbedürfnissen der Staaten Rechnung<sup>12</sup>.

In Entstehung und Anwendung dieser frühen Regelungen wirkten sich jedoch zwei Faktoren entspannend aus. Zum einen die Tatsache, daß die politischen Systeme der damals das Völkerrechtsleben bestimmenden (sprich: europäischen und amerikanischen) Staaten einen gewissen Gleichklang aufwiesen, der auch die Meinungs- und Informationsfreiheit – natürlich in vielen Abstufungen – mitumfaßte; zum anderen aber – und vielleicht noch bedeutsamer – der Umstand, daß die Staaten das Eindringen ihnen schädlich erscheinender Informationen in ihren Hoheitsbereich verhältnismäßig leicht verhindern konnten.<sup>13</sup> So akzeptierte die Völkerrechtspraxis eine relativ große „Durchlässigkeit“ der Staatsgrenzen gegenüber Informationen von außen.

An diesem Stand der Dinge änderte die Einführung des Telegraphen wenig, denn auch hier blieb den Staaten die Möglichkeit der Kontrolle erhalten.<sup>14</sup> Selbst die Erfindung der drahtlosen Telegraphie führte vor-

11 Vgl. *Frowein*, oben.

12 Privilegierende Sonderregelungen fanden sich im Diplomaten- und Konsularrecht, aber etwa auch zugunsten der Kriegsberichterstatter in Art. 13 der Haager Landkriegsordnung. Vgl. zum ganzen W. *Swindler*, *Phases of International Law Affecting the Flow of International News Communications* (Diss. Missouri 1942/University Microfilms, Ann Arbor-London), S. 41 ff.

13 Vgl. auch H. *Engelhard*, *Satellitendirektfernsehen – neue Technologie für einen besseren internationalen Informationsfluß?* (Frankfurt a.M./Bern/Las Vegas 1978), S. 8 ff.

14 Die Pariser Telegraphenkonvention 1865 räumte den Vertragsstaaten ausdrücklich das Recht ein, die Weiterleitung von Telegrammen, die als eine Gefahr für die Staatssicherheit erschienen oder innerstaatliche Gesetze, den *ordre public* oder die guten Sitten verletzen, zu stoppen (Art. 31) und den grenzüberschreitenden Telegraphenverkehr notfalls auch gänzlich zu suspendieren.



erst nur zum weiteren Ausbau, nicht zur Erschütterung des Systems. Man schuf die notwendigen technischen Regelungen und die dazugehörigen Verwaltungsunionen, traf dabei zwar Vorkehrungen gegen „unnötige“ Sendungen oder „schädliche“ Störungen, ohne diese Begriffe jedoch auf die Kommunikationsinhalte zu beziehen. Die Politik blieb von der Technik säuberlich getrennt.<sup>15</sup>

## 2. „Deeds, not words“

Der grenzüberschreitende Informationsfluß war damals in noch größerem Maße als heute eine Angelegenheit von *Privatpersonen*. Die Staaten betrachteten sich für deren gegen das Ausland gerichtete Aktivitäten in ihrem eigenen Machtbereich grundsätzlich nicht als verantwortlich<sup>16</sup>. Ebenso galt aber auch, daß der Territorialstaat das Völkerrecht verletzte, wenn seine Organe fremde Staaten nicht gegen bestimmte Angriffe von privater Seite in Schutz nahmen. In der Frage des Umfangs dieses Schutzes bestand Einigkeit jedoch nur über die Verpflichtung der Staaten, zu verhindern, daß ihr Territorium als Basis für gewaltsame Aktionen gegen fremde Staaten und deren Repräsentanten verwendet wurde. England und die USA ließen sich, in Konsequenz ihrer besonders ausgeprägten Meinungs- und Pressefreiheit, über diese Analogie zum Neutralitätsrecht<sup>17</sup> hinaus niemals festlegen. Die meisten übrigen Staaten entschlossen sich zusätzlich zu einer, wie *H. Lauterpacht* sich in Anlehnung an *Westlake* kritisch ausdrückte – „Versicherung etablierter Regierungen auf Gegenseitigkeit“ und stellten neben Verletzungen der Ehre fremder Staaten insbesondere auch Angriffe gegen deren politischen Bestand als Hochverrat gegen das Ausland unter Strafdrohung. Inwieweit diese Bereitschaft zu weitergehender Prävention und Repression durch Völkergewohnheitsrecht geboten war, blieb infolge des hartnäckigen „laissez faire“ der angelsächsischen Länder offen. Mit Ausnahme der Ehrverletzungen galt jedenfalls nach beiden Systemen die *Maxime*,

15 Vgl. *J. Evensen*, Aspects of International Law relating to Modern Radio Communications, *Recueil des Cours* 115 (1965 II), S. 471 ff. (482 ff., 540 f.); *D.D. Smith*, International Telecommunication Control (Leyden 1969); *D.M. Leive*, International Telecommunications and International Law: The Regulation of the Radio Spectrum (Leyden/Dobbs Ferry 1970); International Institute of Communications (Hrsg.), Telecommunications. National Policy and International Agreement (London 1977), S. 3 ff.

16 Dazu und zum folgenden grundlegend *E. Zellweger*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse (Zürich 1949), bes. S. 31 ff, 61 ff.

17 *Zellweger*, S. 64 f.

daß die Staaten nur „deeds, not words“ Privater zu verhindern hatten, nicht also private Propaganda gegen die politischen Institutionen und die territoriale Integrität fremder Staaten.<sup>18</sup> So konnten Lenin und Stalin in Wiener Kaffeehäusern oder Schweizer Kurorten, wie jüngst noch Ayatollah Khomeiny in Paris, ihre politische Stunde vorbereiten.

Insgesamt zeigte das klassische Völkerrechtsregime des grenzüberschreitenden Informationsflusses, geprägt vor allem durch angelsächsische Auffassungen, die Züge der „Nachtwächterstaaten“, die es schufen.

### III. Der „Ätherkrieg“ der totalitären Staaten

Die Idylle zerbrach mit der Oktoberrevolution. Propaganda<sup>19</sup> wurde zu einer Dauertätigkeit des Sowjetstaates von bislang, zumindest in Friedenszeiten, noch nie gekannter Intensität. Sie bediente sich neben der Presse<sup>20</sup> vor allem des Kurzwellenradios, das sich in eben diesen Jahren zum Massenkommunikationsmittel entwickelte. Nunmehr wurden die politischen Konsequenzen der „Durchlässigkeit“ der Staatsgrenzen gegenüber den Radiowellen dramatisch spürbar.<sup>21</sup> Die übrigen

18 Die klassische Darstellung dieses Rechtszustandes stammt von H. Lauterpacht: *Revolutionary Activities by Private Persons Against Foreign States*, AJIL 22 (1928), S. 105 ff. Vgl. ebd., S. 126, die Formulierung des im Text umrissenen Minimalkonsenses: „International law imposes upon the state the duty of restraining persons resident within its territory from engaging in such revolutionary activities against friendly states as amount to organized acts of force in the form of hostile expeditions against the territory of those states. It also obliges the state to repress and to discourage activities in which attempts against the life of political opponents are regarded as a proper means of revolutionary action. Apart from this, states are not bound to prohibit, on their territory, the commission of acts injurious to other states. In particular, revolutionary propaganda does not fall within the scope of revolutionary acts which a state is bound to prevent.“ Vgl. auch L. Oppenheim, *International Law*, Vol. I: Peace (8. Aufl., hrsg. von H. Lauterpacht, London/New York 1955), S. 292: „So long as International Law provides no remedy against abuses of governmental power, international society cannot be regarded as an institution for the mutual insurance of established Governments.“

19 „Die tiefgründige Erklärung der Lehren des Marxismus-Leninismus und der sich daraus ergebenden politischen Aufgaben“ (H.H. Reich, *Sprache und Politik* [München 1968] S. 15).

20 Wobei sie sich gegenüber dem Ausland auf Pressefreiheit berief.

21 Dazu kam, daß das Sowjetregime den Dualismus von Staatsapparat und kommunistischer Partei bewußt zu subversiven und Propagandazwecken gegenüber dem Ausland einsetzte – Lenin erblickte in der „elastischen Kombination von Sowjets und Parteielementen“ ganz zu recht „eine Quelle der Kraft“ für die sowjetische Außenpolitik (zi-

totalitären Regime folgten dem sowjetischen Beispiel; ab 1937 wurde Rundfunkpropaganda dann auch von den Demokratien betrieben.<sup>22</sup> Zu Ende des 2. Weltkrieges sendeten bereits 55 Staaten in über 40 Sprachen. Die „Ziel“-Staaten suchten sich gegen den unerwünschten Informationsfluß mit Verboten des Abhörens ausländischer Sender, Begrenzungen der Frequenzskalen der Empfangsgeräte (wie der deutschen „Volksempfänger“) oder gar durch den Einzug dieser Geräte zur Wehr zu setzen; 1934 verwendete Österreich erstmals Störsender, um den Empfang nationalsozialistischer Programme zu verhindern.<sup>23</sup> Zwei

tiert nach *Zellweger* [Anm. 16], S. 117). Organisationsform war die Komintern, deren Aktivitäten in fremden Staaten sich die Sowjetunion unter Hinweis auf die gerade dargestellten traditionellen völkerrechtlichen Grundsätze nicht zurechnen lassen wollte. Diese Abwehrposition wurde jedoch von der nichtkommunistischen Völkerrechtswissenschaft entkräftet, die mit der nunmehr gebotenen Klarheit herausarbeitete, daß ein Staat für die Aktivitäten „Privater“ unmittelbar verantwortlich ist, wenn diese in seinem Auftrag handeln, von ihm abhängig sind, kontrolliert werden. Vgl. vor allem A. *Verdross*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Sowjetunion für die Handlungen der russischen kommunistischen Partei und der dritten Internationale, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 9 (1930), S. 577 ff. Zum ganzen ferner *Oppenheim/Lauterpacht* (Anm. 18), S. 292 f.; K. *Grzybowski*, Propaganda and the Soviet Concept of World Public Order, in: C.C. *Havighurst* (Hrsg.), International Control of Propaganda (Dobbs Ferry 1967), S. 41 ff. (50); J. *Joeden*, Die Funksendefreiheit der Staaten, II. Teil: Die Schranken der Ätherfreiheit, *JIR* 4 (1952/53), S. 51 ff.; E. *Wehser*, Die Intervention nach gegenwärtigem Völkerrecht, in: B. *Simma*/E. *Blenk-Knocke* (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Beiträge zu Grundfragen der KSZE (Berlin 1979), S. 33 ff. Im übrigen ging die Sowjetunion durch bilaterale Verträge (z.B. mit Großbritannien 1924/29) oder Erklärungen (wie die Note Litwinks an Roosevelt vom 16. November 1933, die der Anerkennung der Sowjetunion durch die Vereinigten Staaten vorausging) konkrete Rechtspflichten auf diesem Gebiet ein, von denen diejenigen gegenüber den USA am eindeutigsten formuliert waren. Nach dieser Note „wird es die unabänderliche Politik der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken Rußlands sein, ... sich jeden offenen oder heimlichen Akts zu enthalten, der in irgendeiner Weise dazu angetan wäre, ... irgendeine Agitation oder Propaganda hervorzurufen oder zu ermutigen, die die Verletzung der territorialen Unversehrtheit der USA ... oder die gewaltsame Änderung der politischen oder sozialen Ordnung des Ganzen oder eines Teiles der USA ... anstrebt und alle Personen im Dienste der Regierung sowie alle Organisationen, die der Regierung angehören oder unter ihrer direkten oder indirekten Kontrolle stehen, einschließlich derer, die von ihr finanziell unterstützt werden, von solchen Akten abzuhalten“ (wiedergegeben bei *Zellweger* [Anm. 16] S. 106; Übersetzung nach H. *Krause*, Die völkerverhetzende Propaganda im Völkerrecht [Dresden 1938], S. 38 f.). Festlegungen dieser Art führten jedoch keineswegs zu einem allgemeinen Konsens über den Umfang des an die Staaten gerichteten Interventionsverbots oder über deren Verhinderungspflichten gegenüber subversiven und propagandistischen Tätigkeiten Privater.

22 *Joeden* (Anm. 21), S. 82. Anschaulich auch W.A. *Boelcke*, Die Macht des Radios. Weltpolitik und Auslandsrundfunk 1924 – 1976 (Frankfurt u.a. 1977).

23 *Engelhard* (Anm. 13), S. 13.

Jahre später wurde zwar unter den Auspizien des Völkerbundes der sog. „Rundfunkfriedenspakt“ ausgearbeitet.<sup>24</sup> Er vermochte seinen Zweck jedoch nie zu erfüllen; von den Großmächten ratifizierte nur Frankreich, die totalitären Regime dachten nicht daran, sich die Hände zu binden, und in den Augen der angelsächsischen Mächte engte das Abkommen die private Informationsfreiheit zu stark ein.

Auf der Ebene der mehr „technischen“ Diskussion hatten Eigenschaften und Potential der Radiowellen zu einer Blüte verschiedener Theorien geführt, die sich zwischen den Extremen einer Gleichsetzung des sogen. „Ätherraumes“ mit dem Luftraum (mit der schon physikalisch unhaltbaren Konsequenz staatlicher Impermeabilität auch im Äther) und (aus praktischen Gründen ebenso inakzeptabler) totaler Funksendefreiheit bewegten. Den Naturgesetzen wie den inzwischen vereinbarten völkerrechtlichen Regelungen<sup>25</sup> trug am ehesten die Theorie eines geordneten „Funkwellenkoimperiums“ Rechnung, die, ausgehend vom Prinzip der Funksendefreiheit, deren negatives Potential durch die Forderungen „bewältigt“, die Frequenzen durch Verträge aufzuteilen, die zugewiesenen Wellen nach dem Prinzip „so wenig stören als möglich“ zu benützen und drittens einen Konsens über inhaltliche Grenzen der Radiosendungen herzustellen.<sup>26</sup> Die Praxis erfüllte diese Bedingungen bis auf den letzten Punkt. Festzuhalten ist aber, daß auch der gezielte Einsatz des Rundfunks über die Staatsgrenzen hinweg als solcher keinen auf die Souveränität gegründeten Protesten begegnete. Gegenmaßnahmen beschränkten sich grundsätzlich auf den eigenen Hoheitsbereich.

24 Convention Concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace; zur Unterzeichnung aufgelegt in Genf am 23. September 1936, in Kraft getreten am 2. April 1938. Text in L.N.T.S. 186, 301 ff.; M.O. Hudson, *International Legislation*, Bd. 7: 1935 – 37 (1941), S. 409 ff. An Kommentaren vgl. Joeden (Anm. 21), S. 103 ff., *Even- sen* (Anm. 15), S. 556 ff.; G.B. Krause, *Der Rundfunkfriedenspakt von 1936*, JIR 9 (1959/60), S. 33 ff. In diesem Pakt verpflichteten sich die Vertragsstaaten vor allem, Radiosendungen zu untersagen oder abubrechen, welche die Bevölkerung des eigenen oder eines fremden Landes zu Handlungen aufreizen, die mit der inneren Ordnung oder Sicherheit dieses Landes unvereinbar sind; auf dieselbe Weise gegen die Verbreitung falscher Nachrichten einzuschreiten, die dem guten Einvernehmen unter den Völkern schaden können; die Richtigkeit von Nachrichten nachzuprüfen, und schließlich dafür zu sorgen, daß Radiosendungen von ihrem Territorium aus nicht zum Krieg oder zu Aktionen aufhetzen, die wahrscheinlich zum Krieg führen.

25 Vgl. den guten Überblick in dem in Anm. 15 genannten IIC-Dokument, S. 4 ff.

26 Vgl. J. Joeden, *Die Funksendefreiheit der Staaten*, I. Teil: Äthersouveränität oder Ätherfreiheit, JIR 3 (1950/51), S. 85 ff.; II. Teil (oben Anm. 21); ferner W. Gorenflos, *Die internationale Funkwellenverteilung als Rechtsproblem*, JIR 8 (1957/58), S. 127 ff., und die oben in Anm. 15 angeführten Monographien.

Zwischenstaatliche Reaktionen erfolgten nur gegen bestimmte Informationsinhalte.<sup>27</sup>

Durch diese Duldung grenzüberschreitender Sendungen *per se* und die beinahe allseitige Sendetätigkeit seit nunmehr fast 50 Jahren ist universelles Völkergewohnheitsrecht des Inhalts entstanden, daß jeder Staat grundsätzlich das Recht hat, Informationen mittels elektromagnetischer Wellen (auch) über die Staatsgrenzen hinweg zu verbreiten, ohne daß dies der vorherigen Zustimmung der dadurch betroffenen Staaten bedürfte: das Prinzip der *Funksendefreiheit*.<sup>28</sup> Die Grundlage dieser Rechtsentwicklung bildete der Gedanke der Gegenseitigkeit: Die Möglichkeit zum Stören und Zurückschlagen mit gleichen Mitteln versüßte die bittere Pille des technischen Sachzwanges.

#### IV. Der Westen in der Offensive: Informationsfreiheit als völkerrechtlich garantiertes Menschenrecht

##### 1. Die Verrechtlichung der „free flow“-Politik

Informationspolitisch sah die Zwischenkriegszeit die Demokratien in ausgesprochen defensiver Haltung.<sup>29</sup> Dieser Zustand änderte sich nach dem 2. Weltkrieg, als die Forderung nach *Informationsfreiheit* des Einzelnen *auch über die Staatsgrenzen hinweg* in die Formulierung der Menschenrechte einbezogen wurde.<sup>30</sup> Eine der ersten Resolutionen der

27 So auch Engelhard (Anm. 13), S. 133 ff., m.w. N.

28 Ebenso Engelhard (Anm. 13), S. 137.

29 Den völkerrechtlichen Tiefpunkt bildeten die vom Dritten Reich abgeschlossenen Vereinbarungen zur Herbeiführung eines sogenannten „Pressefriedens“, insbesondere das Presseabkommen mit Österreich vom 11. Juli 1937, das u.a. der privaten Presse jede Meldung verbot, die die Gefühle des anderen Landes hätte verletzen können, aus Quellen stammte, die unfreundliche Gefühle für die andere Vertragspartei hegten oder als persönliche Angriffe bzw. Angriffe gegen den anderen Staat oder die andere Regierung verstanden werden konnten (Zellweger [Anm. 16], S. 59 f.). Vor und während des Zweiten Weltkrieges erhob Deutschland dann gegenüber den Neutralen, insbesondere der Schweiz, die völkerrechtliche Forderung auf sogenannte Volks- und Gesinnungsneutralität, die von den Betroffenen entschieden zurückgewiesen wurde: Zellweger (ebd.), S. 88 ff.

30 Zum folgenden Eek (Anm. 8), bes. S. 60 ff., 142 ff.; derselbe, Report on developments in the field of freedom of information since 1954, ECOSOC, Official Records 31st session, Annexes, Agenda item 10, Doc. A/3443; S.P. Lopez, Freedom of Information, ECOSOC, Official Records 16th Session 1953, Suppl. No. 12; W. Rudolf, Informationsfreiheit und Rundfunk im Völkerrecht, JIR 5 (1954) S. 256 ff.; Th. Buergenthal, The Right to Receive Information Across National Boundaries, in: Aspen Institute

UN-Generalversammlung hob sie als den Prüfstein aller Freiheiten hervor, denen die UN verpflichtet ist.<sup>31</sup> Die Satzung der UNESCO sah denn auch die Förderung eines freien Informationsflusses zwischen den Völkern und Staaten als eines der Hauptziele der Organisation vor.<sup>32</sup> In der Folge wurde aktive und passive Informationsfreiheit ohne Rücksicht auf Grenzen dann nicht nur durch die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948<sup>33</sup> und in zahlreichen weiteren Empfehlungen internationaler Organisationen und Konferenzen<sup>34</sup> gefordert, sondern fand auch Aufnahme in eine Reihe von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte.<sup>35</sup> Im Kontext meines Referates über den Informationsfluß insbesondere im Kreuzfeuer der Ideologien ist darunter der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte am bedeutsamsten, weil er in seinem Artikel 19 die Informationsfreiheit von den auf Universalität angelegten Verträgen am weitesten faßt und weil sich unter seinen Parteien die entschiedensten Gegner der westlichen Forderungen nach einem „free flow of informations“, nämlich die Sowjetunion und die übrigen Staaten des Ostblocks, befinden.<sup>36</sup>

(Hrsg.), *Control of the Direct Broadcast Satellite: Values in Conflict* (Palo Alto 1974), S. 73 ff.; L. Gross, *International Law Aspects of the Freedom of Information and the Right to Communicate*, in: P.C. Horton (Hrsg.) *The Third World and Press Freedom* (New York u.a. 1978), S. 55 ff.

- 31 Res. 59 (I); deutsche Übersetzung bei Engelhard (Anm. 13), S. 113.
- 32 Präambel und Art. I; BGBl. 1971 II, S. 471; Sartorius II: Internationale Verträge und Europarecht (Loseblattsammlung), Nr. 30.
- 33 „Jeder Mensch hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht umfaßt die Freiheit, Meinungen unangefochten anzuhängen und Informationen und Ideen mit allen Verständigungsmitteln ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“ (Deutsch aus Sartorius II, Nr. 19).
- 34 Vgl. darunter die Proklamation von Teheran, Abs. 5 (Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, April 22 – May 13, 1968, UN Doc. A/CONF. 32/41); bestätigt durch Res. 2442 (XXIII) der UN-Generalversammlung vom 19. Dezember 1968. Ferner Art. IV der im Rahmen der OAS 1948 verabschiedeten American Declaration of the Rights and Duties of Man oder die UN- bzw. UNESCO-Beschlüsse, die das Startzeichen für die Debatte um das Völkerrechtsregime des Satellitendirektfernsehen gaben (dazu unten).
- 35 In chronologischer Reihenfolge: Europäische Menschenrechtskonvention 1950, Art. 10 (Sartorius II, Nr. 130); Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte 1966, Art. 19 (vgl. die folgende Anmerkung); Amerikanische Menschenrechtskonvention 1969, Art. 13 (Text in ILM 9 [1970], S. 673 ff.). Für eine Zusammenstellung der wichtigsten Rechtstexte über Informationsfreiheit und ihre Grenzen vgl. folgende Dokumente der (UNESCO-) International Commission for the Study of Communication Problems: Nr. 21: List of international instruments concerning different aspects of communication; Nr 22: Communication: Extracts from international instruments.
- 36 Art. 19 des Paktes (BGBl. 1973 II, S. 1534, Sartorius II, Nr. 20) lautet wie folgt:  
 „(1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.

Neben dem Einbau dieses allgemeinen Prinzips in umfassende Menschenrechtsinstrumente wurde als Höhepunkt der „free flow“-Politik die Ausarbeitung spezieller Rechtstexte in Angriff genommen.<sup>37</sup> Im Jahre 1948 arbeitete eine UN-Konferenz über Informationsfreiheit auf Initiative der westlichen Großmächte drei Konventionsentwürfe über das Sammeln und die internationale Übermittlung von Nachrichten, über ein internationales Berichtigungsrecht und über Informationsfreiheit aus. Die weitere Entwicklung in den Gremien der UNO geriet jedoch bald ins Stocken und mit den Jahren verloren auch die Initiatoren, vor allem die Vereinigten Staaten, ihr Interesse am endgültigen Zustandekommen dieser Verträge, weil sie befürchteten, durch die Änderung der Mehrheitsverhältnisse in der Organisation Abstriche an ihrem Konzept eines möglichst freien Informationsflusses hinnehmen zu müssen.<sup>38</sup>

Wie dem auch sei: Durch die vertragliche Erhebung der Informationsfreiheit ohne Rücksicht auf Grenzen zum Menschenrecht wird die Befugnis des Territorialstaates, den Informationsfluß aus dem Ausland zu kontrollieren und zu beschränken, von der Regel zur Ausnahme. Sie bedarf der Begründung und kann international überwacht werden. Diese Entwicklung stellt das kommunistische System vor ein informationsphilosophisches Dilemma.

(2) Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;

b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.“

37 Vgl. zum folgenden neben den in Anm. 30 genannten Arbeiten von *Eek* und *Rudolf* die umfangreiche Dokumentation in *Whiteman*, *Digest of International Law* 13 (1968), S. 903 ff.

38 Vgl. *Engelhard* (Anm. 13), S. 113 ff. In ihrer Res. 2917 (XXVII) vom 9. November 1972 merkte die Generalversammlung jedoch an, „that the work done on the draft Convention ... and deliberations thereon in the General Assembly may be useful in the discussion and elaboration of international instruments or United Nations Arrangements relative to *direct television broadcasting*“. Diese Bezugnahme ist besonders unter dem Gesichtspunkt der Einschränkungen eines freien Informationsflusses von Bedeutung, wie sie in Art. 2 des Entwurfs umschrieben werden; vgl. *Buergenthal* (Anm. 30), S. 77 f. Zur Konkretisierung von Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention vgl. das Referat *Frowein*.

## 2. Der politische Stellenwert der Information im Westen und nach der marxistisch-leninistischen Staatsauffassung

Nach westlichem Verständnis ist freie Information für den Staatsbürger *conditio sine qua non* einer funktionierenden Demokratie<sup>39</sup>. Daher sind Meinungs- und Informationsfreiheit unverzichtbare Bestandteile der westlichen Staatsordnungen und durch diese im Innern wie nach außen abzusichern.<sup>40</sup> Dieser Schutz hat – in den Worten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im *Handyside*-Urteil –

„nicht nur für Informationen oder Ideen [zu gelten], die man bereitwillig aufnimmt oder die man als ungefährlich oder als unwesentlich ansieht, sondern auch für solche, die den Staat oder irgendeinen Teil der Bevölkerung unangenehm berühren, schockieren oder beunruhigen“.<sup>41</sup>

39 W. Pahr, Informationsfreiheit und Demokratie (Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 1. Februar 1979 in Straßburg), Europäische Grundrechte-Zeitschrift 6 (1979), S. 110 ff. (111).

40 Vgl. dazu statt aller P. Lerche, Informationsfreiheit, in: Evangelisches Staatslexikon (2. Aufl. 1975), Sp. 1004; U. Scheuner, Pressefreiheit, VVDStRL 22 (1965), S. 1 ff.; D. Barrelet, La liberté de l'information (Bern 1972); H.D. Jarass, Die Freiheit der Massenmedien (Baden-Baden 1978).

Die Verfassungsentscheidung der westlichen Demokratien für einen freien Informationsfluß möglichst ohne staatliche Eingriffe ist auch auf die *grenzüberschreitende* Information zu beziehen. Wie Tomuschat auch zeitgenössischen Stimmen gegenüber zu recht betont hat, kann es in den rechtsstaatlichen Demokratien keinen generellen Vorrang des Staatsinteresses an „störungsfreien“ Beziehungen zum Ausland vor dem Grundrecht der Meinungsfreiheit geben, da es sonst mit Notwendigkeit zum Einsickern totalitärer Ordnungsvorstellungen käme: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), S. 7 ff., 21, Anm. 66.

41 Zitiert nach Pahr (Anm. 39), S. 112.

In ihrer Faktizität zeigt sich Informationsfreiheit im Westen, wie bereits früher angemerkt, als ein Spektrum, dessen liberales Extrem durch die Situation in den Vereinigten Staaten gebildet wird (vgl. Eek [Anm. 8], S. 17 und zum „marketplace“-Konzept unten Anm. 66).

Ein amerikanischer Vertreter hat den Stellenwert des „free flow of information“ für das amerikanische Politikverständnis vor der UN-Generalversammlung mit folgenden Worten anschaulich gemacht:

„The freest and fullest flow of information is basic to a democratic system of government.

This is true, first, because there has never been a way devised to control news and information without opening the way to abuse in the form of thought control. In time of peace it is never safe to trust any man or institution of men with the power to decide for others what is good and what is bad information. To do so leads inevitably to a form of totalitarianism.

There is a second way in which the United States believes that freedom of information is basic to a democratic government. Democracy is based on the capacity of individual citizens to make intelligent and rational judgments if given access to the facts. There may be times when the majority will be mistaken and when rational processes will



Die Rolle der Information nach der *marxistisch-leninistischen* Staatsauffassung ist davon grundverschieden. Ihr geht es nicht darum, durch Meinungsfreiheit und -vielfalt in einem Prozeß von „trial and error“ möglichst allgemein akzeptable Werte zu bestimmen und zu verwirklichen,<sup>42</sup> sondern einzig und allein um die Herausbildung der richtigen Meinung. Äußerungen, die sich nicht an der Wahrheit: dem geschichtlichen Plan der notwendigen Entwicklung zum Kommunismus, orientieren, sind freiheitswidrig. Sie verkennen die objektiven Notwendigkeiten, deren Kenntnis den Menschen erst frei macht.<sup>43</sup> Die beste Einsicht in diese ob-

break down. But these will be exceptional, and in a sound democracy based on a full, free flow of information the truth eventually becomes apparent and right judgments will be made.

...In the United States we have found that, while in a free society with unhampered flow of information there may be some distortion, errors, and misrepresentation, these are simply the chaff around the kernels of truth which are also present. The important thing is the total information available to the individual. We believe that when information flows unhampered the total impact will be to create sound opinions. We believe individual citizens are able to decide what to keep and what to discard.“  
(Statement vor dem Third Committee am 6. Dezember 1957; wiedergegeben in *Whiteman* [Anm. 37], S. 914 f.)

42 Vgl. BVerfGE 5, 85 ff (135).

43 Die westliche Auffassung vom natürlichen Gegensatz der Individuen untereinander und zwischen den Individuen und der Gesellschaft ist nach marxistischem Verständnis lediglich Ausdruck bestimmter gesellschaftlicher Verhältnisse, nämlich der kapitalistischen Ordnung. (Vgl. St. Graefrath, Internationale Zusammenarbeit der Staaten zur Förderung und Wahrung der Menschenrechte, *Neue Justiz* 31 [1977], S. 1 [3]). Diesen Antagonismus gelte es zu überwinden, da der Mensch sich als vom Gemeinwesen abge sondertes, auf seine Privatinteressen und seine Privatwillkür zurückgezogenes Individuum, das die Grenzen seiner Freiheit im anderen Menschen findet, nicht maximal verwirkliche. So kritisiert *Marx* (Zur Judenfrage, in: *Marx/Engels*, Gesamtausgabe 1927, Bd. 1, 1. Halbbd., S. 576 ff.) am Menschenrechtsverständnis der französischen Revolution „... die Tatsache, daß die sogenannten Menschenrechte, die droits de l'homme, im Unterschied von den 'droits du citoyen', nichts anderes sind als die Rechte des Mitglieds der bürgerlichen Gesellschaft, d.h. des egoistischen Menschen, des vom Menschen und vom Gemeinwesen getrennten Menschen“ (593). Es handele sich „... um die Freiheit des Menschen als isolierter auf sich zurückgezogener Monade ... [Sie] läßt jeden Menschen in anderen Menschen nicht die Verwirklichung, sondern vielmehr die Schranken seiner Freiheit finden“ (594). „Keines der sogenannten Menschenrechte geht also über den egoistischen Menschen hinaus. Weit entfernt, daß der Mensch in ihnen als Gattungswesen aufgefaßt wurde, erscheint vielmehr das Gattungselben selbst, die Gesellschaft, als ein den Individuen äußerlicher Rahmen, als Beschränkung ihrer ursprünglichen Selbständigkeit“ (595). „Erst wenn der wirkliche individuelle Mensch in seinem empirischen Leben, in seiner individuellen Arbeit, in seinen individuellen Verhältnissen, Gattungswesen geworden ist, erst wenn der Mensch seine 'forces propres' als gesellschaftliche Kräfte erkannt und organisiert hat, ..., erst dann ist die menschliche Emanzipation vollbracht,“ (599). Die Individuen können sich aus ihrer Vereinzelung, aus ihrem Gegeneinander nur lösen, wenn die ökonomische

jektive Notwendigkeiten hat die kommunistische Partei.<sup>44</sup> Diese bedient sich zur Erfüllung ihrer Erziehungsaufgabe der staatlichen Organisation

Lage den zwischenmenschlichen Existenzkampf nicht mehr erfordert (Vgl. H. Klenner, Die marxistische Menschenrechtskonzeption, in: Dimensionen des Rechts. Gedächtnisschrift f. René Marcic [1974], Bd. 2, S. 793 ff. [795]). Diese Situation ist in der klassenlosen Gesellschaft gegeben, die keine heterogene Zusammensetzung mehr aufweist und so eine Interessenharmonie von Individuen und Gesellschaft herbeiführt. Auch gegenüber dem Staat gibt es nach dem Wegfall von herrschender und beherrschter Klasse keinen Antagonismus mehr; das gesamte Volk hat dann die staatliche Macht übernommen. Der Staat wird so zum „Organ, das den Interessen und dem Willen des gesamten Volkes Ausdruck verleiht“ (Parteiprogramm der KPdSU; zitiert nach B. Meissner, Entwicklung und Grundzüge der sowjetischen Staatslehre, in: R. Mau-rach/B. Meissner, 50 Jahre Sowjetrecht [Stuttgart u.a. 1969], S. 9 ff. [24 f.]), und damit zum Garanten der Rechte aller Bürger. Raum für Rechte des einzelnen gegen den Staat bleibt nicht mehr; die menschliche Persönlichkeit ist vollständig in die sozialistische Gesellschaft eingeordnet. Freiheit kann es nicht von Gesellschaft und Staat geben, sondern immer nur in ihnen und zu ihnen hin. Das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen ist eingebettet in das Selbstbestimmungsrecht des Volkes (vgl. H. Graefrath, Internationale Zusammenarbeit und Menschenrechte, Neue Justiz 27 [1973], S. 683 ff. [684]; DDR-Völkerrechtslehrbuch [1973], Teil 1, S. 325, Klenner [oben], S. 803). Die Grundrechte sind ausschließlich Mitwirkungsbefugnisse in Staat und Gesellschaft. Dies führt zur konsequenten Ablehnung überpositiven Rechts; nur der Staat kann Individualrechte verleihen, die nach der Basis-Überbau-Lehre wiederum abhängig sind von den gesellschaftlichen Verhältnissen (vgl. G. Tunkin, Völkerrechtstheorie [Berlin 1972], S. 108 f.; DDR-Völkerrechtslehrbuch [oben] S. 325, 328). Da sich die Gesellschaftsordnung zwangsläufig zum Kommunismus hin entwickelt, muß sich auch das Recht entsprechend ändern. Sozialistische Grundrechte können mithin keine unveränderlichen Normen sein. Sie sind vielmehr verbindliche Regelungen (Klenner, S. 800), mit deren Hilfe der historisch notwendige Befreiungsprozeß gestaltet wird (ebd.). Die von den östlichen Staaten gewährten Freiheitsrechte erhalten dadurch einen gegenüber der westlichen Auffassung völlig anderen Inhalt: sie geben nicht das Recht zu beliebiger Betätigung, sondern sind aufgrund des kollektivistischen Menschenbildes bezogen auf die Gesellschaft (und deren Interessen) und dienen gemäß dem marxistischen Rechtsverständnis der Verwirklichung des geschichtlichen Plans. Freiheit bedeutet „die auf Erkenntnis objektiver Notwendigkeit gegründete Herrschaft über uns selbst und die Natur.“ (Marx/Engels, zit. nach Klenner, S. 800). Das Handeln des Menschen ist umso freier, je mehr Verständnis er für die gesellschaftlichen Bewegungen hat, je mehr sich der Wille und das Handeln mit der objektiven Notwendigkeit decken (M. Hauser, Menschenrechte im Sowjetsystem [Bern 1973], S. 33). Daher kann es auch nicht der Sinn der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit sein, eine möglichst große Meinungsvielfalt herzustellen bzw. Informationen über alles und jedes zu bieten. Es geht allein um die Herausbildung einer die Wirklichkeit exakt wiedergebenden Meinung (Klenner, S. 801).

44 Sie vereint die bewußtesten Kräfte der Gesellschaft. Vgl. Art. 6 der Verfassung der UdSSR: „Die führende und lenkende Kraft der sowjetischen Gesellschaft, der Kern ihres politischen Systems, der staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen ist die Kommunistische Partei der Sowjetunion. Die KPdSU ist für das Volk da und dient dem Volk.

Ausgerüstet mit der marxistisch-leninistischen Lehre, bestimmt die Kommunistische Partei die allgemeine Perspektive der Entwicklung der Gesellschaft, die Linie der In-

und aller Medien, <sup>45</sup> filtert im Namen der Freiheit durch staatliche Zensur die erkenntnisfördernden Meinungen und Informationen aus und verbreitet sie allein weiter. Nachrichtenbeschaffung und -verarbeitung unterliegen somit der Kontrolle und Verantwortung des Staates; er kann bestimmen, was seine Staatsbürger zu hören bekommen dürfen, was über ihn berichtet wird, aber auch was „seine“ Medien über andere Länder zu verbreiten haben. Kurz: Jede grenzüberschreitende Information hat das Nadelöhr des staatlichen Informationsmonopols zu passieren. Dies tut sie heute aber weniger denn je.

### 3. *Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Information, insbesondere des Auslandsrundfunks, als Bedrohung des kommunistischen Herrschaftssystems*

Die „Statuserhöhung“ der Freiheit des Informationsflusses über die Grenzen hinweg von einem Zugeständnis bei politischem Schönwetter zum Inhalt eines Menschenrechtes ging Hand in Hand mit einem gewaltigen Ausbau nicht nur des Rundfunks als Medium überhaupt, <sup>46</sup> sondern des gezielt als Mittel der staatlichen Selbstdarstellung und internationalen Propaganda eingesetzten *Auslandsrundfunks*. So hören heute über 100 Mill. Menschen täglich Radiosendungen, die von etwa 80 Staaten im Umfang von ca. 21 000 Wochenstunden an das Ausland gerichtet werden. Den intensivsten Auslandsrundfunk betreibt zwar die Sowjetunion selbst. <sup>47</sup> Während der Westen jedoch den Informationsfluß aus den

nen- und Außenpolitik der UdSSR, leitet sie die große schöpferische Tätigkeit des Sowjetvolkes und verleiht seinem Kampf für den Sieg des Kommunismus planmäßigen, wissenschaftlich begründeten Charakter. Alle Parteiorganisationen handeln im Rahmen der Verfassung der UdSSR.“ (zit. nach Osteuroparecht 24 [1978], Heft 1 – 2).

45 Vgl. Art. 35 des Parteistatuts der KPdSU: „Das Zentralkomitee ... bestimmt die Redaktionen der zentralen Zeitungen und Zeitschriften, die seiner Kontrolle unterstehen“ (zit. nach Hauser [Anm. 43], S. 208).

46 Das in Anm. 15 genannte IIC-Dokument aus dem Jahre 1977 spricht von 25.500 ortsfesten Sendern.

47 Sie strahlt wöchentlich ca. 2000 Programmstunden in 84 Sprachen aus. Der UdSSR folgen die Volksrepublik China, Ägypten, die USA, die Bundesrepublik, die BBC, Nordkorea und Albanien. Sämtliche Zahlenangaben nach John E. Reinhardt, dem Direktor der (ehemaligen) US Information Agency: Hearings before the Subcommittee on International Operations of the Committee on Foreign Relations, US. Senate, 95th Cong., 1st Session on the Implications of International Communications and Informations, S. 223. Vgl. zum ganzen Boelcke (Anm. 22); H. von Löwis of Menar, Die Rolle des Rundfunks im Ost-West-Konflikt, in: H.-P. Schwarz (Hrsg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik (München 1975), S. 533 ff.; G. Wettig, Der Kampf um die freie Nachricht (Zürich 1977); derselbe, Broadcasting and Détente (London 1977); D.M.

kommunistischen Ländern ohne Schwierigkeiten für sein politisches Selbstverständnis und ohne ersichtliche Desintegrationseffekte über sich ergehen läßt, wird die Durchbrechung des amtlichen Informationsmonopols durch die westlichen Medien im marxistischen Lager als ständige Bedrohung, als Destabilisierung empfunden und entsprechend bekämpft. Das verwundert nicht, wenn Untersuchungen ergeben, daß z.B. gewichtige aktuelle Informationen, die nur über ausländische Sender zu erfahren sind, 50 bis 75% der erwachsenen Bevölkerung der Sowjetunion erreichen, daß dort allein die Programme von „Radio Liberty“ im Laufe eines Monats von 30 bis 40 Mill. Menschen gehört werden, daß 20 bis 30% der erwachsenen Stadtbevölkerung täglich und insgesamt 80% der erwachsenen Sowjetbürger in irgendeiner Weise mit ausländischen Sendungen in Berührung gelangen.<sup>48</sup> Am politisch militantesten wird in der UdSSR übrigens die „Deutsche Welle“ eingeschätzt.<sup>49</sup> Im Mittelpunkt der östlichen Abwehrstrategien stehen aber dennoch die Münchner sog. „Freiheitssender“ „Radio Free Europe“ und „Radio Liberty“, die sich in Senderichtung und Programm ausschließlich an die Bevölkerung Osteuropas (im zweiten Fall an die der Sowjetunion) richten<sup>50</sup>.

Trotz dieser besonderen Betonung des Rundfunks werden aber auch alle anderen westlichen Medien als „trojanische Pferde“ der Subversion eingestuft, mit besonderer Schärfe seit der Formierung neuer oppositioneller Bewegungen.<sup>51</sup> Die Losung des östlichen Abwehrkampfes prä-

*Abshire*, International Broadcasting (London 1976); *J. Hale*, Radio Power (London 1975); *M. Lisann*, Broadcasting to the Soviet Union (New York u.a. 1975). Vgl. ferner die an anderen Stellen dieses Referates genannte neuere Literatur zum Problem Völkerrecht und Propaganda.

48 Zahlenangaben aus dem oben in Anm. 1 zitierten Bericht der NZZ.

49 Sie strahlte z.B. auf russisch den Text des in der Sowjetunion nicht veröffentlichten Buches „Der Archipel GULAG“ von A. Solschenizyn aus und führte zur Begründung an, solange es die Sowjetführer zuließen, daß der Geist Stalins auch nur in Worten konserviert werde, bestehe für das Ausland nicht nur das Recht, sondern die „Pflicht zur Einmischung“ (von *Löwis of Menar* [Anm. 47], S. 538). Zur Interventionsproblematik siehe unten S. 63 ff.

50 Zu den „Freiheitssendern“ neben dem in Anm. 47 genannten Schrifttum noch *R.C. Rowson*, The American Commitment to Private International Political Communications: A View of Free Europe, Inc., in: International Control of Propaganda (Anm. 21), S. 20 ff.; *G.B. Krause-Ablass*, Zur Rechtslage von Radio Free Europe, Rundfunk und Fernsehen 19 (1971), S. 20 ff. Aus östlicher Sicht *G. Grasnick/B. Koch*, „Freizügigkeit“ für „ideologische Diversion“, I PW-Berichte (Berlin-Ost) 7 (1978), Heft 1, S. 53 ff.; ferner ebd. Heft 3, S. 48 ff, 65 ff.;

51 Siehe etwa die im „Spiegel“ Nr. 9/1979, S. 29 ff., auszugsweise veröffentlichte Geheimrede des DDR-Ministers für Staatssicherheit, *Erich Mielke*, vom 16. Oktober 1978, in der ein geradezu paranoid anmutendes Bild westdeutscher Spionage- und Infiltrationszentren gezeichnet wird.

sentiert sich in kompromißlosem Schwarz-Weiß: Die grenzüberschreitende Informationstätigkeit der Sowjetunion und ihrer Verbündeten dient stets dem Frieden, der Völkerverständigung, der kulturellen Bereicherung und dem sozialen Fortschritt, sie ist ein notwendiges und rechtmäßiges Mittel des ideologischen Kampfes.<sup>52</sup> Die Information aus dem Westen dagegen zielt immer auf Diversion, Subversion, sie besteht aus Lügen und Verleumdungen, aus „einem unaufhaltsamen Sturzbach gnadenlosester Desinformation“.<sup>53</sup> Daneben wird an die Moral appelliert, der Informationsfluß westlicher Provenienz als ein durch Sex, Gewalttätigkeit und Profitgier verschmutztes Gewässer „entlarvt“.<sup>54</sup>

Völkerrechtsdogmatisch griffigere Abwehrmaßnahmen werden auf juristischer wie technischer Ebene getroffen.

## V. Die östlichen Abwehrstrategien in kritischer Sicht

### 1. „Entschärfung“ der völkerrechtlichen Festlegung auf Informationsfreiheit

Unter den juristischen Mitteln ist einmal der Versuch zu nennen, die vertraglich geschuldete Meinungs- und Informationsfreiheit durch eine

52 Vgl. die Stimmen bei *Wettig*, Der Kampf um die freie Nachricht (Anm. 6) und: Der östliche Kampf gegen den Informationsfluß aus der Bundesrepublik (Anm. 5), *passim*; - Angriff auf den Entspannungsprozeß, IPW-Berichte 6 (1977), Heft 4, S. 32 ff.

53 So ein Leitartikel des theoretischen Organs der KPdSU (14/1973); auszugsweise übersetzt in: Osteuropa 7 (1974), 462 f. (nach *Wettig* [Anm. 5], S. 1058).

54 In dieser Richtung besonders eindringlich der sowjetische Delegierte *Malik* am 25. Oktober 1972 vor der UN-Generalversammlung:

„Der Vertreter Belgiens sprach vom freien Informationsfluß. Aber da erhebt sich eine Frage: Wessen Fluß? Ein reiner, ein schöpferischer Fluß im Interesse des Friedens und der Menschheit? Oder soll er verschmutzt sein durch Sex, Gewalttätigkeit, Propaganda, Desinformation, Verleumdung, durch Einmischung in die inneren Angelegenheiten, in die Kultur und Zivilisation jeder einzelnen Nation?... Wer wird sich an der Quelle dieses Informationsflusses befinden, verantwortliche Regierungsfunktionäre oder unverantwortliche private Firmen und Gesellschaften, die sich um des Profits willen zu allem herbeilassen? Sie würden einen Fluß schmutziger Informationen ausbreiten. Wir sind nicht gewillt, diese Art von Fluß „freien Informationsfluß“ zu nennen. Wird er für das eigene Land bestimmt sein, gut, tun Sie es. Niemand wird sich da einmischen. Wenn Sie diese Art von Informationen lieben, tun Sie es, nehmen Sie sie. Aber niemand hat das Recht, diese verschmutzten Flüsse und Ströme in andere Länder zu leiten, sie den Geist anderer Menschen durchtränken zu lassen, denen diese 'ethischen Werte' völlig fremd sind. Wozu? Freiheit der Information für welchen Zweck?“ (Zitiert nach R.D. *Heffner*, Offener Himmel oder Vorzensur?, Osteuropa 7 [1974], S. 486 ff. [491 f.]).

Doktrin zu entschärfen, nach der die Art und Weise der Realisierung auch völkerrechtlich verankerter Menschenrechte ihrem Wesen nach zu den inneren Angelegenheiten der Staaten gehört.<sup>55</sup> Mit dieser Auffassung hat sich die westliche Völkerrechtsdoktrin bereits gebührend auseinandergesetzt, so daß ich mir hier ersparen kann, darauf einzugehen.<sup>56</sup>

„Systemimmanent“ wird versucht, das, was durch die Anerkennung etwa des Artikels 19 des bürgerlichen und politischen Pakts zugestanden wurde, durch entsprechend extensive Auslegung der dort enthaltenen Ermächtigung zu gesetzlichen Einschränkungen, insbesondere aus Gründen der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung, sowie des Propagandaverbotes in Artikel 20 wieder zurückzunehmen.<sup>57</sup> Auch die-

55 Vgl. z.B. A.S. Piradov (Hrsg.), *International Space Law* (Moskau 1976), S. 190:

„For over a quarter of a century legal scholars have now been arguing as to whether there is a universally recognised principle of the freedom of information in international law. The main argument of those who claim that there is such a principle is the fact that some declarations and conventions on protecting human rights contain provisions concerning the right of everyone freely to seek, receive and import information and ideas through any media and regardless of frontiers'. These provisions, however, have a different meaning than that attributed to them by some legal experts and diplomats. To begin with, *human rights are not in the full sense of the word international*. The rights of citizens are regulated by the legislation of every state on a sovereign basis and independently of any external authority. Acts of international law relating to human rights merely imply the acceptance by states of certain general principles, which are to be reflected in their national legislation. The degree to which these general principles are taken into account and the form this takes can vary according to national, historical and other features. Article 28 of the Universal Declaration of Human Rights states that 'everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realised'. Obviously only each state itself can ensure a proper social order on its territory, and this applies to the mass media too.“ (Hervorhebung von mir).

Vgl. ferner die in Anm. 43 zitierten Arbeiten von Graefrath, Hauser und Klenner; schließlich G. Brunner, *Die sozialistische Grundrechtskonzeption im Lichte der UN-Menschenrechtskonvention*, in: G. Zieger/G. Brunner/S. Mampel/F. Ermacora, *Die Ausübung staatlicher Gewalt in Ost und West nach Inkrafttreten der UN-Konvention über zivile und politische Rechte* (Karlsruhe 1978), S. 37 ff.

56 Vgl. G. Hafner, *Die Souveränität in Beziehung zur Einzelperson gemäß der sowjetischen Völkerrechtsdoktrin*, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 4 (1977), S. 220 ff. (225 ff.). H-J. Uibopuu, *Der Schutz von Individualrechten in der sowjetischen Doktrin und Praxis*, ebd. S. 228 ff.; U. Beyerlin, *Menschenrechte und Intervention. Analyse der west-östlichen Menschenrechtskontroverse von 1977/78*, in: Simma/Blenk-Knocke (Anm. 21), S. 174 ff.; sowie Hauser (Anm. 43) und Brunner (Anm. 55).  
Zum ideologischen Hintergrund der Menschenrechtsdebatte B. Willms, *Politische Selbstbehauptung oder völkerrechtliche Intervention? Zum Stellenwert der Menschenrechte in der ideenpolitischen Ost-West-Auseinandersetzung*, in: Simma/Blenk-Knocke (Anm. 21), S. 201 ff.

57 Typisch Kleinwächter, (Anm. 5), S. 86. Zum Propagandaverbot s. unten S. 59 ff.

ser Methode ist mit Argumenten entgegengetreten worden, die ich in diesem Kreis nicht zu wiederholen brauche.<sup>58</sup>

Im übrigen wird die völkerrechtliche Unverbindlichkeit von einschlägigem „soft law“ betont, werden unerwünschte Vertragsprojekte lahmgelegt (wie die oben erwähnten Entwürfe 1948), wird bei offenbar unumgänglichen Zugeständnissen (wie Korb 3 der KSZE-Schlußakte) auf Formulierungen gedrungen, die das Übel so klein als möglich belassen, und wird schließlich der informationspolitische „Frontalltag“ durch Anwendung traditioneller fremdenrechtlicher Mittel gegen westliche Journalisten, Zensur, Beschlagnahme der Post usw. „bewältigt“<sup>59</sup>.

## 2. Umfassendes Propagandaverbot?

Eine weitere juristische Abwehrmaßnahme liegt in der Behauptung eines umfassenden völkerrechtlichen Propagandaverbotes, das insbesondere die Kriegshetze, daneben aber auch jede subversive, interventionistische, militaristische, gegen die Völkerfreundschaft gerichtete, rassistische, kulturimperialistische Propaganda umfassen soll – in summa: eigentlich jede Information aus dem Westen, die das eigene Monopol unterläuft. Dabei sollen die Staaten auch für die privaten Medien in ihrem Hoheitsbereich verantwortlich sein.<sup>60</sup>

Lassen Sie mich zuerst auf dieses Propagandaargument allgemein und anschließend speziell auf den Vorwurf der subversiven Intervention durch Information eingehen.

58 Vgl. *Buergenthal* (Anm. 30), S. 79 ff.; *Engelhard* (Anm. 13), S. 119; Ch. *Tomuschat*, Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, VN 26 (1978), S. 1 ff. (4, 5 f.); *Uibopuu* (Anm. 56), S. 223.

59 Darüber K. *Emmerich*, Hintergründe der Arbeitsbedingungen für Journalisten in Ost und West, Aus Politik und Zeitgeschichte 40/1977, S. 32 ff.; J. *Krause*, Westliche Journalisten in den Staaten des Ostblocks, Eine Bilanz zwei Jahre nach Helsinki, ebd. S. 18 ff.; sowie (aus östlicher Sicht) E. *Guz*, Massenmedien und die KSZE. Arbeitsbedingungen der Korrespondenten, ebd. S. 3 ff. Über Zensur und Konfiskation von Briefpost in die UdSSR vgl. „Der Spiegel“ Nr. 35/1977, S. 69: „Verschwundene Briefe“.

60 Vgl. *Wettig*, Der Kampf um die freie Nachricht (Anm. 6), *passim*; *Kleinwächter* (Anm. 5), S. 87; sowie die in den folgenden Anmerkungen genannte völkerrechtliche Literatur zum Propagandaproblem.

E. *McWhinney* spricht treffend von einem „cloud concept without any limiting parameters“: The Antinomy of Policy and Function in the Institutionalization of International Telecommunications Broadcasting, *Columbia Journal of Transnational Law* 13 (1974), S. 3 ff. (17).

In der völkerrechtlichen Beurteilung der Propaganda liegt der westlichen Auffassung nach wie vor die Unterscheidung zwischen staatlicher und privater Tätigkeit zugrunde.<sup>61</sup>

Für die *Staaten* selbst gilt ohne Zweifel ein völkerrechtliches Verbot der Kriegspropaganda, wie es auch die „Friendly Relations“-Deklaration formuliert.<sup>62</sup> Das Verbot subversiver Propaganda stellt einen Ausschnitt aus der Interventionsproblematik dar, auf die ich gleich eingehen werde. Daneben verpflichtet auch das gegenwärtige Völkerrecht die Staaten zur gegenseitigen Achtung ihrer Ehre, wenngleich die Toleranzschwelle heute höher liegt als früher.<sup>63</sup> Insoweit besteht Übereinstimmung zwischen Ost und West.

In der völkerrechtlichen Beurteilung *privater* Propaganda aber scheiden sich die Geister. Denn die westlichen Staaten sind von der traditionellen Doktrin, wie ich sie eingangs resümiert habe, nicht abgewichen und lehnen eine direkte völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die von ihnen unabhängigen Medien kategorisch ab.<sup>64</sup> Ich werde diesen Punkt gleich noch präzisieren. Was die Informationsinhalte betrifft, gegenüber deren Verbreitung den Staatsorganen eine völkerrechtliche Verhinderungs- oder Strafpflicht obliegt, so ist es in den vergangenen

61 Zum folgenden H. *Arnbruster*, Propaganda, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2 (1961), S. 807 f.; G. *Dambmann*, Propaganda im Friedensvölkerrecht (Frankfurt a.M. 1953); C.C. *Havighurst* (Hrsg.), International Control of Propaganda (Dobbs Ferry 1967); L.J. *Martin*, International Propaganda (Minneapolis 1958); B.S. *Murty*, Propaganda and World Public Order (New Haven-London 1968); N. *Reich*, Die Völkerrechtlichen Schranken der internationalen politischen Propaganda in Friedenszeiten (Diss. München 1966); A.M. *Stuyt*, Reflections on Propaganda, Netherlands International Law Review 24 (1977), S. 274 ff.; E. *Wehser* (Anm. 21), S. 50 ff.; J.B. *Whitton*, Propaganda and International Law, Recueil des Cours 72 (1948 I), S. 545 ff. (sämtlich mit umfangreichen weiterführenden Angaben).

62 Generalversammlungsresolution 2625 (XXV), wiedergegeben z.B. in AJIL 65 (1971), S. 243 ff.: „In accordance with the purposes and principles of the United Nations, States have the duty to *refrain* from propaganda for wars of aggression“ (ebd. S. 246, Hervorhebung von mir).

63 B. *Simma*, Die Paragraphen 338 und 339 der Regierungsvorlage eines Strafgesetzbuches im Licht des Völkerrechts, Juristische Blätter 90 (1968), S. 458 ff.; A. *Verdross*/B. *Simma*, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis (Berlin 1976), S. 231 f.

64 Siehe oben S. 45 f. sowie *Reich* (Anm. 61), S. 178 f. und *passim*. Aus der jüngeren Staatenpraxis vgl. die italienische Verbalnote an Österreich vom 26. Juli 1961 und die österreichische Antwortnote vom 1. August 1961 betreffend das Verhalten österreichischer Staatsorgane gegenüber propagandistischen und gewaltsamen Aktionen Privater zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts für Südtirol, abgedruckt in der Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik 1 (1960 – 61), S. 383 ff., 391 ff.



Jahrzehnten zu keinem echten systemübergreifenden Konsens gekommen. Noch weniger sehen sich die westlichen Demokratien in der Lage, den Medien bestimmte Informationsinhalte positiv vorzuschreiben.<sup>65</sup> Den Grund für diese Haltung bildet einerseits die innerstaatliche Pressefreiheit, andererseits die Gefahr des politischen Mißbrauchs. Sind die Massenmedien, so argumentiert am prononciertesten die USA, tatsächlich staatsunabhängig, pluralistisch und am Modell der freien Konkurrenz orientiert, so werden Stimmen darunter, die etwa Kriegspropaganda betreiben, wenig Resonanz finden.<sup>66</sup> Zu einer echten Gefahr wird derartige Hetze nur dann, wenn sie vom Staat initiiert und unterstützt wird – dann aber muß *der Staat* völkerrechtlich in die Pflicht genommen werden. Andererseits bietet ein Rechtsstaat, wenn er sich international verpflichtet, Kriegspropaganda zu unterbinden, ohne daß dieser Begriff gleichzeitig in seinen Konturen scharf genug umrissen würde,<sup>67</sup> dem politischen Gegner eine infolge seiner Grundrechtsbindung gegenüber den Medien nur schwer zu schützende Blöße. Aus diesen Gründen, und *nur* deswegen, haben sich die meisten westlichen Staaten gegen die *völkerrechtliche* Statuierung eines Verbotes auch der Kriegspropaganda als Schranke für den freien Informationsfluß gewandt<sup>68</sup> – nicht immer mit

65 Vgl. Zellweger (Anm. 16), S. 140; Cohen-Jonathan (Anm. 10), S. 44 ff.; Engelhard (Anm. 13), S. 147 ff.

66 Diese Überzeugung basiert auf dem sog. „marketplace“-Konzept der Meinungsfreiheit, vgl. das Sondervotum von Justice Holmes in *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919); dazu K.-H. Grossmann, Inhalt und Grenzen des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Spiegel der Entscheidungen des Supreme Court of the United States, JÖR N.F. 10 (1961) S. 181 ff. Nach dieser Theorie kommt politischer Konsens durch freie Diskussion auf dem *market of opinions* zustande. Dieser Prozeß steuert und korrigiert sich selbst, Eingriffe der Staatsgewalt dürfen daher nur bei Vorliegen einer klaren und gegenwärtigen Gefahr des Eintretens eines beträchtlichen Übels erfolgen („clear and present danger test“, dazu Grossmann [ebd.] S. 186 ff.).

67 Um eine derartige Definition bemühen sich Wissenschaft und Praxis seit Jahrzehnten vergebens, ebenso wie um die Begriffsbestimmung des verbotenen Angriffskrieges selbst. Cohen-Jonathan (Anm. 10), S. 46, Anm. 119, verweist in diesem Zusammenhang auf eine Beobachtung der britischen Regierung auf der UNESCO-Generalkonferenz 1972, wonach es bei strikter Interpretation eines angenommenen völkerrechtlichen Verbotes der Kriegspropaganda den Medien untersagt wäre, auch nur die Möglichkeit des Einsatzes von Waffengewalt gegen Südafrika zu diskutieren. Durch eine solche Völkerrechtsnorm, so meinte die britische Regierung, könnte sogar die Verbreitung derjenigen Resolutionen der UN-Generalversammlung verboten sein, in denen zur Hilfeleistung an nationale Befreiungsbewegungen aufgefordert wird, die zur Erreichung ihrer Ziele Gewalt anwenden.

68 Vgl. Cohen-Jonathan (Anm. 10), S. 44 ff.

Erfolg, wie z.B. Artikel 20 Absatz 1 des UN-Paktes zeigt.<sup>69</sup> Einige westliche Staaten, darunter die USA, haben denn auch zu dieser Bestimmung Vorbehalte geltend gemacht oder angekündigt, um ihre liberale Konzeption leichter aufrechterhalten zu können<sup>70</sup>.

An mehr oder weniger allgemein anerkannten und unproblematischen Schranken für den nichtstaatlichen Informationsfluß gelten somit heute wie schon im traditionellen Völkerrecht ein Verbot des Aufrufs zu Gewalttaten gegen bestimmte ausländische Staatsorgane und die Pflicht zur Respektierung der Ehre fremder Staaten sowie das Verbot des Aufrufs zum Völkermord,<sup>71</sup> während eine *zwischenstaatliche* Verpflichtung zur Bestrafung rassistischer Propaganda (in Artikel 4 des Rassendiskriminierungsabkommens) und insbesondere das Verbot „jedes Eintreten[s] für nationalen, rassischen oder religiösen Haß, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird“, in Artikel

69 Art. 20 lautet wie folgt:

„(1) Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten.

(2) Jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Haß, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.“

70 Vgl. die Zusammenstellung in UN-Doc. CCPR/C/2 vom 14. Februar 1977 oder in UN Doc. ST/LEG/SER.D/11: Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions (Stand: 31.12.1977), S. 105 ff. (Dänemark, Finnland, Großbritannien, Norwegen und Schweden).

In dem Bericht des US-State Department zu den vier Menschenrechtsverträgen, die von Präsident Carter am 23. Februar 1978 dem Senat zur Genehmigung vorgelegt wurden, heißt es: „In view of the large number of States concerned and the disparity of view on some questions, it was not possible to negotiate treaties which were in perfect accord with the United States Constitution and law. The treaties contain a small number of provisions which are or appear to be in conflict with United States law. The *most serious examples* are paragraphs a) and b) of Article 4 of the Convention on Racial Discrimination, and Article 20 of the Covenant on Civil and Political Rights, which conflict with the right of free speech as protected by the Constitution ...“ (AJIL 72 [1978], S. 620 ff. [621]), Hervorhebung von mir). Daher schlug die US-Regierung folgenden Vorbehalt zu den Art. 20 und 5 (1) des UN-Paktes vor:

„The Constitution of the United States and Article 19 of this Covenant contain provisions for the protection of individual rights, including the right of free speech, and nothing in this Covenant shall be deemed to require or to authorize legislation or other action by the United States which would restrict the right of free speech protected by the Constitution, Laws and practice of the United States“ (ebd., S. 627).

71 Vgl. Art. III (c) der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948, BGBl. 1954 II, S. 729 (Pflicht der Vertragsstaaten zur Bestrafung der „unmittelbaren und öffentlichen Anreizung zur Begehung von Völkermord“).

20 Absatz 2 UN-Pakt zu ähnlichen Bedenken Anlaß geben wie das Verbot der Kriegspropaganda in Absatz 1 dieser Bestimmung.<sup>72</sup>

### 3. Lückenloses Interventionsverbot?

Die östliche Konzeption des Interventionsverbotes ist (in den Worten von *H.H. Mahnke*)<sup>73</sup> „lückenlos gewoben“, um die Gesamtheit der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Angelegenheiten der Staaten des sozialistischen Lagers gegen Gefährdungen durch den ideologischen Gegner abschotten zu können. Nach dieser Rechtsbehauptung gelten mehr oder weniger alle Nachrichten aus dem westlichen Ausland, die sich überhaupt in einen politischen Zusammenhang einordnen lassen, vom Gesundheitszustand Breschnews bis zu irgendwelchen industriellen Produktionsziffern, ohne Rücksicht darauf, ob sie von staatlichen Institutionen oder von privater Seite verbreitet werden, von vornherein als Einmischung; als erlaubter Informationsinhalt bleibt eigentlich nur die kulturelle Selbstdarstellung des Sendelandes.<sup>74</sup> In diesem Sinne ist etwa die DDR-Berichterstattung in den Massenmedien der Bundesrepublik pauschal als Verstoß gegen das Interventionsverbot in Artikel 6 des Grundlagenvertrages bezeichnet worden;<sup>75</sup> insbesondere aber wird die Tätigkeit des westlichen Auslandsrundfunks, und hier wiederum vor allem diejenige von „Radio Free Europe“ und „Radio Liberty“, mit diesem Verdikt belegt.<sup>76</sup>

72 Daher finden wir auch hier eine Reihe von Vorbehalten westlicher Staaten; vgl. UN Doc. ST/LEG//SER.D./11 (Anm. 70), S. 88 ff.

Die amerikanische Regierung hat dem Senat zu Art. 4 der Rassendiskriminierungskonvention einen gleichlautenden Vorbehalt vorgeschlagen wie zu Art. 20 des Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte (oben Anm. 70): A JIL 72 (1978), S. 622.

73 *H.H. Mahnke*, Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlußakte und das Völkerrecht – Völkerrechtliche Aspekte der deutschen Frage, Teil II, Recht in Ost und West 21 (1977), S. 111 ff. (118; „lückenlos gewebt“).

74 *Wettig* (Anm. 5), S. 74 ff. Der DDR-Autor *W. Kleinwächter* berichtet von einer Untersuchung des Instituts für Massenkommunikationsforschung in Tampere (Finnland) aus dem Jahre 1974, aus der sich ergeben habe, „daß die International Herald Tribune, die FAZ oder die Neue Züricher [sic] Zeitung bis zu doppelt so viele Artikel drucken, die als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der UdSSR zu werten sind, als Artikel über die Europäische Sicherheit“: Völkerrechtliche Aspekte eines direkten Satellitenfernsehens, Theorie und Praxis (hrsgg. v. Fernsehen der DDR) 61 (1976), S. 60 ff. (76).

75 In einem Interview des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der SED, E. Honecker, mit dem „Neuen Deutschland“ vom 6. August 1975 (*Mahnke* [Anm. 73], S. 118).

76 Vgl. oben Anm. 47, 50 und 52.

Nun ist es bereits ein Gemeinplatz, die Problematik der Intervention als eines der nebulosesten Kapitel des Völkerrechts zu bezeichnen. Die taktische Unschärfe der östlichen Argumentation verunsichert den Betrachter noch mehr. Alles was ich heute tun kann, ist daher, zu einigen Punkten, die mir für die rechtliche Beurteilung des Einmischungsvorwurfs gegenüber grenzüberschreitenden Informationen wesentlich zu sein scheinen, den gemeinsamen Nenner in der nichtkommunistischen Völkerrechtslehre und -praxis<sup>77</sup> zu bestimmen und mit den östlichen Vorwürfen zu konfrontieren.

#### a) Interventionssubjekte

Was die möglichen Interventionssubjekte, also die Akteure anbetrifft, die sich überhaupt einer völkerrechtswidrigen Einmischung schuldig machen können, so kommen für diese Rolle *de iure lato* nur Staaten und staatsähnliche Völkerrechtssubjekte<sup>78</sup> sowie internationale Organisationen infrage, nicht jedoch private Personen oder Körperschaften, ob es sich dabei nun um Pressekonzerne, internationale Nachrichtenagenturen oder staatsunabhängige Rundfunkanstalten handelt.<sup>79</sup> Aus den östlichen Behauptungen, die Staaten seien für die Massenmedien in ihrem Hoheitsbereich völkerrechtlich „verantwortlich“, geht ferner nur selten hervor, was darunter präzise verstanden wird. Diese Aussage könnte einmal so gemeint sein, daß die Informationstätigkeit der Medien den Staaten *zugerechnet*, also als staatliche Tätigkeit qualifiziert werden muß. Damit wäre das völkerrechtliche Interventionsverbot in der Tat für die Medien unmittelbar verbindlich. Das würde aber voraussetzen, daß

77 Insbesondere anhand folgender neuerer Untersuchungen, die auch einen guten Überblick über das ältere Schrifttum bieten: B. Graf zu *Dohna*, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (Berlin 1973), S. 103 ff.; A. *Gerlach*, Die Intervention (Hamburg 1967); H. *Neuhold*, Internationale Konflikte – verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung (Wien-New York 1977), S. 269 ff.; E. *Wehser* (Anm. 21); H.G. *Brauch*, Sozialwissenschaftliche Interventionsbegriffe und externe Einwirkungsphänomene im Bereich der internationalen Beziehungen, in: *Simma/Blenk-Knocke* (Anm. 21), S. 55 ff.; *Beyerlin* (Anm. 56), S. 157 ff. Auch ein Teil der Literatur zur völkerrechtlichen Beurteilung der Propaganda (oben Anm. 61) geht anhand der subversiven Propaganda auf die Interventionsproblematik ein.

78 Insbesondere stabilisierte *de facto*-Herrschaften: *Verdross/Simma* (Anm. 63), S. 211 ff.; J.A. *Frowein*, Das *de facto*-Regime im Völkerrecht (Köln-Berlin 1967); H.-W. *Balekjian*, Die Effektivität und die Stellung nicht anerkannter Staaten im Völkerrecht (Den Haag 1970).

79 Unklar *Cohen-Jonathan* (Anm. 10), S. 51 f.

diese Medien vom Staat abhängig sind, von ihm beauftragt, kontrolliert werden. In der Formulierung von Artikel 8 des ILC-Entwurfs über die Verantwortlichkeit der Staaten:

„The conduct of a person or group of persons shall be considered as an act of the State under international law if ... it is established that such person or group of persons was in fact acting on behalf of that State.“<sup>80</sup>

Dieser Nachweis kann für die Staaten nicht erbracht werden, in denen Presse- und Rundfunkfreiheit auch in der Verfassungswirklichkeit verankert sind, der Staat also die Informationsinhalte nicht bestimmen kann. Dagegen ergibt sich eine solche Zurechnung beinahe automatisch dort, wo der Staat ein Informationsmonopol durchsetzt. Die Behauptung staatlicher Verantwortlichkeit für die Medien kann somit im Falle derjenigen Staaten, in denen die Massenmedien effektiv staats- und regierungsfrei organisiert sind, sinnvoll nur dahingehend geprüft werden, ob die Staatsorgane ihren Präventions- und Repressionspflichten zum Schutz des Auslands gegen private Angriffe nachgekommen sind.<sup>81</sup>

Lassen Sie mich das Vorgesagte am Beispiel der *Münchener „Freiheits-sender“* verdeutlichen.<sup>82</sup> Bei diesen Sendern zielt die Frage der Zurechnung in Richtung USA, die Frage der Aufsichtspflichten gegenüber Privaten auch in Richtung Bundesrepublik.

RFE und RL werden von privaten Organisationen, juristischen Personen des amerikanischen Rechts, betrieben.<sup>83</sup> Die Finanzierung erfolgte bis 1971 durch den CIA, seither aus regulären Haushaltsmitteln, die vom Kongress jährlich bewilligt werden.<sup>84</sup> Dessenungeachtet bleibt die Unabhängigkeit der Sender gewahrt; es besteht lediglich die Auflage, „daß die Stationen nicht in einer Weise arbeiten, die im Widerspruch zu den allgemeinen Zielvorstellungen amerikanischer Außenpolitik steht“.<sup>85</sup> Ihre Tätigkeit wird seit einigen Jahren von einem Board of In-

80 Draft articles on State responsibility; Report of the International Law Commission on its twenty-ninth session, ILC-Yearbook 1977 II, Part Two, S. 9 ff. Vgl. auch R. Ago, Third report on State responsibility: The internationally wrongful act of the State, source of international responsibility, UN Doc. A/CN.4/246, ILC-Yearbook 1971 II, Part One, S. 199 ff., 262 ff.

81 Vgl. oben und allgemein *Verdross/Simma* (Anm. 63), S. 623 ff; Draft Article 11 der ILC (Anm. 80) und Ago, Fourth report on State responsibility, UN Doc. A/CN.4/264, ILC-Yearbook 1972 II, S. 71 ff., 95 ff.

82 Vgl. die Literaturangaben in Anm. 47 und 50.

83 *Krause-Ablass* (Anm. 50), S. 21.

84 *von Löwis of Menar* (Anm. 47), S. 547; *Abshire* (ebd.), S. 32 f.

85 Ebd.

ternational Broadcasting überwacht, der sich aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzt.<sup>86</sup> Bei dieser Sachlage würde ich eine völkerrechtliche Zurechnung der Sendungen an die Vereinigten Staaten, jedenfalls seit den organisatorischen Veränderungen der letzten Jahre,<sup>87</sup> *prima facie* verneinen.

Der Sendebetrieb in der Bundesrepublik hat seine Rechtsgrundlage in einer rundfunk- und fernmelderechtlichen Genehmigung der Deutschen Bundespost.<sup>88</sup> Eine derartige Lizenz ist nach der Funkvollzugsordnung des Internationalen Fernmeldevertrages völkerrechtlich obligatorisch<sup>89</sup>. Sie begründet Kontrolle und direkte Verantwortlichkeit der Bundesrepublik aber nur im Telekommunikations-, also im technischen Bereich, die Sendetätigkeit an sich und der Inhalt der Sendungen werden nicht erfaßt.<sup>90</sup> Die Aufsichtspflicht der Bundesrepublik bemißt sich also nach den allgemeinen völkerrechtlichen Kriterien.

#### b) Interventionsobjekt

Als Schutzobjekt des Interventionsverbotes gilt zwar grundsätzlich die Gesamtheit der „political, economic, social and cultural systems“ eines Staates, wie es die „Friendly Relations“-Erklärung umschreibt.<sup>91</sup> Diese völkerrechtliche Schranke greift aber nur in dem Maße, in dem diese Angelegenheiten noch nicht durch Verträge oder Gewohnheitsrecht aus dem *domaine réservé* ausgeschieden sind<sup>92</sup>. Die Festlegungen auf Infor-

86 Ebd.

87 Darüber *Abshire* (Anm. 47), S. 32 f.; *Wettig*, Deutschland Archiv 1976 (Anm. 5), S. 1055 ff.; *derselbe*, Broadcasting and Détente (Anm. 47), S. 34 ff., 106 f. In einem Schreiben vom 28. August 1976 bezeichnete auch US-Staatssekretär Kissinger die beiden Münchner Sender als „independent, highly professional operations“: Dept. of State Bulletin, Vol. LXXV, Nr. 1944, Sept. 27, 1976, S. 405 f.

88 Eingehend *Krause-Ablass* (Anm. 50), S. 22 ff. Als verfassungsrechtliche Ermächtigungsnorm wird Art. 73 Nr. 1 GG angesehen; vgl. ebd. S. 26.

89 Vgl. Nr. 725 Abschnitt 1 der Funkvollzugsordnung: „keine Sendestation darf von einer Privatperson oder einer sonstigen Organisation errichtet oder betrieben werden, ohne daß die Regierung des betreffenden Landes dazu eine Lizenz vergeben hat“ (bei *Engelhard* [Anm. 13], S. 184). Dazu *Eek* (Anm. 8), S. 52; *Evensen* (Anm. 15), S. 532 f. Ohne Lizenz, „mit stillschweigender Duldung der Bundesregierung, betrieb die russische Emigrantenorganisation NTS („Volksarbeitsbund“) über zwanzig Jahre lang bis 1973 ihren Kurzwellensender „Freies Rußland“: *von Löwis of Menar* (Anm. 47), S. 539.

90 *Engelhard* (Anm. 13), S. 184 f.

91 Vgl. oben Anm. 62.

92 *Verdross/Simma* (Anm. 63), S. 155 ff., 158; *Beyerlin*, (Anm. 56), S. 174 ff.; *Wehser* (Anm. 21), S. 37 ff.; J.H. *Kaiser*, Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart, Berichte DGVR 7 (1967), S. 1 ff. Unverständlich *Eek* (Anm. 8), S. 137.

mationsfreiheit in den Menschenrechtspakten haben insoweit als Vehikel zur Reduzierung des vorbehaltenen Bereichs gedient<sup>93</sup>. Aber auch in bezug auf die nicht derart internationalisierten Sachgebiete würde das völkerrechtliche Interventionsverbot *ad absurdum* geführt, verstünde man es total, daß es alle fremden Einflüsse, jede Befassung des Auslands mit solchen Fragen ausschliesse.

### c) Einwirkungsmittel

Damit sind wir beim heikelsten Punkt, nämlich dem Problem der verbotenen Einwirkungsmittel, angelangt. Ich beziehe mich hier nur auf die vom Interventionsverbot selbst erfaßten Mittel, nicht auf solche, deren Einsatz auch gegen andere Völkerrechtsnormen verstößt, wie dies z.B. bei grenzüberschreitender Information durch mittels Ballons oder Raketen beförderte Flugblätter der Fall wäre. Dadurch würde die territoriale Integrität des Zielstaates verletzt, und zwar ganz unabhängig vom Informationsinhalt.<sup>94</sup>

In unserem Zusammenhang ist die berühmte „Untergrenze“ verbotener Einmischung zu untersuchen. Damit will ich keineswegs ausschließen, daß grenzüberschreitende Information sich nicht auch als Mittel einer „*dictatorial* interference“ eignet.<sup>95</sup> Umgekehrt steht hinter einem Großteil dieser Information überhaupt keine Einmischungsabsicht – was nicht heißen soll, daß nicht auch dadurch Reaktionen in einer ausländischen Bevölkerung hervorgerufen werden können, wie sie die eigentliche „internationale politische Kommunikation“, wie es euphemistisch heißt,<sup>96</sup> mit dem mehr oder weniger erklärten Ziel anstrebt, durch Mobilisierung der Bevölkerung die betroffene Regierung zu einem gewünschten Verhalten zu veranlassen<sup>97</sup>. In der Beurteilung eben

93 So auch *Wehser* (Anm. 21), S. 53; *Engelhard* (Anm. 13), S. 144.

94 Vgl. die Berichte über derartige Aktionen bei *Whiteman*, *Digest of International Law* 13 (1968), S. 976 ff; *von Löwis of Menar* (Anm. 47), S. 552, sowie *ZaöRV* 18 (1957), S. 723 f. Laut dem Nachrichtenmagazin „*Time*“ vom 10. Juli 1978 (S. 36) haben die US-Streitkräfte in einem „typischen“ Monat des Jahres 1969 713 Millionen Flugblätter über Nordvietnam abgeworfen.

95 *Oppenheim/Lauterpacht* (Anm. 18), S. 305.

96 Ein leitender Angestellter von „Radio Free Europe“ bezeichnete den Begriff „international political communications“ als „roughly equivalent to the cruder term *propaganda*“: *R.C. Rowson*, *The American Commitment to Private International Communications: A View of Free Europe, Inc.*, in: *Havighurst* (Anm. 21), S. 20 ff. (24).

97 Vgl. *Rowson*, ebd., S. 24: „[T]he term 'international political communications' ... consists of (a) public communication directed to a mass audience (b) whose use is planned (c) to affect the minds and emotions (d) of groups and not just single individuals (e) for a specific public purpose“.

dieser subtilen Methoden der Beeinflussung aber, in der Lokalisierung der Linie, ab der „persuasion“ in „coercion“ umschlägt<sup>98</sup>, liegt das eigentliche juristische Problem. Trotz verstärkter wissenschaftlicher, auch interdisziplinärer<sup>99</sup>, Bemühungen ist es noch weitgehend ungelöst. Durch zwei praktische Beispiele möchte ich die Bandbreite der Auseinandersetzung reduzieren helfen:

Gemäß den Programmrichtlinien von Radio Free Europe aus dem Jahre 1972 ist es Aufgabe des Münchner Senders, die Informationslücke, wie sie im Osten durch die staatliche Kontrolle entsteht, auszufüllen; ein breites Spektrum von Fakten, Analysen und Meinungen soll die Bürger der sozialistischen Staaten in die Lage versetzen, mit einem „Maximum an relevanten Informationen Ansichten zu bilden.“<sup>100</sup> Dabei gelten seit 1976 u.a. folgende Einschränkungen:

„...keine Programme, deren Inhalte berechtigterweise als Hetze oder Anleitung zum Irredentismus angesehen werden können...

...Kein Kommentar oder Nachricht darüber, was berechtigterweise als Aufhetzung zur Revolte oder Unterstützung von illegalen und gewalttätigen Aktionen angesehen werden kann...

...Kein Material, das sich als Klatsch, Verleumdung, Gehässigkeit oder Attacke gegen Personen oder Familien von Regierungsmitgliedern oder Parteiführern ansehen läßt. Beiträge über öffentliche Maßnahmen und öffentliche Persönlichkeiten sollen in einer würdigen, sachlichen, und verantwortungsvollen Art abgefaßt werden.“<sup>101</sup>

Die grenzüberschreitende Informationstätigkeit eines *staatlichen* Senders, die sich *bona fide* in diesem Rahmen hält, würde ich, insbesondere auch unter Berücksichtigung von Artikel 19 des UN-Paktes,<sup>102</sup> nicht als verbotene Einmischung ansehen.<sup>103</sup>

98 Murty (Anm. 61), S. 31: „We have a continuous process by which strategists seek to shape the opinions, attitudes, and behavior of groups, by managing the flow of mass communication. At one end of the process there is persuasion, and at the other end there is constraint of a high degree, or coercion.“

99 An erster Stelle ist hier die Untersuchung von H. Neuhold zu nennen (oben Anm. 77). Vgl. ferner H.G. Brauch (ebd.).

100 „RFE's role is to provide a wide spectrum of facts, analyses and opinions in order that the peoples of East Europe be able to form their views on the basis of maximum relevant information“ (bei Abshire [Anm. 47], S. 31).

101 Nach Engelhard (Anm. 13), S. 143, Anm. 73. Der Wortlaut der früheren Fassung findet sich bei Rowson (Anm. 96), S. 32 f.

102 Vgl. die Stimmen in Anm. 93. RFE/RL berufen sich offenbar (auch?) auf Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Wortlaut oben in Anm. 33): von Löwis of Menar (Anm. 47), S. 542.

103 Ein sowjetischer Beobachter kam bereits 1967 zu folgendem Ergebnis:  
„In practice, propaganda for the overthrow of the 'communist regime' has almost disappeared from all American broadcasts to the socialist countries of Europe. Even



Dagegen würde ich folgende Taktik als völkerrechtswidrig qualifizieren:

„Unser Gedankengut ist in das öffentliche Leben der kommunistischen Staaten mit allen Mitteln der modernen Propaganda auf psychologisch geschickte Weise einzuschleusen... mit dem Ziel, die Bevölkerung bis zum passiven Widerstand („Arbeite langsam“) und zur Sabotage zu bringen... Die Menschen in den kommunistischen Staaten werden auf diese Weise zu bewußten oder unbewußten Trägern westlicher Ideen, es wird das Gefühl allgemeinen Unbehagens geschaffen, das Voraussetzung ist für die – sich ohne Gewaltanwendung abwickelnde – innere Veränderung und Umwälzung in diesen Staatswesen.“

So Alard von Schack in einem Aufsatz aus dem Jahre 1962.<sup>104</sup>

Der damit, wie ich hoffe, ein klein wenig präzisierter Standard gilt aber, das muß ich nochmals festhalten, nur für die Informationstätigkeit, die von den Staaten selbst ausgeht oder ihnen zugerechnet werden kann, wie dies etwa bei RIAS Berlin, der „Stimme der DDR“, der „Voice of America“ und natürlich auch Radio Moskau der Fall ist.<sup>105</sup> Was private und effektiv staatsunabhängige Medien betrifft, so ist keine allgemein, d.h. auch im Westen anerkannte Völkerrechtsnorm nachweisbar, die den Staat, von dessen Hoheitsbereich Informationen ihren Ausgang nehmen, die der Zielstaat als subversive Propaganda ansieht, zum Einschreiten verpflichten könnte. Der Standard nämlich, nach dem sich sub specie „Interventionsverbot“ die staatliche Verhinderungspflicht gegenüber Privaten bemißt, geht auch in seinen neuesten *intersystemar* akzeptierten Formulierungen, vor allem in der „Friendly Relations“-Erklärung,<sup>106</sup> nicht über das Prinzip „deeds, not words“ hinaus und erfaßt

‘Radio Free Europe’ no longer broadcasts such propaganda. The tone of the radio broadcasts has changed significantly: the crude insinuations and profanities have disappeared. Direct interference in the internal affairs of one country or another in the form of all sorts of advice to radio listeners has almost ceased, and undercover propaganda has left the scene“ (A. Panfilow; zitiert bei Abshire [Anm. 47], S. 34).

104 A. von Schack, Der geistige Kampf in der Koexistenz, Außenpolitik 13 (1962), S. 765 ff. (773).

105 Vgl. die Angaben über diese Sender in dem in den Anm. 47, 50 und 52 genannten Schrifttum.

106 Vgl. aus dem (1.) Prinzip Gewaltverbot:

„Every State has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular forces or armed bands, including mercenaries, for incursion into the territory of another State.

Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force.“

damit den grenzüberschreitenden Fluß von Informationen überhaupt nicht. Weitergehende Festlegungen sind stets am Widerstand des Westens gescheitert.<sup>107</sup> Eine völkerrechtliche Verpflichtung dazu läßt sich auch nicht aus den Einschränkungen ableiten, die den Vertragsnormen über das Menschenrecht auf Informationsfreiheit beigelegt sind, denn diese sollen lediglich dem Zielstaat unerwünschter Informationen die Möglichkeit zu gesetzlichen (wohlgemerkt: gesetzlichen) Abwehrmaßnahmen geben.<sup>108</sup>

#### 4. „Jamming“

Damit komme ich zur völkerrechtlichen Beurteilung des *technischen* Abwehrmittels, des sog. „Jamming“. <sup>109</sup> Wie ich früher ausgeführt habe, entwickelte sich in der Zwischenkriegszeit die gewohnheitsrechtliche Funksendefreiheit der Staaten gleichsam im „Paket“ mit dem Korrektiv, den Empfang als schädlich empfundener ausländischer Sendungen im eigenen Hoheitsbereich stören oder sonstwie verhindern zu dürfen. In diesem Sinne beurteilen auch heute Lehre und Praxis (auch der USA) die Störtätigkeit der Sowjetunion, am intensivsten gegen „Radio Liber-

Aus dem (3.) Prinzip Nichteinmischung:

„No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.“ (So auch schon Res. 2131 [XX] vom 21. Dezember 1965).

Vgl. ferner aus der *Angriffsdefinition* der Generalversammlung, Res. 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974 (AJIL 69 [1975], S. 480 ff.), Art. 3:

„Any of the following acts, regardless of a declaration of war shall, ..... qualify as an act of aggression:

....(g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein“.

107 Solange er diesen Widerstand aufrechterhält, kann auch weitergehendes Völkergewohnheitsrecht, jedenfalls mit Bindungswirkung für ihn, nicht entstehen. Daran ändern auch Erklärungen und gesetzliche (Straf- und andere) Bestimmungen insbesondere der kommunistischen Staaten nichts; vgl. ILC-Draft article 4 on State responsibility (Anm. 80): „An act of a State may only be characterized as internationally wrongful by international law“.

108 Dazu eingehend *Buergenthal* (Anm. 30), S. 76 ff.

109 Dazu *Engelhard* (Anm. 13), S. 13 f., 138 ff.; *Gross* (Anm. 10), S. 65 ff.; *Joeden* (Anm. 21, S. 108 ff.; *Rowson* (Anm. 16), S. 33; *Whiteman*, *Digest of International Law*, Bd. 5 (1965), S. 265 ff., Bd. 13 (1968), S. 1030 ff.

ty“, ganz überwiegend als völkerrechtsgemäß.<sup>110</sup> Ich teile diese Auffassung im Prinzip, glaube aber, daß sie heute nuanciert werden muß. Denn seit ihrer Anerkennung der Informationsfreiheit ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen im UN-Pakt haben die sozialistischen Staaten, jedenfalls nach westlichem Menschenrechtsverständnis, das Recht verloren, den Umfang ihrer Störtätigkeit nach freiem Ermessen zu bestimmen. „Jamming“ ist heute also nur mehr soweit rechtmäßig, als es kraft Gesetzes auf die in Artikel 19 Absatz 3 des UN-Paktes statuierten Gründe gestützt wird.<sup>111</sup> Die Einhaltung dieser Grenze könnte durchaus zum Gegenstand der Sicherungsverfahren des Paktes gemacht werden. Für die Behinderung aller übrigen Medien gilt dies analog.

### 5. Drosselung aus Gründen der Entspannung?

Soviel zur völkerrechtlichen Beurteilung der Dämme, die das sozialistische Lager gegen den freien Informationsfluß aus dem Westen zu errichten versucht. Ob und inwieweit die *westlichen* Staaten diesen Fluß aus Entspannungsgründen drosseln können und sollen (ich erinnere an das Jahr 1972, als die Nichterneuerung der Sendelizenzen für RFE/RL in den Bereich des Möglichen zu rücken schien,<sup>112</sup>) ist nicht nur eine Frage der Außenpolitik. Dahingehenden Tendenzen würde die Verfassung einen Riegel vorschieben, weil der Schutz des Menschenrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit auch das Eintreten für einen freien Informationsfluß ins und im Ausland mitumfaßt, diese Rechtsgarantie insoweit also auch für die Außenpolitik verbindlich ist.<sup>113</sup> Was das Bundesverfassungsgericht im Grundvertragsurteil über die Freiheit von

110 Vgl. die in der vorhergehenden Anmerkung genannten Autoren.

111 So auch Engelhard (Anm. 13), S. 142. Zur Beurteilung des „Jamming“ im Licht der KSZE-Schlußakte *ebd.*, S. 140 f.; *Abshire* (Anm. 47), S. 11; V. *Leary*, The Implementation of the Human Rights Provisions of the Helsinki Final Act, in: Th. *Buergenthal* (Hrsg.), Human Rights, International Law and the Helsinki Accord (Montclair 1977), S. 111 ff., 141 ff., und die in Anm. 87 genannte Stellungnahme von US-Außenminister Kissinger vom 28. August 1976.

112 Vgl. *von Löwis of Menar* (Anm. 47), S. 546; *Wettig* (Anm. 5) S. 1047 ff.

113 Je nach Sachlage als strikte Verpflichtung oder zumindest als Zielbestimmung; vgl. *Tomuschat* (Anm. 58), S. 7. Vgl. auch *Tomuschat*, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen (Anm. 40), S. 42 ff.; P. *Häberle*, Der kooperative Verfassungsstaat, in: Recht und Gesellschaft. Festschrift f. Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag (Berlin 1978), S. 141 ff. (173 ff.).

Rundfunk und Fernsehen gegenüber der DDR ausführt,<sup>114</sup> hat für die Bundesrepublik als Richtschnur in *allen* Fragen der Gestaltung grenzüberschreitender Information zu gelten.

## VI. Die Verhärtung der juristischen Auseinandersetzung anhand neuer Techniken grenzüberschreitender Kommunikation

### 1. Satellitendirektfernsehen

#### a) Informationsfreiheit contra „prior consent“

Die Spannung zwischen Souveränität und Informationsfreiheit (sei es als bloßes Faktum, sei es als Menschenrecht) hat in den vergangenen Jahrzehnten in dem Maß an Virulenz gewonnen, in dem der Zielstaat das Eindringen unerwünschter Information entweder überhaupt nicht mehr oder nur unter gewaltigen finanziellen und technischen Anstrengungen verhindern konnte. Ihren Höhepunkt hat diese juristische Verhärtung nunmehr in dem Kampf um eine völkerrechtliche Regelung des Satelli-

114 BVerfGE 36, S. 1 ff., 33 f:

„Das im Zusatzprotokoll zu Art. 7 Nr. 5 vorgesehene Post- und Fernmeldeabkommen darf weder für die Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland noch für die Deutschen in der Deutschen Demokratischen Republik ... eine in Art. 5 GG nicht vorgesehene Einschränkung des freien Austausches von Meinungen und Informationen enthalten. ... Was Fernsehen und Rundfunk angeht, die in der Programmgestaltung staatsunabhängig sind, ist klarzustellen, daß sich daran auch nach dem Vertrag nichts ändert, daß insbesondere der Vertrag keine Rechtsgrundlage dafür abgibt, durch entsprechende gesetzliche oder verwaltungsmäßige Maßnahmen Sendungen, die der Deutschen Demokratischen Republik unerwünscht sind, zu unterbinden. Was immer in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der allgemeinen anstaltseigenen Richtlinien und im Rahmen der bestehenden Anstaltsorganisationsgesetze ausgestrahlt wird, kann nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden; erst recht nicht darf die Bundesrepublik Deutschland sich in eine Vereinbarung einlassen, durch die diese Freiheit der Anstalten eingeschränkt wird. Mit anderen Worten: Das Grundrecht aus Art. 5 GG kann unter Berufung auf den Vertrag auch dann nicht eingeschränkt werden, wenn die andere Seite mit der Behauptung arbeitet, gewisse Sendungen widersprüchen dem Inhalt und Geist des Vertrags, weil sie eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Vertragspartners seien, und müßten deshalb in Erfüllung der vertraglich übernommenen Pflicht unterbunden werden.“

Zu den vergeblichen Versuchen der DDR, eine informationspolitische „Wohlverhaltensklausel“ in den Grundvertrag aufzunehmen, *Wettig* (Anm. 5), S. 1048.

Der Osten könnte dem im Text Gesagten gegenüber auch nicht das (in Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifizierte) Prinzip ins Treffen führen, wonach sich kein Staat auf die Bestimmungen seines innerstaatlichen Rechts als Rechtfertigung für die Nichteinhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen berufen kann, weil nach Rechtsauffassung der westlichen Staaten die behaupteten Völkerrechtsnormen (zumindest mit Wirkung für sie selbst) gar nicht existieren.

tendirektfernsehens erreicht.<sup>115</sup> Das Potential grenzüberschreitender Beeinflussung ist zwar schon beim normalen Fernsehen beträchtlich, insbesondere weil dabei der Faktor Sprache an Bedeutung verliert, doch ist andererseits die Ausstrahlung ins Ausland aus technischen Gründen nur beschränkt möglich. Beim Satellitenfernsehen unter Einsatz von Bodenstationen, wie es sich heute abspielt, behalten die Staaten die Möglichkeit totaler Empfangskontrolle; ihre Abwehrposition ist demnach günstiger als gegenüber dem Auslandshörfunk. Beim Direktfern-

115 Vgl. darüber Aspen Institute (Hrsg.), *Control of the Direct Broadcast Satellite: Values in Conflict* (Palo Alto 1974); A. Chayes u.a. (Hrsg.), *Satellite Broadcasting* (London 1973); A.A. Cocca, *Consent, Content, Spillover and Participation in Direct Broadcasting from Satellites*, *Studies of Broadcasting*, No. 13 (März 1977), S. 33 ff.; C.-A. Colliard, *La télévision directe par satellites*, in: *La circulation des informations* (Anm. 10), S. 143 ff.; S. Courteix, *Télévision sans frontières* (Paris 1975); M. Dausen, *Die Frage der Informationsfreiheit auf dem Gebiet der Fernsehdirektübertragungen durch Satelliten*, *ZLWR* 23 (1974), S. 272 ff.; *derselbe*, *Neuere Fragen des Weltraumrechtes*, *ArchVR* 17 (1976), S. 46 ff., 70 ff.; Engelhard (Anm. 13); A. Gottlieb/Ch. Dalfen/K. Katz, *The Transborder Transfer of Information by Communications and Computer Systems: Issues and Approaches to Guiding Principles*, *AJIL* 68 (1974), S. 227 ff.; W. Kleinwächter, *Völkerrechtliche Aspekte eines direkten Satellitenfernsehens*, in: *Theorie und Praxis* 61 (Diskussionsmaterial, hrsgg. v. Fernsehen der DDR 1976), S. 60 ff.; V. Knoerich, *Direktfernsehen- Fernerkundung – Mondvertrag. Aufgaben und Arbeiten des Weltraumausschusses der Vereinten Nationen*, *VN* 25 (1977), S. 173 ff.; J.M. Kolosov, *Televizionnoe veščaine âerez sputniki i ideologičeskaja Borba* [Satellitenfernsehen und ideologischer Kampf], *Sovetskij Ežegodnik Meždunarodnogo Prava* [Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts] 1976, S. 47 ff.; J.G. Matveev, *Meždunarodnopravovaja zaščita radio-i teleprogramm, peredavaečyčerez sputniki*, *Sovetskoe G-vo i Pravo* 1974/4, S. 101 ff.; E. McWhinney, (Hrsg.), *The International Law of Communications* (Leyden-Dobbs Ferry 1971); J.-B. Münch, *Aspects juridiques de la radiodiffusion directe par satellite* (Bern 1975); Ch. Patermann, *Der gegenwärtige Stand der internationalen Rechtsentwicklung auf dem Gebiet der Direktfernsehsatelliten*, *ZLWR* 22 (1973), S. 292 ff.; *derselbe*, *Aktuelle Völkerrechtsfragen des Direkt-Satelliten-Fernsehens*, *JIR* 18 (1975), S. 387 ff.; E.W. Ploman, *Kommunikation durch Satelliten* (Mainz 1974); D.-M. Polter, *Weltraumrechtes und Informationsfreiheit*, in: *Rechtsfragen im Spektrum des Öffentlichen* (Festschrift f. Hubert Armbruster) (Berlin 1976), S. 31 ff.; *derselbe*, *Rundfunksatelliten für einen freieren internationalen Informationsfluß*, *Beiträge zur Konfliktforschung*, Heft 1/1977, S. 5 ff.; K.M. Queeney, *Direct Broadcasting Satellites and the United Nations* (Alphen 1978); B. Signitzer, *Direct Broadcasting from Satellites. The UN Involvement* (New York 1976); I. de Sola Pool, *The Satellite Broadcast Controversy* (MIT 1973); U. Thieme, *Rundfunksatelliten und internationales Recht* (Hamburg 1973). Vgl. ferner die folgenden UNESCO-Reports and Papers on Mass Communication: No. 53: „Communication Satellites for education, science and culture“ (1968); Nr. 60: „Broadcasting from Space“ (1971); Nr. 66: „A guide to satellite communication“ (1972).

Sehr reichhaltig auch die Proceedings der weltraumrechtlichen Kolloquien des International Institute of Space Law der International Astronautical Federation.

sehen jedoch könnte ein einziger Satellit im geostationären Orbit aus 36 000 km Höhe ein knappes Drittel der Erdoberfläche ausleuchten, ohne daß den betroffenen Staaten praktikable Abwehrmittel zur Verfügung stünden, weil man rechnet, daß ein Individualempfang solcher Sendungen ohne Zusatzgeräte etwa ab dem Jahre 1985 möglich sein wird.<sup>116</sup>

Damit schlägt der Informationsfreiheit die Stunde der Wahrheit.<sup>117</sup> Eigentlich kann es nicht weiter überraschen, daß es die Sowjetunion war, die beim Näherrücken dieses Sprungs von der Quantität zu neuer Qualität der Bedrohung die völkerrechtliche Notbremse zu ziehen versuchte und 1972 der UN-Generalversammlung einen Konventionsentwurf vorlegte, der als wichtigste Sicherung die Forderung nach „prior consent“ und als *ultima ratio* das Recht des Empfangsstaates vorsah, „mit allen ihm möglichen Maßnahmen nicht nur in seinem Hoheitsbereich, sondern auch im Weltraum gegen rechtswidrige [d.h. von ihm nicht vorab genehmigte] Sendungen vorzugehen“.<sup>118</sup> Die Generalversammlung beschloß darauf mit 102 gegen 1 Stimme (der der USA), den Weltraumausschuß mit der Ausarbeitung entsprechender Vereinbarungen zu betrauen<sup>119</sup> und nahm damit der UNESCO das Heft aus der Hand, die etwa zur gleichen Zeit eine „Declaration of guiding principles“ über das Satellitendirektfernsehen verabschiedete, in welcher der Souveränität eine deutliche Präferenz vor der Informationsfreiheit zugesprochen und gleichzeitig ein naiv anmutender Brückenschlag mit der Formulierung

116 Zu den technischen Fragen statt aller *Engelhard* (Anm. 13), S. 8 ff. und Schaubilder S. 191 ff.; *Thieme* (Anm. 115), S. 11, 13 ff.

117 Der Generaldirektor der UNESCO sprach 1969 von einem „Wendepunkt in der Geschichte menschlicher Kommunikation“: UNESCO-Report Nr. 60 (Anm. 115), S. 11; der argentinische Experte *Cocca* (Anm. 115) von einer „Krise der Informationsfreiheit“.

118 Entwurf vom 9. August 1972; UN Doc. A/8771; deutsche Übersetzung in: *Film und Recht*, Nr. 5/1973, S. 232 ff. Ebenfalls als Reaktion auf die technische und politische Herausforderung durch das Satellitendirektfernsehen läßt sich die Beanspruchung der über ihrem Territorium liegenden Segmente des geostationären Orbits durch 8 (von 10) Äquatorialstaaten (Brasilien, Kolumbien, Kongo, Equador, Indonesien, Kenia, Uganda, Zaire) verstehen. Dieser Anspruch wurde in einem am 3. Dezember 1976 in Bogota unterzeichneten Papier formuliert. Darin bezeichnen die Äquatorialstaaten den geostationären Orbit als „scarce natural resource“, deren Ausbeutung unter ihre Souveränität falle (vgl. unten im Text), und machen die Stationierung von Satelliten in ihren Orbitsegmenten von ihrer Zustimmung abhängig. Diese Forderungen wurden im Rechtsunterausschuß des Weltraumausschusses von Ost und West zurückgewiesen. Vgl. *Engelhard* (Anm. 13), S. 69 ff.

119 Res. 2916 (XXVII) vom 9. November 1972.

versucht wurde, daß der Inhalt der Direktsendungen „apolitisch“ sein solle.<sup>120</sup> Das Bemerkenswerte an den seitherigen Verhandlungen im Weltraumausschuß ist, daß nicht nur dessen Mitglieder aus dem sozialistischen Lager und aus der Dritten Welt, sondern auch die Mehrheit der westlichen Staaten – mehr oder weniger offen – für „prior consent“ eintreten, während nur die USA und einige wenige Getreue, darunter die Bundesrepublik Deutschland, einen Informationsfluß auch aus dem Weltraum unter Notifikation, Konsultation, Partizipation etc., aber am Ende ohne Vetorecht der Bodenstaaten verfechten.<sup>121</sup> Die Analyse dieser Debatte wäre ein eigenes Referat wert und würde sich besonders gut für einen interdisziplinären Ansatz eignen. Ich muß mich hier mit einigen grundsätzlichen Bemerkungen begnügen: Die für mein Thema entscheidende Frage scheint mir zu sein, ob die völkergewohnheitsrechtliche Funksendefreiheit der Staaten und das Menschenrecht auf Informationsfreiheit ohne Rücksicht auf Grenzen eine Rechtsgrundlage *erga omnes* für die Direktbestrahlung ohne Zustimmung oder sogar gegen den Willen des Bodenstaates bilden können. Die Antwort hängt davon ab, ob man das Satellitendirektfernsehen noch als – wenn Sie wollen quantitative – technische Weiterentwicklung der bisherigen grenzüberschreitenden Telekommunikation ansieht oder als ein *aliud*. Die überwältigende Staatenmehrheit scheint die zweitgenannte Auffassung zu vertreten. In der Tat läßt sich das Potential der Fremdbeeinflussung des innerstaatlichen politischen, kulturellen, sozialen und religiösen Lebens durch das Direktfernsehen mit dem gegenwärtigen Stand der ausländischen Einwirkung auf die Meinungsbildung kaum vergleichen. Die Übertragung eines Stierkampfes über Indien oder einer Dokumentation über Frauenbewegungen über Saudi-Arabien sind als drastische Beispiele für unliebsamen Informationsfluß aus dem Weltraum genannt worden.<sup>122</sup> Hält man sich die weltweite Identitätskrise des Staates, das

120 „Declaration of guiding principles on the use of satellite broadcasting for the free flow of information, the spread of education and greater cultural exchange“, vom 15. November 1972; vgl. UNESCO, Final Acts of the General Conference, 17 th session (Paris 7 October – 21 November 1972). Vol. I, Resolutions-Recommendations No. 4111.

121 Vgl. die Aufstellung auf dem Stand von 1975 bei B. Signitzer, Aspects of the Regulatory Process, in: Client 4 (1977), No. 3, S. 10 ff.; 13.; ferner Knoerich (Anm. 115), S. 175 f.

122 Vgl. Thieme (Anm. 115), S. 79; Engelhard (Anm. 13), S. 159; W. Emin, Rechtsfragen bei Direktübertragungen durch Satelliten, in: Sowjetunion heute 18 (1973), Nr. 3, S. 24.

besondere Integrationsdefizit der Entwicklungsländer sowie die Zensurpraktiken nicht nur im Ostblock sondern auch in der Dritten Welt und andererseits die Fernsehgewohnheiten unserer Zeitgenossen vor Augen, so zeichnet sich das Maß der Gefährdung ab, gegen die die Mehrzahl der Staaten sich wenden zu müssen glaubt. Dabei haben wir es beileibe nicht nur mit einem Ost/West- oder Nord/Süd-Problem zu tun; die kanadischen Besorgnisse und Maßnahmen gegen das Ersticken eigener kultureller Entwicklungen in der Umarmung des übermächtigen Nachbarn illustrieren dies besonders deutlich<sup>123</sup>. Dazu kommt, daß der Informationsfluß via Satellit wegen seiner technischen Voraussetzungen und Kosten im Effekt doch eine weitgehende „Einbahnstraße“ aus Richtung einiger weniger hochindustrialisierter Länder zu werden verspricht.

Angesichts dieser Sachlage kommt es mir schon etwas blauäugig vor, wenn ein deutscher Autor den Standpunkt einer Handvoll *beati possidentes* mit den Worten unterstützt, es gehe dabei „um die Freiheit des Einzelnen, sich ohne Bevormundung, ohne Vorzensur, aus internationalen Quellen unterrichten und unterhalten zu können.“<sup>124</sup> Die große Mehrheit der Staaten *aller* politischen Lager will Informationsfreiheit ganz einfach nicht das Direktfernsehen ohne Placet der Bodenstaates umfassend verstanden wissen! Ich glaube, daß dagegen auch ein Hinweis auf Artikel 19 UN-Pakt wenig hilft, da die informationstechnische „Geschäftsgrundlage“ dieser vor nunmehr bald 30 Jahren konzipierten Bestimmung das Satellitendirektfernsehen nicht einbezogen hat. Andererseits besteht sicherlich die Gefahr, daß der Osten den Widerstand gegen die neue Technik zu nutzen beabsichtigt, um durch die Sogkraft etwaiger vertraglicher Beschränkungen des neuen Mediums die Axt an die Informationsfreiheit ganz allgemein zu legen und Terrain wiederzugewinnen, das ihm durch den UN-Pakt und Korb 3 der KSZE-Schlußakte verlorengegangen ist.<sup>125</sup> Meines Erachtens zwingen diese Bedenken aber nicht dazu, das Prinzip der Informationsfreiheit überzustrapazieren. Sie könnten durch Vereinbarung einer entsprechenden „Unberührtheits-

123 Dazu *Gottlieb/Dalfen/Katz* (Anm. 115), S. 229 ff.; *A. Gottlieb*, *The Transnational Flow of Information: A Canadian Perspective*, ASIL Proceedings 1974, S. 127 ff.

124 *Polter*, *Beiträge zur Konfliktforschung* (Anm. 115), S. 5. Am prononciertesten wird diese Auffassung vertreten von *R.D. Heffner* (Anm. 54).

125 *Engelhard* (Anm. 13), S. 64 und 168 (mit weiteren Hinweisen); *Knoerich* (Anm. 115), S. 176.



klausel“ zugunsten des *status quo* an völkerrechtlich gesichertem Informationsfluß ausgeräumt werden.

#### b) Präjudizierung durch technische Vereinbarung

Im übrigen entfernt sich die Kontroverse im Weltraumausschuß ohnedies (mit dem Resumé der jüngsten deutschen Untersuchung zu diesem Thema) „zunehmend von der fernmelderechtlichen Wirklichkeit“. <sup>126</sup> Diese wurde auf der Weltfunkverwaltungskonferenz der ITU 1977 in Genf nach dem Prinzip der *nationalen* Versorgung weitestgehend präjudiziert: In den dort einhellig (!) beschlossenen Final Acts, die seit dem 1. Januar 1979 in Kraft stehen, wurden allen außeramerikanischen Staaten Sendefrequenzen zugeteilt, Satellitenparkplätze zugewiesen und Ausleuchtungszonen festgelegt, die grundsätzlich auf das eigene Staatsgebiet beschränkt bleiben. <sup>127</sup> Mit Ausnahme des technisch unvermeidbaren „spill-over“ (wie er z.B. den Großteil der DDR dadurch treffen wird, daß der Bundesrepublik die Mitversorgung von Berlin (West) erlaubt wurde, wobei jedoch technische Gründe einen Individualempfang praktisch unmöglich machen <sup>128</sup>) ist die Bestrahlung fremder Staaten überhaupt nicht erlaubt; ja es ist nicht einmal zulässig, daß Staaten, die ihre Standorte und Frequenzen nicht selber nutzen (was ja bei den meisten der Fall sein wird), diese anderen Interessenten „verpachten“. <sup>129</sup> Mit diesen Regelungen, die zunächst für 15 Jahre gelten, ist die Konferenz also noch über „prior consent“ hinausgegangen! Der Autor der gerade erwähnten Studie vermutet, daß die Fernmeldetechniker in Genf die Diskussionen in der UN nicht weiter beachtet haben. <sup>130</sup> Träfe das zu, so befänden sich die Funktionalismustheoretiker endlich im Besitz eines „spill-over“ in der gewünschten Richtung – und wir alle hätten ein schönes Vorlesungsbeispiel für mangelnde Koordination zwischen Völkerrechtlern und Technikern. Ob das Ergebnis deswegen schlecht war, ist eine andere Frage.

<sup>126</sup> Engelhard (Anm. 13), S. 189.

<sup>127</sup> Darüber ausführlich Engelhard (Anm. 13), S. 74 ff. und *passim*; Colliard (Anm. 115), S. 164 ff.; ferner Knoerich (Anm. 115), S. 178. Vgl. auch das Urteil W.G. Harleys in den in Anm. 47 zitierten Hearings vor dem US-Senat, S. 21: „However, ..., it appears that a technical development may well have made the philosophical argument moot“.

<sup>128</sup> Vgl. Engelhard (Anm. 13), S. 97 ff.

<sup>129</sup> Engelhard (ebd.), S. 92 ff.

## 2. Remote Sensing

Die Herausforderung, die das Satellitendirektfernsehen für die materielle Souveränität der Staaten darstellt, ist derjenigen eng verwandt, die aus der Fernerkundung der Erde durch Satelliten, dem „Remote Sensing“, entsteht.<sup>131</sup> Mit dieser Technik werden die unterschiedlichen Energien registriert, die die Erdoberfläche in Form elektromagnetischer Strahlen abgibt, und so Informationen etwa über Bodenschätze, Fischschwärme, den Verschmutzungsgrad von Gewässern oder Ernteaussichten gewonnen. Hier geht es also, umgekehrt als bei der bisherigen Fragestellung, um einen Informationsfluß „nach außen“ und die völkerrechtliche Problematik weist denn auch eine gewisse Ähnlichkeit mit der der Weltraumspionage auf, wie sie von den beiden Supermächten unter einigen bilateral-vertraglichen Feigenblättern betrieben wird, die diese Tätigkeit aber gegenüber Dritten nicht von ihrer juristischen Fragwürdigkeit befreien können. Ich kann auf diese Grauzone *aus tu quoque, volenti non fit iniuria* und schlichter Ohnmacht nicht näher eingehen<sup>132</sup>. Über einen rechtlichen Rahmen für Remote Sensing wird immerhin offiziell diskutiert und in dieser Diskussion zeigt sich wiederum deutlich das Bestreben, technische Unterlegenheit, ja Wehrlosigkeit, durch massive Rechtsbehauptungen zu kompensieren. Kristallisationspunkt dieser Strategie ist auch hier der Begriff der Souveränität, der mit dem Auftauchen neuer faktischer Gefahrenquellen für staatliche Geschlossenheit auch jeweils durch neue juristische Facetten „aufgeladen“ wird. So trat zum traditionellen Begriffsinhalt der politischen Selbstbestimmung als solcher während und nach dem Dekolonisierungsprozess die „perma-

130 Engelhard (ebd.), S. 102.

131 Darüber Dausen (Anm. 115), S. 73 ff.; DeSaussure, Remote Sensing by Satellite: What Future for an International Regime?, AJIL 71 (1977), S. 707 ff.; Engelhard (Anm. 13), S. 42 ff.; A. Heinzinger, Der freie Weltraum und souveräne Rechte (Diss. Würzburg 1976), Teil 1; V. Hood /M.E. Kimball/D.A. Kay, A Global Satellite Observation System for Earth Resources (Washington 1977); G.L. Hopkins, Legal Implications of Remote Sensing of Earth Resources by Satellite, Military Law Review 78 (1977), S. 57 ff.; Knoerich (Anm. 115), S. 176 f.; N.M. Matte/H. DeSaussure (Hrsg.), Legal Implications of Remote Sensing from Outer Space (Leyden 1976); Polter, Festschrift f. Armbruster (Anm. 115), S. 41 ff.

132 Vgl. aber Heinzinger (Anm. 131), Teil 2; M. Dausen/D. Wolf, Weltraum und Sicherheit, Aus Politik und Zeitgeschichte 14/1978, S. 3 ff.; dieselben, L'espionnage par satellites et l'ordre international, Revue générale de l'air et de l'espace 1973, Heft 3, S. 283 ff.

nent sovereignty over natural resources“<sup>133</sup> und nunmehr wird seitens der Dritten Welt versucht, auch die Informationen über diese Ressourcen mit dem Schutzmantel des *domaine réservé* zu umhüllen.<sup>134</sup> Ein Schutzbedürfnis kann ihr dabei nicht abgesprochen werden, wenn man bedenkt, wie sich etwa das Wissen um die zukünftige Angebotsmenge eines Rohstoffes auf dessen Preisentwicklung auswirken kann.<sup>135</sup> Hier wie bei der Spionage liegt die Beschwer weniger im „Aus“-Fluß der Informationen als in deren Verwendung und demgemäß steht auch das Problem der Verfügung und Weitergabe der Daten im Mittelpunkt der Beratungen des UN-Weltraumausschusses, ohne daß bislang eine Einigung in Sicht wäre.

### VII. „Neue Weltinformationsordnung“ und staatliche Souveränität

Gestatten Sie mir noch einige Bemerkungen zu der Auseinandersetzung um eine „Neue Weltinformationsordnung“, die im vergangenen November mit der Verabschiedung der Mediendeklaration durch die 20. Generalkonferenz der UNESCO ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte.<sup>136</sup> Angesichts der Betriebsamkeit, die diese Entwicklung nicht nur

133 Darüber D.C. Dicke, Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht (Baden-Baden 1978), S. 111 ff.; R. Kemper, Nationale Verfügung über natürliche Ressourcen und die Neue Weltwirtschaftsordnung der Vereinten Nationen (Berlin 1976); G. Hartmann, Nationalisierung und Enteignung im Völkerrecht (Berlin 1977), S. 84 ff.

134 Vgl. *Gotlieb/Dalfen/Katz* (Anm. 115), S. 229; *Hopkins* (Anm. 131), S. 98 ff.; Senator G. McGovern, *The Information Age*, *New York Times* v. 9. Juni 1977, aufgenommen in die *Records* des in Anm. 47 zitierten *Senatshearing*, S. 191 f.: „A new phrase is entering the international lexicon – ‘information sovereignty’, – the idea that nations own information about their citizens and their country and therefore have the right to use it as they see fit“.

135 Vgl. das Beispiel bei *DeSaussure* (Anm. 131), S. 714.

136 Die Mediendiskussion hat sich in einem umfangreichen Schrifttum niedergeschlagen, das naturgemäß vornehmlich aus journalistischen und kommunikationswissenschaftlichen Quellen gespeist wird. Die Spärlichkeit juristischer, und hier insbesondere völkerrechtlicher, Beiträge überrascht aber dennoch. In dieser Hinsicht brauchbar: F. Balle, *La position du Tiers-Monde*, in: *La circulation des informations* (Anm. 10), 55 ff.; J.-P. Jacqué, *Techniques et contenu de la collaboration internationale*, ebd., S. 109 ff.; P. Dupuy, *L'assistance technique en matière d'information*, ebd.; S. 215 ff.; H. Pigeat, *La situation juridique internationale des agences de presse*, ebd. 295 ff. Aus der nichtjuristischen Literatur ragen hervor: R. Heacock, *UNESCO and the Media* (Genf 1977); P.C. Horton (Hrsg.), *The Third World and Press Freedom* (New York u.a. 1978); Vers un „nouvel ordre international de l'information“? (*La Documentation Française* Nr. 324 vom 25. November 1977); H.-J. Koschwitz, „Freiheit

bei Journalisten und Medienpolitikern, sondern auch in der Wissenschaft ausgelöst hat, mag die Erwähnung des informationspolitischen Nord-Süd-Konflikts am Schluß meines Referats als unangemessen erscheinen. Zur völkerrechtlichen Diskussion über die Versöhnung von Informationsfreiheit und Souveränität hat die UNESCO-Debatte aber, wie bereits eingangs erwähnt, kaum Neues beigetragen. In der Tat war es ja so, daß der Osten die wachsende Unzufriedenheit mit der Einseitigkeit des Informationsflusses zwischen entwickelten und Entwicklungsländern als Wasser auf seine Mühlen zu lenken und insbesondere auf der Generalkonferenz in Nairobi 1976 sein altbekanntes medienpolitisches Rezept der Dritten Welt als Lösung auch ihrer Probleme zu „verkaufen“ suchte.<sup>137</sup> Der Deklarationsentwurf von Nairobi liest sich denn auch über weite Strecken wie ein Resümé der kommunistischen Forderungen

der Information“ oder „Kommunikationsimperialismus“?, Aus Politik und Zeitgeschichte 15/1977, S. 11 ff.; *derselbe*, Massenkommunikation und Nord-Süd-Konflikt, Media Perspektiven 7/77, S. 38 ff.; R. Dill, Wo steht die UNESCO in der Medienfrage?, UNESCO-Dienst, Sonderausgabe Januar 1979; ferner folgende von der International Organisation of Journalists (Prag) herausgegebene Schriften: *Developing World and Mass Media* (1975); *Current Views on the World Information Order* (1977); *Towards a New World Information Order* (o. D.)

Von den zahlreichen Studien für die (UNESCO-) International Commission for the Study of Communication Problems (sog. „McBride-Kommission“) vgl. insbesondere Nr. 8: *From Freedom of Information to the Free Flow of Information. From the Free Flow of Information to the Free and Balanced Flow of Information*; Nr. 19: *Infrastructures of news collection and dissemination in the world*; Nr. 29: *International Institute of Communications, Survey of international structures for policy and decision-making in the communications field*; Nr. 31: *Masmoudi, The New World Information Order*; Nr. 32: *B. Osolnik, Aims and Approaches to a New International Communication Order*. Vgl. ferner den im Herbst 1978 vorgelegten Zwischenbericht der Kommission selbst: *Interim Report on Communication Problems in Modern Society*, UNESCO-Doc. CC-CIC-78/WS/39. Ihr Schlußbericht soll im Lauf des Jahres 1979 erstellt werden.

Im Dezember 1978 hielten das Institut für Internationale Begegnungen und die Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn eine Internationale Konferenz über „Entwicklungspolitische Schlußfolgerungen der Internationalen Medienpolitik“ ab, unter deren Arbeitspapieren die folgenden besonders wertvoll sind: *D. Berwanger, Auf dem Wege zu einer Neuen Internationalen Informationsordnung. Zusammenfassung einer weltweiten Debatte* (vgl. auch das dazugehörige Schaubild: „The Establishment of a New International Information Order“); *R. Dill, Wer darf was zu wem sagen? Einige Anmerkungen zum Begriff der Neuen Welt-Informationsordnung*; *M. Masmoudi, Information ist ein soziales Bedürfnis*; *F. Reyes Matta, Die Neue Informationsordnung – Änderung der Kommunikationsstrukturen und Beteiligung der Informationskonsumenten*.

137 Die Entwicklung läßt sich gut verfolgen bei *Berwanger* (vorhergehende Anm.).

und Rechtsbehauptungen, die ich vorhin dargestellt und kommentiert habe – kulminierend in seinem Art. XII, wonach

„States are responsible for the activities in the international sphere of all mass media under their jurisdiction“.<sup>138</sup>

Ich glaube, es würde die weltweite Situation der Informationsfreiheit beschönigen, wollte man die Wendung von den extremen Formulierungen von Nairobi zur Versöhnlichkeit des Textes von Paris<sup>139</sup> als einen Niederschlag faktischer Entwicklungen werten. Die Medienpraxis im ganz überwiegenden Teil der Dritten Welt steht der Lage in den kommunistischen Staaten näher als der im Westen.<sup>140</sup> Begründet wird sie, wenn überhaupt, aber kaum ideologisch, sondern ganz pragmatisch mit den Notwendigkeiten eigenstaatlicher Entwicklung: Die Medien sind Werkzeuge des „nation building“ in der Hand der Regierungen, oder, in den Worten eines Delegierten in Nairobi, Ressourcen wie Kohle oder Wasser, die man zum Wohle des eigenen Landes ausbeutet und kontrolliert.<sup>141</sup> Gegen die Übermacht des Informationsflusses von außen wird das zarte Pflänzchen der nationalen Entwicklung notfalls durch ein breitgefaßtes Souveränitätskonzept abgeschirmt. Daher, trotz mancher Verschiedenheit in der Gewichtung, die Ähnlichkeit der völkerrechtlichen Argumente mit denen des Ostens – und die grundsätzliche Übertragbarkeit meiner kritischen Beobachtungen dazu.

Als eigenständige Forderung tritt hinzu das Streben nach größerer *Ausgewogenheit* des Informationsflusses zwischen Nord und Süd, vor allem durch Verbesserung der Kommunikationsstrukturen in den Neustaaten.<sup>142</sup> Es liegt am Westen, mit seiner Medienentwicklungspolitik klären zu helfen, daß der Weg dorthin auch und gerade unter Respektie-

138 UNESCO-Doc. 19 C/91 vom 1. Juli 1976, Annex I. Nach heftigen Auseinandersetzungen ermächtigte die 19. Generalkonferenz schließlich in ihrer Res. 4.143 den Generalsekretär, weitere Beratungen abzuhalten, und beschloß, das Problem in die Tagesordnung der 20. Sitzung (1978) aufzunehmen; vgl. *Berwanger* (Anm. 136), S. 49.

139 Declaration on Fundamental Principles Concerning the Contribution of the Mass Media to Strengthening Peace and International Understanding, to the Promotion of Human Rights and to Countering Racism, Apartheid and Incitement to War; UNESCO-Doc. 20 C/20 Rev., vom 21. November 1978, Annex; durch Akklamation verabschiedet am 28. November 1978; deutsche Übersetzung in: VN 27 (1979), S. 36 f.

140 Vgl. darüber die vom Internationalen Presseinstitut (Zürich/London) herausgegebenen „Berichte über die Freiheit der Weltpresse“ und zur rechtlichen Ausgestaltung die Dokumente Nr. 23 und 24 der McBride-Kommission der UNESCO (Anm. 136): „Survey of national legislation“.

141 Exchange, inter 1978, zitiert nach *Berwanger* (Anm. 136), S. 59.

142 Diesem Problem widmet sich der Großteil der in Anm. 136 angeführten Beiträge.

rung der in seinem Sinne verstandenen Informationsfreiheit erfolgreich sein kann.<sup>143</sup> In den Worten eines amerikanischen Experten:

„The most effective way to reduce this imbalance in the two-way communication flow is not to choke off with control the communications capacity of some, but to increase the communications capacity of all.“<sup>144</sup>

### VIII. Schlußbemerkung

Die eigentliche existentielle Bedrohung des universellen Völkerrechts von heute liegt in der Verarmung seiner sittlichen Basis. Durch diese Reduzierung allen gemeinsamer sonstiger Wertvorstellungen rückt die Erwartung einer *Gegenseitigkeit der Vorteile*, die mit allen Ideologien verträglich ist, als Motor der Entwicklung des Völkerrechts und als Garant seiner Effektivität immer stärker in den Mittelpunkt<sup>145</sup>. Wo diese Reziprozität vernachlässigt wird oder aus der Natur des Regelungsgegenstandes heraus nicht greifen kann, bewegt sich Völkerrecht früher oder später in Richtung Wirkungslosigkeit. Das Schicksal der Informationsfreiheit ohne Rücksicht auf Grenzen illustriert dies eindrücklich: In Beziehungen, in denen „freier Informationsfluß“ auf der einen Seite den politischen Prozeß mit dem notwendigen Treibstoff versorgt, die Weltanschauung und die Macht des Gegners aber mit ständiger Erosion bedroht, wird jede völkerrechtliche Bekräftigung dieser Forderung als einseitiger Wettbewerbsvorteil empfunden werden – mit entsprechenden Konsequenzen für die intersystemare Wirksamkeit solcher Normen. Umso zwingender wird es sein, dort anzusetzen, wo das Prinzip der Informationsfreiheit nur wegen des Ungleichgewichts der *technischen* Ausgangspositionen auf Widerstand stößt.

143 Vgl. dazu folgende Arbeitspapiere der in Anm. 136 genannten Bonner Tagung: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Perspektiven für eine Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Entwicklungsländern auf dem Gebiet des Kommunikationswesens; H. Drück, Entwicklungspolitik und Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland; R. Keune, Neue Systeme des regionalen und internationalen Nachrichtenaustausches. Fragen zu einem deutschen Beitrag; G. Maletzke, Gedruckte Medien und nationale Nachrichtenagenturen. Grenzen und Möglichkeiten der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit aus deutscher Sicht; sowie den von D. Bielenstein erstellten zusammenfassenden Bericht über die Beratungen der Konferenz und Berichte der Arbeitsgruppen.

144 John E. Reinhardt (Anm. 47), S. 220.

145 Vgl. dazu B. Simma, Das Reziprozitätselement in der Entstehung des Völkergewohnheitsrechts (München/Salzburg 1970); derselbe, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge (Berlin 1972).

# Thesen

zum Referat von Professor Dr. *Bruno Simma*

1. Da „friedliche Koexistenz“ nach dem Willen ihrer geistigen Väter von einer Verstärkung des *ideologischen Kampfes* begleitet werden soll, wird der grenzüberschreitende Informationsfluß zum wichtigsten Schauplatz des Ost-West-Konfliktes. Die „Rache des Politischen“ an seinem Völkerrechtsregime ist denn auch nachhaltig und beinahe lückenlos.

2. Im *klassischen Völkerrecht* bildete sich in Bezug auf die Eingriffspflichten der Staaten zum Schutz des Auslands gegen private Angriffe das liberale Prinzip „deeds, not words“ heraus. Diesen Standard zugunsten einer weitgehenden „Versicherung auf Gegenseitigkeit“ zu überschreiten, weigerten sich insbesondere die angelsächsischen Mächte hartnäckig. Damit blieb der grenzüberschreitende Informationsfluß aus privaten Quellen vom Völkerrecht weitgehend ungehemmt.

3. Erst die offensive Rundfunkpropaganda der Sowjetunion machte die Durchlässigkeit der Staatsgrenzen gegenüber dem neuen Medium der Radiowellen dramatisch spürbar. Auch der gezielt internationale Einsatz des Rundfunks als solcher begegnete jedoch keinen Protesten; Gegenmaßnahmen beschränkten sich grundsätzlich auf den eigenen Hoheitsbereich; zwischenstaatliche Reaktionen erfolgten nur gegen bestimmte Informationsinhalte (*staatliche Funksendefreiheit*).

4. Nach dem Zweiten Weltkrieg bezogen die westlichen Demokratien die *Informationsfreiheit* ohne Rücksicht auf Grenzen in die völkerrechtliche Formulierung der Menschenrechte mit ein. Diese Entwicklung stellt den Osten vor ein Dilemma, da die marxistisch-leninistische Gesellschaftstheorie wie auch der Imperativ der Erhaltung der Macht nach einem *Informationsmonopol* von Staat und Partei verlangen. So werden die westlichen Massenmedien insbesondere aber der westliche Aus-

landsrundfunk, als ständige Bedrohung empfunden und auch mit völkerrechtlichen Argumenten bekämpft.

5. Die östliche Behauptung eines umfassenden *Propagandaverbotes* steht mit der westlichen Völkerrechtsauffassung insbesondere bei der Beurteilung privater Propaganda in Widerspruch. Der Westen lehnt selbst die Festlegung auf eine Verhinderungspflicht gegenüber privater Kriegspropaganda aus Gründen der Pressefreiheit und wegen der Gefahr politischen Mißbrauchs grundsätzlich ab. Die Akzeptierung von Vertragsbestimmungen wie Art. 4 des Rassendiskriminierungsabkommens und Art. 20 Abs. 1 und 2 CCPR bilden nicht unbedenkliche Ausnahmen von dieser Regel.

6. Ein noch fundamentalerer Dissens wird in der Frage der Anwendbarkeit des völkerrechtlichen *Interventionsverbotes* auf die angebliche subversive Propagandatätigkeit der westlichen Massenmedien und insbesondere der Münchner „Freiheitssender“ sichtbar. Die östliche Rechtsbehauptung einer staatlichen „Verantwortlichkeit“ für die Medien ist nach westlichem Verständnis sub specie „Zurechenbarkeit“ und „Eingriffspflicht“ zu prüfen. In beiden Richtungen kommt man für die effektiv staatsunabhängigen Medien zu einem negativen Ergebnis.

7. Während *Jamming* ausländischer Rundfunksendungen im eigenen Hoheitsbereich früher als Korrektiv zur gewohnheitsrechtlichen Funk-sendefreiheit unbeschränkt zulässig war, ist eine solche Störtätigkeit für Parteien von Konventionen, die das Menschenrecht auf Informationsfreiheit beinhalten, nur mehr in dem Rahmen rechtmäßig, in dem diese Verträge Einschränkungen gestatten.

8. Die Spannung zwischen Souveränität und Informationsfreiheit erreicht gegenwärtig ihren Höhepunkt in der Auseinandersetzung um das *Satellitendirektfernsehen*. Infolge des unvergleichlichen Beeinflussungspotentials dieser neuen Technik und der voraussichtlichen Einbahnigkeit ihrer Anwendung, wird die Bedingung eines „prior consent“ hier auch vom größten Teil derjenigen Staaten befürwortet, die ansonsten durchaus Parteigänger der Informationsfreiheit (im westlichen Sinne) sind. Das sollte vor einer Überdehnung dieses Prinzips warnen.



Im übrigen haben die Final Acts der ITU-Weltfunkverwaltungs-konferenz 1977 die fernmelderechtliche Wirklichkeit bereits nach dem Grundsatz der nationalen Versorgung präjudiziert.

9. Die völkerrechtliche Problematik des *Remote Sensing* ist derjenigen der Weltraumspionage verwandt. In den Abwehrargumenten der Entwicklungsländer scheint eine neue Facette der Souveränität über die Naturreichtümer als „information sovereignty“ Gestalt anzunehmen.

10. Die Auseinandersetzung um eine *Neue Weltinformationsordnung* im Rahmen der UNESCO steuert zur Frage Informationsfreiheit und Souveränität kaum neue Gesichtspunkte bei, sondern wandelt die Topoi des informationspolitischen Ost-West-Konflikts ab.

Die Hauptforderung der Dritten Welt nach Ausgewogenheit des Informationsflusses zwischen Nord und Süd kann auch unter Respektierung des Menschenrechts auf Informationsfreiheit erfüllt werden.

## Summary

The flow of information across national boundaries  
and State sovereignty

by Professor Dr. *Bruno Simma*, München

1. According to the intentions of its protagonists, „peaceful coexistence“ is to be accompanied by an intensification of the *ideological struggle*. As a consequence, the flow of information across frontiers has become the focus of the East-West-conflict, and political considerations have left a thorough mark on its legal regime.

2. During the *classical* period of international law, the obligations of states to prevent hostile activities by private persons against other states were based upon the liberal principle „deeds, not words“. The Anglo-Saxon powers in particular persistently opposed all attempts to go beyond this standard and to adopt a more extensive policy of „mutual insurance“. As a result, the flow of private informations across national boundaries remained virtually unfettered by international legal restraints.

3. The aggressive radio propaganda of the Soviet Union dramatically revealed the vulnerability of national boundaries to the new medium. However, radio broadcasts addressed specifically to foreign audiences did not in themselves meet with protests. In principle, target states kept their countermeasures within their own jurisdiction and limited international reactions to cases in which the contents of broadcasts were considered unacceptable (*freedom of transmission*).

4. After World War II, *freedom of information* regardless of frontiers was, on the initiative of the Western democracies, elevated to an internationally recognized human right. This development presents a dilemma for the East, since marxist-leninist theory of society as well as the imperatives of power demand exclusive control of information by party and

state. Thus, the East regards Western mass media and international broadcasts in particular as a permanent threat, and consequently attacks them with international legal arguments.

5. A comprehensive international legal prohibition of *propaganda* as alleged by the East is at variance with the Western doctrine, particularly regarding private propaganda. Owing to its commitment to press freedom and the danger of political abuse, the West has opposed the formulation of an international obligation even regarding the prevention of private propaganda for war. From this point of view, Western acceptance of treaty provisions like Article 4 of the Convention on the Elimination of Racial Discrimination and Article 20, paras. 1 and 2, of the Covenant on Civil and Political Rights forms an exception from the rule which might turn out to be dangerous.

6. The disagreement is even more fundamental with regard to the question whether the allegedly subversive propaganda emanating from the Western mass media, in particular the Munich stations „Radio Free Europe“ and „Radio Liberty“, constitutes a violation of the international legal principle of *non-intervention*. According to the Western view, „responsibility“ of states for the media as generally contended by the East presupposes either the imputability of these activities to the state or the latter's non-performance of a duty of prevention. With regard to those media which are in effect independent from the state, both these tests lead to negative results.

7. Formerly, *jamming* of foreign broadcasts within the domestic sphere was admissible without any limitations as a compensation for the freedom of transmission recognized by customary international law. Today, however, parties of human rights conventions embodying freedom of information may lawfully resort to jamming only within the limits which these conventions themselves draw.

8. At present, the tension between State sovereignty and freedom of information is culminating in the controversy about an international legal regime for *direct satellite broadcasting*. As a consequence of the new technique's unrivalled manipulative potential and of the fact that its application will more or less be a one-way-street, „prior consent“ is here being called for by the greater part even of those states which otherwise en-

dorse freedom of information (in the Western sense) – which ought to serve as a warning against straining this concept. Besides, the Final Acts of the 1977 World Administrative Radio Conference of ITU have already prejudged reality according to the principle of national supply.

9. The international legal implications of *Remote Sensing* bear a certain resemblance to the problems connected with espionage from satellites. In the defensive arguments of the developing countries, a new facet of sovereignty over natural resources seems to be appearing in the shape of „information sovereignty“.

10. The UNESCO debate on a *New World Information Order* has hardly added any new viewpoints on the conflict between freedom of information and State sovereignty. Instead, it is merely varying the issues that have arisen in the course of the East-West information controversy. The Third World's foremost demand to attain a balanced flow of information between North and South can be met while nevertheless fully respecting the human right of freedom of information.

## Diskussion

*zu den Referaten Frowein und Simma*

*Seidl-Hohenveldern:* Sind die verschiedenen Orbitpositionen für die west- und osteuropäischen Staaten bewußt gewählt worden, um einen deutlichen Winkel in der Antennenstellung – insbesondere bei unseren unmittelbaren östlichen Nachbarn – zu erzwingen, um damit eben die Tatsache des Westempfangs dort polizeikundig zu machen? Gibt es wirklich eine Einigung dahin, daß interne Maßnahmen der jeweiligen Empfängerstaaten den Empfang von Sendungen aus dem anderen ideologischen Lager ausschließen dürfen? Das würde ich für rechtlich bedenklich halten. Sie erwähnten, daß in der UN-Menschenrechtskommission Berichte der Sowjetunion und der DDR über die Einschränkung der Meinungsfreiheit zwecks Schutzes der Gesellschaft als Ganzes hingenommen worden sind. Ist damit praktisch eine diesbezügliche Vertragsauslegung sanktioniert worden? Dann ließe sich fragen, ob wir diese Art Menschenrechtskonvention überhaupt brauchen? Deren wirklich verpflichtender Inhalt ist eher spärlich. Er ist aber ein Beweis dafür, wie es ein Staat in seinem Recht mit den Menschenrechten hält. Die moralische Bedeutung der UNO-Pakte liegt darin, daß die Staaten zugeben, sich diesen Regeln unterworfen zu haben und gewillt seien, sie einzuhalten. Dagegen ist ein Erzwingen dieser Einhaltung kaum möglich. Wenn man nun nach unserer Auffassung deutliche Mißinterpretationen oder Verletzungen dieser Konventionsvorschriften hinnimmt, was hat dann die Konvention als solche noch für eine Bedeutung? Dann verliert sie ja auch diese Funktion, nachprüfen zu können, ob sich diese Staaten völkerrechtsgemäß gemäß diesen gemeinsam beschworenen Grundsätzen verhalten. Nun hat man von vorneherein die Position so gewählt, daß dem Staat die Möglichkeit gegeben wird, über die Ausrichtung der Antenne zu kontrollieren, welchen Sender seine Leute hören. Hierin liegt ein Aufgeben der Durchsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen oder zumindest deren sehr starke Relativierung.

*Frowein:* Weil es ja sehr präzise gestellte Fragen sind, wäre es vielleicht sinnvoll, ganz kurz die Dinge zu klären. Auf der Verwaltungskonferenz 1977 in Genf ist zunächst jedenfalls verbal von westlicher Seite der Versuch gemacht worden, eine Durchsetzung der sogenannten Super-Beams zu erreichen, mit denen Europa insgesamt hätte überdeckt werden können. Ich sage vorsichtig verbal, denn ich bin nicht völlig sicher darüber, ob das ernstlich von allen westlichen Staaten vertreten worden ist. Es war dann sehr schnell klar, daß das zur Unmöglichkeit einer Einigkeit geführt hätte. Nach dem, was ich über den Konferenzverlauf weiß, erscheint mir klar, daß die Gradpositionen von 1 und 19 Grad darum gewählt worden sind, weil nur so eine klare Scheidung des östlichen und des westeuropäischen Bereichs möglich geworden ist. Ich habe eine Bemerkung gemacht, die Sie eben nochmal zitiert haben, daß damit im Prinzip anerkannt worden sei, daß Staaten intern den Empfang der Sendungen aus der jeweils anderen Position unmöglich machen können. Das ist in der Tat meine Meinung. Sie gründet sich darauf – und das ist noch unabhängig von der menschenrechtlichen Frage –, daß die Störung im internen Bereich funksenderechtlich international in Ordnung ist, soweit sie keine Auswirkungen hat. Meines Erachtens ist durch die Zuweisung dieser unterschiedlichen Positionen im Grunde die Voraussetzung dafür getroffen worden, daß man diesen Weg weitergehen kann.

Zu der menschenrechtlichen Seite: Es hat bisher nach meiner Kenntnis keinen Bericht gegeben, der in dem Komitee nach dem Pakt endgültig ad acta gelegt worden ist. Im Gegenteil hat das Komitee bisher vor allen Dingen den sowjetischen und die osteuropäischen Berichte weiterhin in der Behandlung behalten. Herr Tomuschat ist hier nicht anwesend, er könnte uns weitere Aufklärung geben. Was ich gesagt habe, war eine Warnung vor der nach meiner Meinung unausweichlichen Praxis, daß die begrenzte Auslegung im Grunde anerkannt wird und dies Auswirkungen haben kann in andere Bereiche. Trotzdem möchte ich nicht dahin verstanden werden, daß ich damit die Menschenrechtsentwicklung auf globaler Ebene insgesamt für sinnlos halte. Ich bin sehr wohl der Meinung, daß sich gerade auch mit den globalen Pakten arbeiten läßt, wenn man auch erkennen muß, daß das nur sehr vorsichtig möglich ist.

*Böckstiegel:* Zwei ganz kurze Bemerkungen. Einmal, möchte ich darauf hinweisen, was 1977 auf der ITU-Konferenz geschehen ist. Sicherlich zulässig war, was die Kompetenz der ITU anbetrifft, die Verteilung von Frequenzen. Es bestehen aber gewisse Zweifel, ob die ITU der zu-

ständige Körper ist, um auch sonst Orbitpositionen zu verteilen. Sie wissen vielleicht, daß aus technischen Gründen z.Zt. der geostationäre Orbit auf 180 beschränkt ist. Und da stellt sich durchaus die Frage, inwieweit die ITU hier überhaupt Jurisdiktion ausüben kann. Zum Zweiten: Eine Anmerkung zu dem was Herr Frowein in seinen Thesen unter Ziffer 42 anspricht. So wie die These 42 formuliert ist habe ich keine Bedenken. Er sagt dort, daß die Einschränkungformel des UN-Paktes praktisch ein umfassender Souveränitätsvorbehalt sei und fügt dann an, daß eine erhebliche Bedeutung hier Konkretisierungen wie der Schlußakte von Helsinki zukäme. In seinem Referat hat er die Frage etwas nuancierter angesprochen, wenn ich es richtig in Erinnerung habe. Ich meine ihn so verstanden zu haben, daß er sagte, Staaten, die die Schlußakte von Helsinki unterschrieben haben, könnten sich hinsichtlich dieses umfassenden Souveränitätsvorbehaltes nur in Grenzen auf diesen berufen, mit anderen Worten, die Schlußakte sei eine Interpretationshilfe für diese Einschränkungformel des UN-Paktes. Hier habe ich einige Bedenken. Das würde nämlich dazu führen, daß wir es mit einer hinkenden Auslegung dieser Einschränkungformel des UN-Paktes dahingehend zu tun hätten, daß Staaten, die auch noch die Schlußakte von Helsinki unterzeichnet haben, eine andere Pflicht aus dieser Formel ableiten müßten als andere Staaten. Das scheint mir nicht möglich zu sein. Meines Erachtens ist es nur möglich, zu prüfen, ob die Schlußakte von Helsinki selbst eine Art von Einschränkungen ergibt. Aber eine Interpretation des UN-Paktes selbst unter Zuhilfenahme der Helsinki-Akte scheint mir nicht zulässig zu sein.

*Bernhardt:* Ich habe eine sehr allgemeine Frage, die wohl nur in geringem Maße einen menschenrechtlichen Aspekt aufweist. Und zwar geht es um die Quelle des Informationsflusses, um die Ausstrahlung von Sendungen. Gibt es hier Maßstäbe und Regeln dafür, was der Staat nicht tun darf, etwa weil es sich um Eingriffe in die „domaine réservé“ handelt? In diesem Zusammenhang haben beide Referenten wohl einen Unterschied gemacht zwischen der eigenen Tätigkeit des Staates und der Tätigkeit von Privaten. Ich habe Zweifel, ob es möglich und richtig ist, hier eine klare Trennungslinie zu ziehen und so stark zwischen eigener staatlicher Tätigkeit und der Tätigkeit von Privaten zu differenzieren. Wenn wir es tun, werden Staaten, die überhaupt keine private Aktivität in diesem Bereich zulassen, anders behandelt als die Staaten, die z.B. den Rundfunk in privater Hand lassen. Von einem Staat darf mehr und ande-

res gesendet werden als von dem Gebiet des anderen aus. Das scheint mir problematisch zu sein. Ist es nicht richtiger, nach inhaltlichen Maßstäben zu suchen und etwa Aufrufe zur Gewaltanwendung im innerstaatlichen und im internationalen Bereich als unzulässig anzusehen? Menschenrechtliche Aspekte sehe ich hier insoweit kaum, als diese eher mit der Informationsfreiheit, also mit der Entgegennahme von Nachrichten etc. zu tun haben.

*Oppermann:* Ein paar Sachbemerkungen. Die erste bezieht sich auf Ihren Leitsatz 3, Herr Frowein. Sie haben dort über die Haltung der Bundesrepublik zusammen mit den Vereinigten Staaten berichtet, sich für eine auch im internationalen Bereich relativ konsequente und klare Durchsetzung des Gedankens der Informationsfreiheit und der Sendefreiheit als allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts einzusetzen, der hier und dort auch positivrechtlich niedergelegt worden ist. Ich meine, daß das im Grund eine sehr verständliche Haltung von deutscher Seite ist und möchte versuchen, diesen Gedanken ins Staatsrecht zurückzuvnlängern. Kann man nicht mindestens in einem verfassungspolitischen Sinne (vor der Annahme einer strikten Verfassungspflicht würde ich mich zurückhalten) diese Haltung für zwingend erachten? Wenn man sich besinnt auf die Sicht der Pressefreiheit, Meinungsfreiheit und der Informationsfreiheit, wie sie bei uns in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt wurde, also Lüthurteil, Südkurierurteil, Blinkführerentscheidung usw., legt sich das nahe. Zumal mitzudenken ist, daß Art. 5 GG menschenrechtlich ausgestaltet wurde und insofern in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 GG unverletzliche und unveräußerliche Qualität besitzt. Man kann sich nur freuen, wenn die deutsche Haltung in diesem Punkt immer so konsequent verfolgt wird, wie es nach dem Referat anscheinend der Fall ist.

Meine zweite Bemerkung betrifft Ihre These 5, Herr Simma, wo Sie soweit gehen, daß der Westen selbst eine Verhinderungspflicht gegenüber privater Kriegspropaganda aus Gründen der Pressefreiheit ablehne. Hier frage ich mich allerdings, ist dem wirklich so? Wenn ich etwa bei uns in der Bundesrepublik an den Art. 26 (Verbot des Angriffskrieges), und was das alles impliziert, denke, so ist mir bekannt, daß in Bereichen der kritischen Friedensforschung Auffassungen bestehen, die nicht nur eine grundsätzliche Pflicht zur Abrüstung, sondern eine ganz bestimmte Art der Abrüstungspolitik als die unter dem Gesichtspunkt des Art. 26



GG allein verfassungsgemäße anzusehen. Ich stimme persönlich gerne Ihrer Interpretation zu, aber es gibt andere Stimmen.

Das lenkt natürlich über auf die Einschränkungen, die beim nationalen Pakt mitgegeben sind. Auch hier ist manches fragwürdig. Wie ist es beispielsweise mit der Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Schulbuchempfehlungen? Hier verpflichtet sich die deutsche Seite beispielsweise letztlich dazu, den Schulbetrieb auf den Begriff „Bevölkerungstransfer“ und nicht mehr auf den Begriff „Vertreibung“ festzulegen.

Wenn man solche Beschränkungen der Meinungs- und Informationsfreiheit völkerrechtlich vereinbart, sind das nicht Dinge, die nur noch unter diesem von Ihnen, Herr Simma, mit kritischen Augen betrachteten Art. 20 des internationalen Paktes zu rechtfertigen wären? Etwa, weil der Gebrauch der Vokabel „Vertreibung“ beinahe schon das Eintreten für „Nationalen Haß“ oder „Diskriminierung“ oder etwas ähnliches bedeuten würde? Ich will das hier nur einmal problematisieren, um anzudeuten, in welche zweifelhaften Gefilde auch an sich gutgemeinte internationale Einschränkungen der geistigen Freiheit führen können.

Schließlich, Herr Simma, hätte ich noch eine andere Bemerkung. Wenn ich Ihr Referat im Ganzen betrachte, ist es mir noch nicht ganz gelungen, einen gewissen „Riß“ in der Grundstruktur voll mitzuvollziehen. Sie haben zunächst sehr stark in den Leitsätzen 1 bis 6, Konsenses auf internationaler Ebene und die Betonung der Informationsfreiheit als ein völkerrechtlich festgelegtes Prinzip herausgearbeitet. Das klingt sehr überzeugend. In den Leitsätzen 8 und 9 entwickeln Sie aber ganz anders ein sehr weitgehendes Verständnis für die nationale Informationssouveränität. Da sagen Sie, beim Satellitendirektfernsehen oder beim „Remote sensing“ handelt es sich irgendwie um eine neue Qualität. In diesem Bereich haben Sie dann auf einmal sehr viel Verständnis für den „Prior consent“ der Staaten. Warum ist das eigentlich ein so völlig anderer Bereich, daß man hier in der Grundakzeptierung plötzlich doch mehr auf Staatensouveränität setzt als wie anderwärts auf die Informationsfreiheit als unabdingbares Menschenrecht?

*Frowein:* Die von Herrn Böckstiegl aufgeworfene Frage nach der Kompetenz der ITU zur Festlegung der geostationären Orbit-Positionen ist in meinen Augen eine durchaus problematische Frage. Ob sie jemals noch eine wirkliche Rolle spielen wird, scheint mir sehr zweifelhaft zu sein. Die Äquatorial-Staaten versuchen die Vorstellung durchzu-

setzen, daß für die geostationären Orbit-Positionen ein besonderes Recht dieser Staaten bestehe und ihre Zustimmung mindestens eingeholt werden müsse, weil die Satelliten über dem Äquator sich bewegen in der gleichen Geschwindigkeit wie die Erdumdrehung, so daß sie immer über demselben Punkt stehen. Ich glaube, daß diese ITU-Kompetenz als eine „implied power“ akzeptiert werden wird. Ich meine auch, daß es gute Gründe dafür gibt, wenn diese Satelliten sich darauf beschränken, in dem Sendebereich tätig zu sein.

Sie haben eine andere sehr interessante Frage gestellt nach der Bedeutung von Helsinki im Zusammenhang mit den Pakten und etwaigen anderen Verträgen. Soweit die Pakte Einschränkungsklauseln enthalten, sind im bilateralen Verhältnis bei der Frage, ob eine bestimmte Einschränkung unter dem Pakt möglich ist, weil sie den *Ordre-Public*-Vorbehalt nach dem Pakt ausfüllt, völkerrechtliche oder auch nicht formell völkerrechtliche sonstige Konsensus-Bildungen zwischen Staaten-Gruppen zu berücksichtigen. Das *tu quoque*-Prinzip und das *Estoppel*-prinzip werden hier sehr wichtig. Nach meiner Meinung könnte kein Staat, der Helsinki akzeptiert hat, mehr sagen: die Einfuhr von Zeitungen überhaupt ist mit meinem *Ordre-Public* nicht vereinbar, weil in diesen Zeitungen immer irgendwo was steht, was meinem *Ordre-Public* widerspricht.

Zu der Äußerung von Herrn Bernhardt: Ich sehe einen erheblichen Unterschied darin, ob es sich um staatlich verantwortete und ihm zuzurechnende Sendungen oder um private Äußerungen im Rahmen der Meinungsfreiheit handelt. Ich bin auch nicht der Meinung, daß die völkerrechtlichen Instrumente, die wir hier hinsichtlich ihres Ertrags für die Informationsfreiheit zu würdigen hatten, nur die Empfängerseite begünstigen. Unter die menschenrechtlichen Gewährleistungen – aber auch unter die des deutsch-amerikanischen Vertrages – fallen auch die Übermittlung und Sendung.

Auf die Bemerkung von Herrn Oppermann würde ich sagen, daß sich jedenfalls in dem Bereich der Staaten, die einen gewissen Konsens haben, ein allgemeiner Grundsatz entwickeln läßt, daß Presse-, Meinungs- und Informationsfreiheit auch im zwischenstaatlichen Verhältnis berücksichtigt werden können und sogar müssen. Auch wenn wir dem deutsch-amerikanischen Vertrag nicht hätten, würde im Verhältnis der Vereinigten Staaten zur Bundesrepublik Deutschland nicht unberücksichtigt bleiben können, daß für beide die Verfassungsrechtslage so ist, wie Sie es kurz angedeutet haben.

*Simma*: Ich bin in der angenehmen Lage, mich – wie am Vormittag – weitgehend Herrn Frowein anschließen zu können. Aus diesem Grunde möchte ich mich auf einige schlagwortartige Kommentare beschränken.

Zu Herrn Bernhardt: Ich glaube, daß die Unterscheidung zwischen staatlicher und privater Informationstätigkeit nicht nur möglich und praktikabel ist, sondern dem geltenden Völkerrechtsregime des grenzüberschreitenden Informationsflusses nach wie vor zugrunde liegt. Dies mit der Konsequenz, oder aus dem Grund, daß die Regeln des Völkerrechts über die Schranken solcher Informationen verschieden sind, je nachdem ob es sich dabei um staatliche oder um private Enuntiationen handelt. Ich habe dies in meinem Referat am Beispiel der Kriegspropaganda aufgezeigt, über die in der „Friendly Relations“ – Deklaration zu lesen ist: „States have the duty to *refrain* from propaganda for wars of aggression“. Diese Formulierung ist gewählt worden, um nur die staatliche Tätigkeit dieser Art in die Konkretisierung des Gewaltverbotes einzubeziehen. Salopp ausgedrückt: Privatpersonen dürfen auch nach dem gegenwärtig geltenden Völkerrecht (wie es jedenfalls vom Westen nach wie vor behauptet und verteidigt wird) auf dem Propagandasektor mehr und Bedenklicheres tun als die Staaten.

Was die Rolle der Menschenrechte anbetrifft, so teile ich die Auffassung von Herrn Frowein vollinhaltlich. Ich meine, daß auch im Art. 19 zwischen der aktiven und der passiven Informationsfreiheit unterschieden wird und daß dem Art. 19 in der politischen Diskussion über den Informationsfluß Bedeutung gleichsam als unterstützendes Argument dann zukommt, wenn es um politisch – juristische Grauzonen wie etwa um den Umfang der staatlichen Verhinderungspflichten einerseits, der privaten Meinungsfreiheit auf den betreffenden Gebieten andererseits geht. Herr Oppermann, Sie haben meine These 5 im Lichte von Art. 26 Grundgesetz bewertet. In meinem Referat habe ich betont, daß die westlichen Staaten zögern, sich völkerrechtlich auch auf ein Verbot der Kriegspropaganda festlegen zu lassen, obwohl keiner unter ihnen Schwierigkeiten hätte, sich in seinem Verfassungsrecht einer derartigen Pflicht zu unterwerfen. Es ist nun einmal ein ganz fundamentaler Unterschied, ob ein Staat eine Bestimmung wie unseren Art. 26 in seine Verfassung aufnimmt oder ob er sich einem ideologischen Gegner wie beispielsweise der Sowjetunion gegenüber zur Unterlassung von Kriegspropaganda verpflichtet. Im Fall eines verfassungsrechtlichen Bekenntnisses bleibt ihm allein das letzte Wort über dessen Auslegung und An-

wendung. Der fundamentale Unterschied zwischen einer verfassungsrechtlichen und einer völkerrechtlichen Festlegung käme durch einen interessanten Test schnell zum Vorschein: Man könnte sich einmal fragen, inwieweit der Inhalt des Grundgesetzes zum Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages gemacht werden könnte. Ich glaube, daß die politischen Widerstände ein solches Unternehmen bald zum Stillstand bringen würden.

Was die deutsch-polnischen Schulbuchvereinbarungen anbetrifft, so fallen sie doch eigentlich mehr unter denjenigen Aspekt des Informationsflusses, den Herr Frowein zu Beginn seines Referates ausgeschlossen hat – eine Begrenzung, die auch für meinen Vortrag gilt. Wenn ich recht sehe, werden in diesen Vereinbarungen für die amtlich verwendeten Schulbücher bestimmte Sprachregelungen abgesprochen. Unter dem Gesichtspunkt der Informationsfreiheit, wie ich sie in meinem Referat behandelt habe, würde Ihre Frage in dem Augenblick aktuell, in dem die Schulbuchvereinbarungen eine Verpflichtung enthielten, wonach von staatlicher Seite darauf geachtet werden muß, daß nichts gelesen wird, was sich nicht an diese Sprachregelungen hält.

Was den von Ihnen diagnostizierten „Riß“ zwischen meinen Thesen 1 – 7 einerseits und 8 u. 9 andererseits betrifft, so ist dieser Riß zweifelsohne vorhanden. Er ergibt sich aber aus der Entwicklung der Technik. Ich habe den Eindruck, daß das Funktionieren der Völkerrechtsregeln über den grenzüberschreitenden Informationsfluß auf einer gewissen Balance zwischen der Qualität und Quantität des Informationsflusses auf der einen Seite und dem Bewußtsein der souveränen Staaten auf der anderen Seite beruht, diesen Strom, wenn es hart auf hart geht, auch wieder drosseln zu können. Für diesen Fall haben wir ja in Art. 19 den bewußten Vorbehalt. Beim Direktfernsehen aber wird den Staaten die technische Möglichkeit, unliebsame Sendungen zu verhindern mehr oder weniger aus der Hand genommen. Daher sehen jetzt auch westliche Staaten rot und neigen einer restriktiveren Auslegung der Informationsfreiheit für dieses neue Medium zu.

*Geiger:* Ich habe einige Fragen zu der strengen Unterscheidung zwischen Meinungsäußerungen von Staaten einerseits und von Privaten andererseits. Kann man denn wirklich sagen, daß es eine generelle Exkulpation der Staaten für die Meinungsäußerungen von Privaten gibt, auch wenn sich diese Äußerungen etwa als Manifestation von Rassenhaß, als Anstachelung zum Krieg, als Aufruf zum Völkermord darstellen? Ist

denn eine generelle Exkulpation der Staaten in Bezug auf die Meinungsäußerungen Privater nach allgemeinem Völkerrecht vereinbar mit der Pflicht, zur Erreichung der Ziele der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten; insbesondere: ist sie vereinbar mit dem Artikel 56 der Satzung der Vereinten Nationen? Meine erste Frage wäre also: inwieweit ist die Pflicht, zur Schaffung friedlicher und freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten zusammenzuarbeiten, mit der wohl auf gleicher – nämlich völkerverfassungsrechtlicher – Ebene befindlichen Pflicht vereinbar, das Menschenrecht der Informationsfreiheit zu achten? Begrenzen diese Pflichten sich nicht gegenseitig?

Meine zweite Frage: Wäre es nicht richtiger, bei der Begründung einer Verantwortlichkeit der Staaten für Private nach dem Ausmaß zu differenzieren, in dem auch private Sendungen friedensgefährdend werden können? Und weiter: Wäre nicht auch eine Differenzierung nach der Nähe des Staats zu den jeweiligen „Privaten“ angebracht? Ich meine, es müßte doch einen Unterschied machen, ob eine unbedeutende private Gruppe Propagandaschriften in ein anderes Land schickt, oder ob etwa eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, auch wenn sie formal vom Staat unabhängig ist, Propaganda betreibt.

*Bothe:* Der Unterschied zwischen staatlich verantworteter und nicht staatlich verantworteter Meinungsäußerung – ist von zentraler Bedeutung. Es macht doch wohl einen Unterschied, ob beispielsweise der Präsident der französischen Republik etwas über die sogenannten Berufsverbote in der Bundesrepublik sagt, ob es in der Humanité steht oder ob im französischen Fernsehen von einem Fernsehjournalisten dazu kommentiert wird. Dieser Unterschied glaube ich, sollte aufrecht erhalten bleiben, nicht zuletzt im Interesse eines geordneten internationalen Verkehrs. Dann stellt sich die Frage des Unterschiedes zwischen staatlich verantworteter Meinungsäußerung und nicht staatlich verantworteter Meinungsäußerung. Es ist relativ einfach, bei der Meinungsäußerung privater Träger. Bei ihr kann man sagen: das ist privat, nicht der Staat. Nun sind aber in vielen Staaten eben die Massenmedien jedenfalls organisatorisch nicht staatsfrei, sondern dem staatlichen Bereich zuzurechnen. Sie haben in Ihrer These 6, Herr Simma, dazu etwas gesagt. Die Argumente, die Sie hier gebracht haben, um die elektronischen Massenmedien, um die es ja hier hauptsächlich geht, vom Staat abzusetzen, sind alles Argumente, die Sie im Grunde auf die unabhängigen Gerichte auch anwenden könnten, bei denen wohl unbestritten ist, daß ihr Handeln

zum Bereich des staatlich verantworteten Handelns gehört, d.h. daß der Staat selbstverständlich für ein völkerrechtswidriges Gerichtsurteil, für die falsche Anwendung am Völkerrecht durch ein Gericht haftet. Eine Lösung für dieses Problem habe ich auch nicht. Ich wollte nur etwas weiter in der Wunde bohren, die mir da vorhanden zu sein scheint.

Noch eine kleine Bemerkung zu dem hier öfter angesprochenen, rein technischen, nämlich den verschiedenen „Strahlungskeulen“ über der Bundesrepublik und der DDR. Was technisch durch die WARC geregelt wurde, ist ja zweierlei. Es sind verteilt worden a) verschiedene Orbit-Positionen und b) ein relativ begrenzter Frequenzbereich. Letzteres geschah so, daß die Westeuropäer am einen Ende der Frequenz und die Osteuropäer am anderen Ende der Frequenz angesiedelt wurden. Die Empfangsgeräte decken nicht das ganze Spektrum ab, so daß man in der DDR das Fernsehen der Bundesrepublik mit dort kaum erhältlichen oder unverhältnismäßig teurem zusätzlichem Gerät empfangen könnte, wodurch faktisch der Informationsfluß blockiert wird. Die wohl richtige Vermutung, daß dies von den Vertretern der Bundesrepublik akzeptiert wurde, weil ein Kommunikationsmangel zwischen dem Postministerium und dem Bundesministerium für Forschung und Technologie, das die Verhandlungen im Weltraumausschuß führt, bestand, bringt uns zu einer weiteren grundsätzlichen Frage. Technische Organisationen wie der Welt-Fernmeldeverein führen ein Eigenleben, unbeachtet von der Öffentlichkeit, unbeachtet von dem allgemeinen juristischen Publikum. Ich würde eigentlich die Lehre daraus ziehen, daß man sich im Kreise der Allgemein-Völkerrechtler etwas mehr damit beschäftigen sollte, was in diesen Organisationen geschieht.

*Simma:* Zu dem Votum von Herrn Bothe: Auch ich bin über die Ausdrücke „private Tätigkeit“ einerseits und „staatliche Tätigkeit“ andererseits nicht glücklich, weil ich nicht so naiv bin etwa Reuter oder UPI als schlichte Privatpersonen anzusehen. Andererseits glaube ich nicht, daß man das von Ihnen vorgeschlagene Begriffspaar „staatlich verantwortete Tätigkeit“ einerseits und „staatlich nicht verantwortete Tätigkeit“ andererseits einführen kann, denn: it begs the question. Ob der Staat für eine solche Aktivität verantwortlich ist oder nicht, ist ja genau die Frage, welche erst geprüft werden muß, wie ich das in meinem Referat angedeutet habe.

Zu Ihrem Vergleich mit den Gerichten meine ich, daß ein Gericht nach ganz herrschender Völkerrechtsauffassung ein Staatsorgan ist, für

dessen Aktivitäten der Staat eintreten muß, so daß sich die Frage der staatlichen Verantwortlichkeit für seine Gerichte doch ganz anders stellt als das Problem einer etwaigen Verantwortlichkeit der Bundesrepublik für einen Artikel in der „Süddeutschen Zeitung“. Das ist alles, was ich im Augenblick sagen möchte.

*Neuhold:* Ich möchte zunächst betonen, daß ich von beiden Referaten in hohem Maße profitiert habe, und den Vortragenden meinen aufrichtigen Dank dafür aussprechen.

Mir fiel auf, daß vor allem Herr Simma das Thema in das Spannungsverhältnis zwischen Ost und West eingeordnet hat. Er hat ferner zu Recht darauf hingewiesen, daß sich der Schwerpunkt der Auseinandersetzung zwischen westlichen und „sozialistischen“ Staaten mittlerweile vor allem auch auf die ideologische Ebene verlagert hat. Gerade unter dem Gesichtspunkt des *domaine réservé* ist der Menschenrechtskampagne des westlichen Lagers gebührende Beachtung zu schenken. Dabei bleibt nach wie vor zu klären, ob ihr Ziel in der Verbesserung des Loses einzelner, mit den bestehenden Verhältnissen unzufriedener Dissidenten in den „sozialistischen“ Staaten besteht, wobei die herrschende Ordnung nicht in Frage gestellt, ja u.U. gefestigt wird, oder aber ob eine Systemveränderung angestrebt wird. Aus der Antwort auf diese Frage mag sich auch ein Beitrag zur Lösung jener des Interventionscharakters der Forderungen nach Gewährung von Menschenrechten gemäß deren westlichem Verständnis ergeben. Aus verschiedenen Gründen befindet sich der Westen zumindest unserer Auffassung nach in der besseren juristischen Position. Denn das Verlangen nach der Einhaltung der Verpflichtungen aus den Menschenrechtspakten 1966 durch die „sozialistischen“ Staaten, die sie ja ratifiziert haben, sowie der Zusagen in der KSZE-Schlußakte ist wohl kaum als Eingriff in die innerstaatlichen Angelegenheiten zu qualifizieren. Darüber hinaus lassen sich juristische Argumente aber auch als Waffen in der politischen Konfrontation einsetzen, wobei ihre Wirksamkeit im übrigen in der Regel beschränkt ist, schon weil es an ihrer ausreichenden Verbreitung und Verständnis für sie fehlt. Der Jurist sollte seinerseits nicht übersehen, daß der Versuch der Durchsetzung rechtlich einwandfreier Positionen problematische politische Auswirkungen z.B. auf die Stabilität der internationalen Beziehungen mit sich ziehen mag. Nur wenn er auch diese bejaht, wird er einem ihn belastenden Dilemma entgehen können.

Außerdem sollte die Diskussion über unser Thema auch im Nord-Süd-Kontext gesehen werden. Herr Frowein wies auf diese Dimension im übrigen zu Beginn seines Referats, Herr Simma gegen Ende seines Vortrags hin. Bei den Meinungsverschiedenheiten über die Priorität westlicher Menschenrechtsvorstellungen von der Sicherung eines Frei-raums für das Individuum gegen seinen Staat oder aber der Befriedigung der „basic needs“ unter allfälliger Vernachlässigung bürgerlicher und politischer Rechte ist unser Hochgefühl der Überlegenheit, das wir in der Menschenrechtsdebatte mit dem Osten manchmal empfinden, eher fehl am Platz. Solange Menschen (ver)hungern, mag ihnen in der Tat z.B. das Briefgeheimnis als Luxus erscheinen. Erst wenn die westlichen Industriestaaten einen echten Beitrag zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Massen in der „Dritten Welt“ geleistet haben werden, wird ihr Eintreten für die Menschenrechte für die Bevölkerungen der Entwicklungsländer glaubwürdig wirken.

Im Zusammenhang mit unserem engeren Diskussionsthema sei jedenfalls angemerkt, daß ein ungebremster Informationsfluß gemäß den Forderungen des Westens die „Revolution steigender Erwartungen“ zu verstärken und damit die Spannungen innerhalb der jungen Staaten der „Dritten Welt“ zu verschärfen droht, deren innerer Zusammenhalt ohnehin auf schwachen Beinen steht. Ein weiteres Problem haben wir auf der letzten Tagung der Gesellschaft in Fribourg in seiner wirtschaftlichen Dimension bereits ausführlich diskutiert; aber auch auf dem Informationssektor gibt es transnationale Unternehmen, nämlich die großen Nachrichtenagenturen. Sie dominieren fast noch stärker als die „Multis“ im Rohstoffbereich den Nachrichtenfluß und entziehen sich gleichfalls weitgehend der staatlichen Kontrolle. Mit der Schaffung eines „Informationspools“ der blockfreien Staaten hat die „Dritte Welt“ einen ersten Schritt zur Abhilfe und „collective self-reliance“ auf diesem Gebiet gesetzt. Es läßt sich ihr allerdings vorhalten, daß die Gefahr besteht, mit Zensurmaßnahmen das Kind mit dem Bade auszuschütten, indem von den betreffenden Regierungen nur mehr positive Meldungen über die Entwicklungsländer geduldet werden.

Auch in der West-Süd-Auseinandersetzung liefert die Berufung auf Verträge und sonstige völkerrechtliche und diplomatische Instrumente jedenfalls eine politische Waffe, welche die bestehende Frontstellung freilich allein wohl kaum verrücken wird.

Zum Abschluß sei mir noch eine Bemerkung zu einer schwierigen Frage gestattet, die Herr Simma angeschnitten hat. Wir haben uns in ei-



nem Seminar in unserem Institut in Wien längere Zeit über die Zurechenbarkeit des Verhaltens verstaatlichter Unternehmen den Kopf zerbrochen und sind zu keinen schlüssigen Ergebnissen gekommen. Ich möchte aber jedenfalls bezweifeln, ob man auch bei der Lösung dieses Problems mit formellrechtlichen Kriterien ans Ziel gelangt. Herr Simma hat das Beispiel eines Radiosenders genannt, der seine finanziellen Mittel von einer Regierung bezieht, und in dessen Betriebsrichtlinien festgelegt ist, daß er die Grundsätze der Außenpolitik des betreffenden Staates zu bejahen hat. In einem solchen Fall besteht ein derart intensives Naheverhältnis, daß ihm unter dem Gesichtspunkt der gerade im Völkerrecht maßgeblichen Effektivität wohl größeres Gewicht zukommt als juristischen Konstruktionen.

*von Münch:* Die Frage des Informationsflusses ist nach dem klassischen Völkerrecht eine Frage, ob hier das Interventionsverbot betroffen ist oder nicht. In der heutigen Diskussion haben sich – wenn ich es richtig sehe – zwei Meinungen zu der Frage herausgebildet, ob eine Meinungsäußerung vom Staat zu verantworten ist oder ob es sich um eine private Meinungsäußerung handelt. Die eine Ansicht dazu könnte man als Trennungslehre bezeichnen, weil sie danach trennt, ob es sich um Äußerungen aus dem staatlichen Bereich handelt oder um Äußerungen von Privaten. Die Gegenansicht – sozusagen die Einheitslehre – war in der Diskussion mit unterschiedlichen Begründungen vorgeschlagen worden, aber mit demselben Ergebnis, nämlich daß nicht nach Bereichen (staatlicher – privater) getrennt werden sollte.

Für und gegen beide Ansichten gibt es Argumente. Gegen die Trennungslehre spricht, daß die Trennung zwischen staatlichen Meinungsäußerungen und privaten Meinungsäußerungen auf ein formales Kriterium abstellt, das in der Praxis jederzeit unterlaufen werden kann. Beispiel: Was der Bundeskanzler sagen will aber nicht sagen mag, das kann er den Parteivorsitzenden sagen lassen, und wenn der Parteivorsitzende das nicht sagen mag, dann läßt dieser es vielleicht durch eine Journalistin sagen. Mit einem Wort: Man kann hier nicht genau trennen. Was die Rundfunkanstalten betrifft, so hat Herr Frowein in seinem Referat (These 5) gesagt, daß eine Verantwortlichkeit des Staates für die Äußerungen von Privatpersonen in Rundfunkanstalten abzulehnen ist. Ich würde das an sich genauso sehen; nur muß man anmerken, daß in der Bundesrepublik Deutschland die öffentlich-rechtlichen Rundfunk-

gestalten unter einer gewissen Staatsaufsicht stehen, was als Argument gegen die Trennungslehre sprechen könnte.

Die Einheitslehre besagt, es solle nicht nach dem Äußernden (Staat – Privater ) getrennt werden, sondern danach, was Inhalt der Äußerung ist; für diese Lehre kommt es also auf das Gewicht der Äußerung an, wobei gleichgültig ist, von wem die Äußerung stammt. Gegen diese Lehre spricht, daß wir hier in die Schwierigkeit kommen beurteilen zu müssen, wann eine Äußerung materiell Gewicht hat. Konkret gefragt: Wann ist eine Meinungsäußerung Kriegshetze, Rassenhetze usw.? Es sei daran erinnert, daß noch bis vor kurzem das Tragen von Jeanshosen in der DDR von den dortigen Machthabern als Ausdruck des westlichen Imperialismus gebrandmarkt wurde, und daß in der NS-Zeit das Reichsgericht auf Grund der Verordnung gegen das Abhören ausländischer Sender einen Rundfunzhörer, der nur eine Musiksendung der BBC gehört hatte, zu einer schweren Strafe verurteilt hat, mit der Begründung, auch Musik alliierter Sender zerstöre die Wehrkraft.

Herr Bernhardt hat einige Beispiele genannt, die nach klassischem Völkerrecht einheitlich beurteilt werden, nämlich z.B. der Aufruf zum gewaltsamen Umsturz. Ich frage mich allerdings, ob das eigentlich heute noch wirklich geltende Rechtsauffassung ist. Der Ayatollah Khomeini ist hier und heute schon mehrmals durch den Raum gegeistert. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß Khomeini von Frankreich aus die persischen Soldaten zur Desertion aufgefordert hat; da dies mit Duldung der französischen Regierung geschah, frage ich mich, was alles über Rundfunk und Presse verbreitet werden kann, bis ein Staat sagt: Das darfst Du nicht, denn anderenfalls würden wir einen Aufruf zum gewaltsamen Umsturz dulden. Damit stehen wir vor folgender grotesker Situation: Hätte Herr Khomeini mit einer Hand voller Bewaffneter in Frankreich ein Boot bestiegen, um damit in den Iran zu fahren, so wäre Frankreich völkerrechtlich verpflichtet gewesen, dies zu verhindern, weil die Duldung der Entsendung bewaffneter Banden vom eigenen Staatsgebiet in das Gebiet eines anderen Staates völkerrechtlich verboten ist. Wenn derselbe Mann (Khomeini) aber viel effektiver vorgeht, nämlich nicht mit einigen Bewaffneten, die vermutlich von der persischen Armee schnell vernichtet worden wären, sondern in Form der sog. „Revolution des Transistorradios“, dann ist dies anscheinend völkerrechtlich zulässig. An die mündliche Propaganda werden also offensichtlich andere Maßstäbe angelegt als an bewaffnete Aktionen, obwohl die mündliche Propaganda – wie das erwähnte Beispiel zeigt – viel effek-

tiver und gewichtiger sein kann. Wenn wir schließlich sehen, daß zur Zeit in einigen Ländern des Nahen Ostens zur Ermordung eines Staatsoberhaupts (Sadat) aufgerufen wird, ohne daß die Regierungen der Staaten, auf deren Staatsgebiet dies geschieht, dagegen vorgehen, so muß man die ketzerische Frage stellen, ob das Interventionsverbot im klassischen Sinne überhaupt noch existiert.

Herr Frowein hat in seinem Referat ferner die interessante Frage angeschnitten, ob nach geltendem Völkerrecht die Funktion eines Journalisten in irgendeiner Form zu schützen ist. In der Tat ergeben sich hier interessante Ansatzpunkte, wie schon verbale Gebräuche („Akkreditierung“ ausländischer Journalisten in Ostblockstaaten) zeigen. Meine Frage an den Referenten ist, ob er hier eine Entwicklung sieht, die den Journalisten zwar nicht diplomatischen Status einräumt, sie aber doch in die Nähe eines diplomatischen Status rückt, z.B. in Bezug auf die Unverletzlichkeit von Unterlagen usw.

*Frowein:* Obwohl Herr Simma den Hauptteil der Propagandaerörterung übernommen hat, ist dieses Thema doch so zentral, daß ich gerne zu der Diskussion Stellung nehmen würde:

1. Mir scheint nach dem gegenwärtigen Völkerrecht schlechthin unvertretbar die These zu sein, daß staatliches Verhalten und privates Verhalten gleichgesetzt werden könnten.
2. Damit scheint mir die Frage nicht beantwortet zu sein, inwieweit der Staat in Extremfällen für private Meinungsäußerungen Verantwortung zu tragen hat. Wie weit er dafür Verantwortung zu tragen hat, muß äußerst vorsichtig und sehr genau erörtert werden. Und hierfür scheint mir, und Herr Simma und ich hatten uns da nicht abgesprochen, die außerordentlich genau ausgehandelte Formulierung in der „Friendly-Relations-Declaration“ im Interventionsteil sehr relevant zu sein.

Ich habe vorhin schon gesagt, daß ich nicht zurückkommen will auf die Äußerungen über die Bedeutung von Resolutionen. Aber in einem Bereich, wo es harte Präzedenzfälle im Völkerrecht nicht gibt, denn es gibt keine Auseinandersetzung darüber, die zu Urteilen geführt hätten, muß es von hoher Relevanz sein, daß sich nach über zehnjähriger Verhandlungen Staaten auf eine Formulierung geeinigt haben. Wo Private handeln, ist danach nur das Dulden subversiver, terroristischer oder bewaffneter Aktivitäten, die auf einen gewaltsamen Umsturz in einem fremden Staat gerichtet sind, durch den Staat verboten. Dieses muß der Staat verhindern. Nach meiner Meinung ist Meinungsäußerung in Radio und

Fernsehen niemals subversiver Tätigkeit gleichzusetzen, wenn sie nicht zusammengeht mit einer Vielfalt von Vorgängen, über deren genaue Analyse wir jetzt hier nicht zu sprechen brauchen. Bei den Äußerungen des Ayatollah Komeini würde ich sehr genau differenzieren. Wenn ich die Dinge richtig gesehen habe, hat niemand überhaupt nur die Frage gestellt, ob es völkerrechtswidrig von Frankreich war, dieses zu dulden. Die Formulierung des Artikels 20 des Paktes ist hier in einem Punkt interessant, der noch nicht deutlich geworden ist. Es heißt nämlich in Artikel 20: „Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten, jedes Eintreten usw. wird durch das Gesetz verboten.“ Das bedeutet, der Staat hat zunächst einmal seine Verpflichtung erfüllt, wenn er Strafrecht schafft und dieses Strafrecht im Prinzip durchsetzt. Das bedeutet aber nicht, daß wenn einmal das Strafrecht gebrochen wird und der Mann hinterher verurteilt wird, der Staat dann etwa eine Verantwortung allein für die Tatsache der Äußerung trüge. Ich würde es für sehr gefährlich halten, wenn man den Versuch machte, ein globales Prinzip der staatlichen Verantwortung für Meinungsäußerungen auf seinem Territorium, die ins Ausland wirken, zu begründen.

*Kewenig:* Ich will die Debatte über das, was hier Trennungs- bzw. Einheitslehre genannt worden ist, nicht verlängern. Vor allem deshalb nicht, weil die interessantesten Fälle, wie ja auch die Thesen der Referenten zeigen, immer Ausnahmen von der reinen Lehre bilden. So heißt es bei Herrn Frowein in These 5/2, eine Verantwortlichkeit des Staates sei „grundsätzlich“ abzulehnen, und ebenso heißt es auch bei Herrn Simma in These 5, daß „grundsätzlich“ keine Verhinderungspflicht bestehe. Wir sollten uns statt über reine Lehren besser über die interessantesten Fälle unterhalten. Khomeini ist sicher ein interessanter Fall. Und, Herr Frowein, wenn sich jemand vernehmlich gegen die Aktivitäten von Herrn Khomeini gewehrt und sie als völkerrechtlich fragwürdig bezeichnet hat, dann muß man wohl auch sehen, daß es in diesem konkreten Fall eigentlich nur zwei Kategorien von Staaten gab: solche, die mit den politischen Zielen von Khomeini konform gingen, und solche, die jedenfalls auch in Zukunft von Persien Öl beziehen wollten. Man muß deshalb nach meiner Meinung zumindest in diesem konkreten Fall das Schweigen qualifizieren. Ich würde jedenfalls nicht bereit sein, aus dem Verhalten in diesem Fall eine Rechtsüberzeugung der Staaten dahin abzuleiten, daß bei vergleichbaren Aktivitäten eine völkerrechtliche Verhinderungspflicht nicht besteht.

Darf ich vielleicht eine zweite Bemerkung machen, und zwar zur These 10 von Herrn Simma. Ich sehe mit einer gewissen Sorge, daß im Völkerrecht zunehmend das passiert, was wir in der Medizin schon seit längerem beobachten können: Es wird parzelliert. Was meine ich damit? Nun, daß das weite Gebiet des Völkerrechts in Parzellen, in einzelne Sachbereiche aufgeteilt wird, und daß sich infolge dieser Entwicklung zum einen ganz bestimmte Leute politisch und auch völkerrechtlich nur noch für ganz bestimmte Sachbereiche verantwortlich fühlen, zum anderen aber jede Entwicklung in einem einzelnen Teilbereich als für das Ganze letztlich unerheblich angesehen wird. Nach meiner Überzeugung kann diese Entwicklung, die möglicherweise durchaus bewußt gesteuert wird, außerordentlich gefährlich werden für eine vernünftige Weiterentwicklung des Völkerrechts. Warum? Weil ich folgendes Verfahren, folgendes Vorgehen fürchte: Zunächst wird eine möglichst kleine Parzelle herausgelöst aus dem allgemeinen Zusammenhang. Und dann geht man auf die Suche nach einem möglichst vernünftigen Regime für diesen kleinen Teilbereich. Und da die dritte Welt ihre Argumente sehr überzeugend vorträgt und zudem beharrlich ist, sagt man sich nach einiger Zeit, die ganze Angelegenheit sei ja auch nicht so wichtig. man könne deshalb in diesem kleinen Bereich ruhig ein paar Konzessionen machen, auch wenn man sie an sich für unvertretbar halte: Kaum hat man das gemacht, erfolgt die Rückmeldung des Ergebnisses auf die allgemeinere Ebene des Völkerrechts. Und auf dieser Ebene stellt man dann nach einer gewissen Zeit fest, daß die Entwicklung in anderen Teilbereichen parallel gelaufen ist, daß man z.B., wie wir das jetzt im Seerecht oder auch im Recht der internationalen Kommunikation erleben, statt genereller Freiheit mit bestimmten Ausnahmetatbeständen ein generelles Verbot mit einem Genehmigungsvorbehalt einführt. Zudem aber kommen sehr schnell die ersten Stimmen, die sagen, was da im Bereich der internationalen Kommunikation oder auch im Bereich des Seerechts akzeptiert worden ist, das könnte, ja müßte doch eigentlich auch ganz allgemein gelten. Normalerweise fangen wir erst jetzt an, uns mit diesem Problem zu beschäftigen. Normalerweise ist es dann aber auch leider zu spät.

Ich möchte darüber hinaus Herrn Simma darin unterstützen, daß wir in unserer Beobachtung der Entwicklung in den angesprochenen Sachbereichen deutlicher unterscheiden lernen müssen etwa zwischen östlicher und südlicher Opposition. Verkürzt gesagt: Im Bereich der Kommunikation ist in dem einen Fall die Angst, in dem anderen Fall der Neid das Motiv für das „Nein“. Wir sollten uns die Tatsache, daß in vielen Fällen

der Neid der Grund für die Opposition ist, zu Nutze machen und den Neid durch eine vernünftige technische Hilfe abbauen. Auf diese Weise könnten wir uns – etwa in dem hier erörterten Sachbereich – langfristig viele Verbündete schaffen.

*Simma:* Zwei kurze Bemerkungen: Die erste zu den Münchner Freiheitssendern, die zweite zu Persien. Sie haben ganz recht, die Nähe der beiden Münchner Sender zum amerikanischen Staat wirft schwierige Probleme auf. Wahrscheinlich würden die von mir genannten 35 – 40% der Sowjetbürger, die die Sender regelmäßig hören, auch zur Beitragszahlung bereit sein, es dürfte aber dann nicht unproblematisch sein, diese Beiträge auch nach München zu schaffen. Ich glaube, daß es ein Fehler wäre, von einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform bestimmter Medien vorschnell auf eine Zurechnung zum Staat zu schließen. Ich zähle mich nicht zu den Öffentlichrechtlern, aber ich glaube doch, daß die Tatsache, daß der Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland öffentlich-rechtlich organisiert worden ist, seinen Grund nicht in dem Bestreben hatte, ihn zum Staatsrundfunk zu machen. Vielmehr hat man ihn gerade deswegen öffentlich-rechtlich organisiert, um ihn unabhängig und ausgewogen zu halten, um zu verhindern, daß er durch einflußreiche und finanzkräftige Privatinteressen beherrscht werden kann. Die öffentlich-rechtliche Organisationsform als solche verleiht diesen Anstalten also keineswegs den Charakter eines Staatsorgans im Sinne einer völkerrechtlichen Zurechenbarkeit.

Zur Interessenlage betreffend den Iran gestatten Sie mir folgende etwas ketzerische Bemerkung: Ich habe aus sehr vielen Diskussionen den Eindruck, daß insbesondere der deutsche Völkerrechtler dann, wenn es darum geht, sich von konkreten Problemen auf das Feld der Quellenlehre zu begeben und die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht zu untersuchen, Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung von einer „Reinheit“ sucht, wie sie in der Wirklichkeit wohl selten angetroffen werden kann. Man hört dann, daß eine bestimmte Praxis wohl nicht rechts (fort) bildend sein könne, weil massive Interessen dahintersteckten, weil es dabei um das Erdöl ginge usw. usw. Ich bin überzeugt, daß auch hinter dem „deeds, not words“ – Standard von Anfang an politische Interessen steckten. Dieser Standard beruhte – das kommt ja auch noch bei Lauterpacht zum Ausdruck – nicht zuletzt auf der Überlegung, daß es sich bei den vom Nachbarstaat sog. „Terroristen“ sehr wohl um dessen Staatsmänner von morgen handeln könnte. Ich glaube, daß man heute lange

suchen müßte, um eine „unparteiische“ Staatenpraxis in Sachen Persien zu finden. Eine solch puristische Gewohnheitsrechtauffassung erinnert mich immer an die Xenien, wo unsere Klassiker diese Denkart wie folgt kommentieren:

„Gerne dien ich den Freunden  
doch tu ich es leider mit Neigung,  
und so wurmt es mich oft,  
daß ich nicht tugendhaft bin.“

*Zemanek:* Vorerst ein Wort zur Zurechnungsfrage: Wir haben uns in Wien längere Zeit mit dem Problem der Zurechnung völkerrechtlicher Verantwortlichkeit für Staatsunternehmen beschäftigt und fanden nur den Weg über regelmäßige Beeinflussungsmöglichkeiten gangbar; bloßes Abstellen auf die Rechtsform führte ins Nichts.

Hauptsächlich möchte ich aber zur „Riß“-Diskussion zwischen den Herren Oppermann und Simma sprechen. Ich halte den „Riß“ für unvermeidbar. Beide Referenten haben gesagt, daß unser heutiger Beratungsgegenstand sozusagen der Kriegsschauplatz in der Auseinandersetzung zwischen Ost und West und Nord und Süd auf ideologischem Gebiet ist. Diese Auseinandersetzung ist ein dynamischer Prozeß und demgemäß werden Aussagen über das, was als „geltendes“ Völkerrecht – wird der Ausdruck nicht überhaupt oft recht ungeprüft verwendet? – anzusehen ist, notwendigerweise widersprüchlich sein. Wollen wir also eine Bestandsaufnahme machen, dann müssen wir diesen Widerspruch konstatieren. Etwas völlig anderes ist es, wenn wir unsere Position in dieser Auseinandersetzung formulieren wollen. Dann kann man, wie Herr Frowein, zu einer in sich geschlossenen liberalen Position kommen. Wir dürfen dabei allerdings nicht vergessen, daß wir mit einer solchen Position eine Minderheit in der Welt bilden.

In dieser Auseinandersetzung kommt es somit eindeutig auf die Stimmen der Dritten Welt an, denn die Position des Ostens in der Sache ist fixiert: Er versucht seit Jahren, das, was er im Rahmen der Menschenrechtskampagne in der KSZE etc. gegeben hat, zurückzuholen. Und er versucht es zurückzuholen, indem er in allen Bereichen, in denen es relevant wird, mit einer materiellen Pflicht, mit der Pflicht zu einer bestimmten inhaltlichen Gestaltung von Informationen zu operieren versucht. Ich darf Sie daran erinnern, daß die UNESCO Medien-Deklaration ausdrücklich sagt: „... the strengthening of peace and international understanding and the combating of war propaganda, racialism and apartheid

necessitate a free ... flow of ... information ...“ Das wird zum Rahmen, in dem die Informationsfreiheit genossen werden darf. Und es ist kein Zufall, daß in dem schon von den Referenten erwähnten Entwurf des Welt-  
raumausschusses der Vereinten Nationen über „Direct Television Broadcasts“ die Prinzipien über „Consultation and agreements between States“ und „Programme content“ hintereinanderstehen. Die sowjetische Seite machte in der Diskussion über den Entwurf deutlich, daß das zweite Prinzip fallen könne, wenn sie in der Formulierung des ersten zufriedengestellt werde. Und das Ganze ist verbunden mit Staatenverantwortlichkeit in einer Formulierung, die durchaus auch den Inhalt der Sendungen einschließt.

Die Schlußverhandlungen über die UNESCO Medien-Deklaration lassen die richtige Strategie für diese Auseinandersetzung erkennen. Daß aus diesem Dokument die Staatenverantwortlichkeit für den Informationsinhalt in letzter Minute eliminiert wurde, ist ausschließlich dem geschickten Verhandeln der Staaten der Europäischen Gemeinschaften zuzuschreiben, die den Entwicklungsländern als Gegenleistung für die Streichung Hilfe beim Aufbau nationaler Nachrichtenorganisationen anboten. Und diese Hilfe war den Entwicklungsländern letztlich wichtiger als der Sowjetunion, die Kastanien bei der Verantwortlichkeit aus dem Feuer zu holen.

Aber die Auseinandersetzung ist damit nicht beendet: sie ist Bestandteil der ideologischen Auseinandersetzung in der Welt. Der „Riß“ besteht daher in der Realität und wird in der Darstellung nur reflektiert.

*Nettel:* Wie schon gesagt, Außenministerium, nicht Universität.

Wenn ich darf, würde ich gern noch ein Wort zu den beiden letzten Sätzen des Punktes 5 sagen der Thesen des Herrn Professor Simma. Wie schon erwähnt wird dort gesagt, der Westen habe eine Verhinderungspflicht gegenüber privater Kriegspropaganda aus Gründen der Pressefreiheit und wegen der Gefahr politischen Mißbrauchs grundsätzlich abgelehnt und, ich darf zitieren, Vertragsabstimmungen wie Art. 4 der Rassenkonvention und Art. 2 Abs. 1 und 2 des Paktes über bürgerliche und zivile Rechte bildeten unbedenkliche Ausnahmen von dieser Regel. Ich glaube, diese Aussage kann man in dieser Form heute nicht mehr akzeptieren oder zumindest ich kann das nicht. Ich sehe in diesen beiden zitierten Bestimmungen keine bedenklichen Ausnahmen von einer existierenden Informationsfreiheit, sondern eine Modifizierung des Begriffs der Informationsfreiheit. Ich glaube, man kann von einer Bestimmung



wie der des Art. 4 b der Rassenkonvention, die von rund 100 Staaten ratifiziert worden ist, zu der nicht Vorbehalte gemacht wurden wie von den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Neuseeland und noch einigen, die aber nicht alle in die gleiche Richtung gehen, nicht mehr sagen, daß sie eine nicht unbedenkliche Ausnahme von einem anderen allgemeingültigen Völkerrechtssatz ist; ich glaube vielmehr, daß man hier in die Nähe eines neuen geltenden Völkerrechtssatzes kommt, der eben den der Informationsfreiheit einschränkt. Auch der Art. 20 des Paktes ist, glaube ich, nicht mehr eine bedenkliche Ausnahme. Die Pakte wurden – in der Generalversammlung einstimmig angenommen. Ich glaube, die Ratifikationszahl liegt derzeit zwischen 30 und 50. Vorbehalte zu Art. 20 kenne ich keine. Es fällt mit daher auch hier schwer, noch von einer Ausnahme von der bestehenden Informationsfreiheit zu sprechen. In beiden Fällen verlangt das internationale Instrument ein positives Handeln des Vertragsteiles, die Erlassung positiver Rechtsvorschriften, wenn solche nicht schon bestehen. Es hat sich vor dem Komitee zur Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung praktisch niemand mehr auf einen die gegen Art. 4 b eingelegten Vorbehalte berufen. Sehr viele Staaten wie bei Art. 4 b sagen, sie hätten keine besonderen Rechtsvorschriften zu erlassen, berufen sich bereits auf einen allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz des Verbots der rassistischen Diskriminierung. Unter solchen Umständen, um es zu wiederholen, noch von einer bedenklichen Ausnahme von einem anderen Rechtsgrundsatz zu sprechen, scheint mir nicht unbedenklich. Danke sehr.

*Simma:* Lassen Sie mich eine klärende Bemerkung zu dem Problem machen, das Herr Botschafter Nettel am Schluß angeschnitten hat. Wenn Sie sich den zweitletzten Satz meiner These 5 ansehen, so ist das Wort „Verhinderungspflicht“ hier als „völkerrechtliche Verhinderungspflicht“ zu verstehen. Worauf es mir in meinem Referat wie auch schon in meiner ersten Wortmeldung ankam, war, den Unterschied zwischen innerstaatlichen und internationalen Festlegungen aufzuzeigen. Ich sehe hier eine gewisse Parallele zur KSZE-Politik der westlichen Staaten, die auch Institutionen der gesamteuropäischen Sicherheit mit der Begründung ablehnten, daß der Sowjetunion dadurch die Möglichkeit eröffnet würde, in westeuropäische Angelegenheiten hineinzureden. Die erste Stufe jeder Institutionalisierung ist aber nun einmal die Vereinbarung von Rechtsnormen. In gewissen Bereichen schafft die völkerrechtliche Festlegung einer staatlichen Pflicht einen

Ansatzpunkt, den ein feindselig gesonnener Staat verwenden kann, um anderen Staaten in ihre Angelegenheiten hineinzureden. Herr Nettel, ich sage in meiner These 5 auch nicht, Bestimmungen wie Art. 4 und Art. 20 seien bedenkliche Ausnahmen von einem sonst geltenden Völkerrechtsprinzip, sondern daß ich Art. 4 des Rassendiskriminierungsabkommens und Art. 20 des politischen Paktes für nicht unbedenkliche Ausnahmen von der sonstigen Praxis des Westens halte, eine Festlegung auf völkerrechtliche Verhinderungspflichten auf dem Propagandasektor abzulehnen. Ich sehe zwischen diesen beiden Formulierungen einen gewichtigen Unterschied. Meiner Meinung nach ist es nicht unbedenklich, daß der Westen in der Rassendiskriminierungskonvention sowie im Art. 20 von seiner ansonsten recht klaren Politik abgegangen ist, sich in Sachen Propaganda gegenüber dem Osten nicht zu verpflichten. Den Art. 20 des UN-Paktes halte ich für eine westliche Konzession, die man in Kauf genommen hat, um den Osten für die Annahme anderer Bestimmungen zu gewinnen. Es liegt also ein Geschäft auf Gegenseitigkeit vor. Wenn ich ein westlicher Diplomat wäre, der die Gefahr, die der innerstaatlichen Meinungs- und Informationsfreiheit aus einer derartigen völkerrechtlichen Festlegung erwachsen kann, so gering als möglich zu halten hätte, so würde ich einen Vorbehalt zugunsten der Meinungsfreiheit selbstverständlich nicht zu Art. 20 des UN-Paktes erklären, weil es doch wohl etwas peinlich wäre, wenn ein Staat einen Vorbehalt zu einer Bestimmung macht, wonach jede Kriegspropaganda verboten ist. Bei Art. 19 dagegen kann ein solcher Vorbehalt ohne Gefahr für das Image angebracht werden, in dem auf das innerstaatliche Verfassungsprinzip Bezug genommen wird. Im Gegensatz zu Art. 20 sieht Art. 19 ja selbst Einschränkungen vor, von denen man Gebrauch machen kann, ohne sich propagandistisch eine Blöße zu geben. So erkläre ich mir, daß eine Reihe westlicher Staaten, insbesondere auch die USA, nicht den Art. 20, sondern eben Art. 19 des UN-Paktes als Ausgangspunkt gewählt haben, um klar zu stellen, daß sie ihre innerstaatliche Verfassungslage unberührt lassen wollen. Der von Herrn Nettel angesprochene Umstand läßt sich demnach als eine Frage der diplomatischen Taktik erklären.

*Mosler:* Ich entschuldige mich, die Diskussion aus dem grundsätzlichen Bereich, in dem sie sich seit längerer Zeit bewegt, auf eine konkrete Frage der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung hinunterzuführen. Die Frage ist in erster Linie an Herrn Simma gestellt: Es handelt sich um eine Aussage, die ich aus Ihren Ausführungen zu These 8 herausgehört

habe, dort, wo Sie vom Satelliten-Direktfernsehen sprechen. Sie haben den Art. 19 des UN-Menschenrechtspaktes zitiert und die Ansicht geäußert, das Satelliten-Direktfernsehen sei schon deswegen, weil es zur Zeit der Vertragsentstehung nicht bekannt gewesen sei, wohl kaum durch das Menschenrecht der Absätze 1 und 2 gedeckt. Ich will mich nicht auf die Frage einlassen, wieweit dieses Menschenrecht durch die Ausnahmevorschriften des folgenden Absatzes 3 ausmanövriert und unter Umständen im Einzelfall sogar zerstört wird. Darüber ist heute morgen gesprochen worden. Es geht mir darum, von Ihnen zu erfahren, ob Sie der Meinung sind, daß ein neues, nach der Vertragsentstehung entwickeltes technisches Mittel von dieser Bestimmung nicht erfaßt ist. Dieselbe Frage ist nicht nur zu Art. 19, sondern auch zu Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu stellen, weil die spätere technische Möglichkeit auch von deren Vertragsschließenden nicht in ihrem Willen aufgenommen werden konnte.

Wenn ich mir den Wortlaut ansehe, dann ist nur von Beschaffen und Empfangen die Rede, aber nicht auf bestimmte Mittel abgehoben. Sie können entgegnen, das sei eine sehr formelle Betrachtung, aber ein Argument ist sie immerhin. Außerdem gibt es eine Reihe von Beispielen ähnlicher Art, in denen Vertragsauslegung nach sich weiterentwickelnden Elementen vorgenommen worden ist: Es kann ein unbestimmter Rechtsbegriff sein; es kann ein Wertbegriff – z.B. Moral, wie im Handy-side-Fall – sein; es kann eine technische Weiterentwicklung sein, die eine Rechtsentwicklung bewirkt hat, wie im Ägäis-Fall vor dem Internationalen Gerichtshof bei der Auslegung der Frage, welche Bedeutung der Terminus „Statut territorial“ in einem Vorbehalt hat. In diesen Fällen handelt es sich um die Veränderung eines Elements, das für die Auslegung des Vertrages eine Rolle spielt.

Ich habe also Bedenken dagegen, das Satelliten-Direktfernsehen wegen seiner Neuheit auszuschließen, möchte aber betonen, daß der weitere Satz Ihrer These 8: die voraussichtliche Einseitigkeit der Anwendbarkeit dieser Technik durch bestimmte Staaten, ein ernstes Argument gegen die Einbeziehung des Satelliten-Direktfernsehens bei der Auslegung der Menschenrechtskonventionen sein könnte; denn hier ist die Reziprozität der Vertragsanwendung oder – bei einem Kollektivvertrag mit Rechtssatzcharacter die Gleichheit der Rechte und Pflichten aller Beteiligten – im Spiel. Aus diesem Grund könnte ich möglicherweise ein Bedenken gegen die Einbeziehung sehen.

*Simma:* Herr Mosler, Sie haben sich auf einen Satz bezogen, in dem ich, nachdem ich die Bedenken gegen die Erstreckung der im westlichen Sinne verstandenen Informationsfreiheit auch auf das Direktfernsehen geschildert hatte, die Meinung vertreten habe, daß gegen diese Bedenken der Hinweis auf Art. 19 des UN-Paktes wenig abhelfen kann, da die informationstechnische „Geschäftsgrundlage“ dieser vor nunmehr bald 30 Jahren konzipierten Bestimmung das Direktfernsehen nicht einbezogen hat. Die Anführungszeichen um das Wort „Geschäftsgrundlage“ sollten bei mir eine salvatorische Funktion haben, nämlich den Verdacht ausschließen, daß ich den Begriff der Geschäftsgrundlage hier im völkerrechtlich-technischen Sinne verwende, also etwa argumentieren könnte, daß hier ein Fall für die Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* vorläge. Ich habe diese Wendung vielmehr empirisch-prognostisch verwendet, um den Gedanken auszudrücken, daß den Verfechtern eines möglichst ungehinderten Direktfernsehens die Berufung auf Art. 19 in der aktuellen Auseinandersetzung im Weltraumausschuß wie im Plenum der UN wenig helfen wird. Wie Sie am Ende Ihrer Ausführungen selbst gesagt haben, birgt auch Art. 19 ein gewisses Gleichgewicht, eine gewisse Ausgewogenheit in sich. Zuerst kommt das Prinzip, dann kommen die Ausnahmen und die vermitteln den Vertragsstaaten eine gewisse Beruhigung, weil sie aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung den Informationsfluß aus dem Ausland notfalls bremsen können. Wenn wir nun davon ausgehen, daß die Angaben, welche wir von technischer Seite über das Potential des Direktfernsehens bekommen, stimmen, so kommt Art. 19 dadurch völlig aus dem Gleichgewicht und da würde ich eben die Hypothese wagen, daß man, wenn man Anfang der 50iger Jahre, als die Pakte formuliert wurden, gewußt hätte, was 1985 technisch möglich sein würde, sich entweder sehr schwer getan hätte, eine Bestimmung wie Art. 19 überhaupt in den Pakt aufzunehmen, oder aber, daß man einen entsprechenden Absatz 4 angefügt hätte. Auf jeden Fall hätte eine Reihe von Vertragsstaaten der Pakte, wäre die gegenwärtige Diskussion von ihnen vorausgesehen worden, schützende Vorbehalte zu Art. 19 erklärt.

Was die dynamische Weiterentwicklung von Verträgen anbetrifft, also die Auslegungsmethode, die sich auch der Internationale Gerichtshof in seinem Namibia-Gutachten zueigen gemacht hat, so meine ich dazu (vielleicht mit einer Spur Zynismus), daß ein derart dynamischer Approach natürlich nur dann anerkannt wird, wenn er von der Mehrheit der Staaten, zumindest der maßgebenden Staaten, unterstützt wird. Das

bedeutet aber, daß eine „dynamische Interpretation“ des Art. 19 zugunsten des Satellitendirektfernsehens deswegen nicht in Frage kommt, weil sich die ganz überwiegende Mehrheit der Staaten gegen ein solches Verständnis ausspricht.

*Frowein*: Ich würde auch gerne zu dieser, wie mir scheint, sehr interessanten Frage eine ganz kurze Bemerkung machen. Ich würde etwas größere Zweifel haben, ob ich überhaupt das Problem da ansiedeln sollte, wo ich mich frage, ob zum Zeitpunkt der Formulierung des Paktes das Problem des Satellitenfernsehens gesehen worden ist, oder ob ich nicht schon früher ansetzen müßte. Bei der Frage nämlich, ob das Recht des Einzelnen zu empfangen nicht bedingt ist durch die auch damals, soweit der Rundfunk betroffen ist, als selbstverständlich vorausgesetzte fernmelde-technischen international-richterliche Regelung. Artikel 10 der Menschenrechtskonvention nennt die Möglichkeit der Staaten Rundfunk- und Fernsehunternehmen zu konzessionieren. Das muß man im Pakt mitlesen. Ich möchte einen Fall zitieren, den wir gerade in der Menschenrechtskommission als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen haben. Wir hatten eine Individualbeschwerde aus Großbritannien, bei der sich jemand dagegen beschwerte, daß er bestraft worden war von einem Gericht, weil er Propaganda für einen Piratensender gemacht hatte, der außerhalb der britischen Hoheitsgewässer werbewirksam sendete. Wir haben gesagt, daß ein Recht nach Artikel 10 der Menschenrechtskonvention nicht besteht, illegal arbeitende, nach Völkerrecht oder nationalem Recht illegal arbeitende Sender zu empfangen. Das gilt auch für Artikel 19. Natürlich darf dieser Begriff der Legalität nicht verwendet werden, um hintenherum eine Einschränkung vorzunehmen. Die fernmelderechtliche Legalität muß gesondert bestimmt werden und dazu war der erste Teil meines Vortrages gedacht.

*Rotter*: Entkleidet man die bisherige Diskussion ihrer fachspezifischen Elemente und sucht man nach der ihr zugrunde liegenden Ideologie, so zeigt sich meines Erachtens, wie sehr wir immer noch von dem revolutionären Elan unserer Vorväter zehren, die die liberalen Revolutionen der 30iger und 40iger Jahre des vergangenen Jahrhunderts für uns in unserem Kulturbereich ausgefochten haben. Wir verfechten, so scheint es mir, ihre Prinzipien immer noch so, als ginge es darum, sie ein für alle Mal für die gesamte Welt und zwar für alle Zeiten festzuschreiben. Nach wie vor, so scheint es mir weiter, glauben wir, daß die individuelle Frei-

heit vornehmlich vom Staat bedroht werde. Wir versperren uns solcherart den Blick dafür, daß wir im Laufe der Zeit Einrichtungen geschaffen haben, und zwar nicht-staatliche Einrichtungen, die gerade die Nutzung der seinerzeit mit so großen Mühen und Opfern erkämpften Rechte erschweren. Herr Neuhold hat darauf bereits deutlich verwiesen. Halten wir doch einen Moment inne und bedenken wir, daß die Informationswirtschaft – und es ist tatsächlich ein enormes Wirtschaftssystem – im westlichen von drei Nachrichtenagenturen getragen wird. Diese Nachrichtenagenturen monopolisieren die gesamte Auslandsberichterstattung unserer Zeitungen und unserer Rundfunkanstalten. (Nach einer Untersuchung für Österreich stammten im Jahre 1975 81% der Auslandsberichterstattung der österreichischen Presseagentur, APA, von drei internationalen Nachrichtenagenturen.) Der dritten Welt, die gegen diese Monopole und ihren materiellen Auswirkungen anzukämpfen sucht, sagen wir, daß eine Beeinflussung unserer Informationssysteme in Richtung einer besseren Berichterstattung über sie wegen unserer Grund- und Freiheitsrechtsordnung unzulässig sei.

Ich glaube, wir sollten uns als Völkerrechtler auch einmal fragen, ob wir nicht auch im Bereich des internationalen Medienrechtes Interessen anderer apportieren ohne uns zu prüfen, ob sie mit unseren Überzeugungen zu vereinbaren sind. So haben wir uns im Verlauf der bisherigen Diskussion noch nicht gefragt, ob der wie ich meine, medientechnische Wahnwitz der von Satelliten auszustrahlenden Sendekeule überhaupt den basic needs unserer Bevölkerungen entspricht, die wir doch wohl auch berücksichtigen sollten, wenn wir uns schon gelegentlich zu den Trägern der Weiterentwicklung des Völkerrechts zählen. Wir übernehmen das, was uns als technischer Fortschritt vorgelegt wird und versuchen, es unkritisch in unsere Kategorien aufzunehmen.

Aber nun zum rechtlichen Teil: Bei der Frage nach der staatlichen Zurechenbarkeit von Inhalten von Massenmedien muß, so glaube ich, zwischen Druck-Medien und den sogenannten elektronischen Medien unterschieden werden. Das ist nicht ganz deutlich geworden, aber vielleicht sollte man es als Selbstverständlichkeit ansehen. Vor dem Hintergrund unserer Rechtsordnungen ist sicherlich prima facie davon auszugehen, daß eine staatliche Zurechenbarkeit der Inhalte von Druckmedien deswegen nicht angenommen werden kann, weil kaum staatliche Eingriffsmöglichkeiten in deren redaktionelle Gestaltung bestehen.

Bei den elektronischen Medien ist andererseits davon auszugehen, daß die Erzeugung des Trägermediums, die elektrische Schwingung,

wenn auch in unterschiedlicher Ausformung, als eine Art staatliches Regal anzusehen ist.

Das bedeutet für die Untersuchungsstrategie, daß im Fall der Druckmedien, danach gesucht werden muß, ob der Staat ungeachtet ihrer in der Regel privatrechtlichen Organisation Eingriffsmöglichkeiten hat, die eine Zurechenbarkeit begründen können. Im Fall der elektronischen Medien muß der Nachweis erbracht werden, daß ungeachtet des Sendemonopols keine inhaltlichen Eingriffsmöglichkeiten bestehen, auch dann nicht, wenn sich die Rundfunkanstalten im öffentlichen Eigentum befinden.

Was nun den Anknüpfungspunkt ‚Organisationsform‘ der Rundfunkanstalten anlangt, so wird man generelle Aussagen kaum machen können. Man wird sich am Einzelfall zu orientieren haben. Ein Element wird sicherlich die Frage der Finanzierung sein. Daß Radio Free Europe nunmehr direkt vom Kongreß und nicht mehr von der CIA finanziert wird, erscheint mir noch kein tragfähiges Indiz für die Unabhängigkeit dieses Senders zu sein. In beiden Fällen handelt es sich um öffentliche Mittel. Als zweites Element wird aber auch die Besetzung der führenden Posten einer Rundfunkanstalt heranzuziehen sein. Hier hat in vielen Fällen die öffentliche Hand ein gehöriges Wort mitzureden, sodaß da und dort durchaus eine Zurechenbarkeit im Sinne einer culpa in eligendo denkbar sein könnte. In diesem Zusammenhang würde mich zum Beispiel interessieren, wie der von Herrn Simma genannte board of foreign broadcasting zusammengesetzt ist und wie seine Mitglieder bestellt werden. In Österreich wird beispielsweise der ohne Zweifel unverdächtige Auslandskurzwellendienst des ORF gemäß § 4 des Rundfunkgesetzes 1974 auf Rechnung der Bundesregierung und unter der Leitung eines Intendanten abgewickelt, der vom Generalintendanten des ORF im Einvernehmen mit der Bundesregierung ernannt wird. In diesem Einzelfall sehen wir eine deutliche Durchbrechung der sonstigen Organisationsstruktur des ORF, die sicherlich die Beantwortung der Frage nach der staatlichen Zurechenbarkeit von Inhalten des Auslandsdienstes zu beeinflussen geeignet wäre. Herrn Frowein pflichte ich bei, wenn er in seinen Ausführungen darauf hinweist, daß es mehreren Ebenen der Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit dem uns vorliegenden Thema gibt. Es ist meines Erachtens wohl dann – wenn auch unter einem anderen rechtlichen Titel – eine Verantwortlichkeit eines Staates anzunehmen, wenn er es unterläßt, Verstöße gegen völkerrechtliche Tatbestände, wie etwa gegen das Verbot der Kriegspropaganda, zu ahnden. In

diesem Zusammenhang möchte ich sagen, daß ich es begrüße, daß sich der Westen zu diesem Verbot bekennt, auch wenn dies, wenn überhaupt, so sicherlich nur auf kurze Sicht, seine Verhandlungsposition da und dort beeinträchtigen mag.

Auch ich bin, wie einer meiner Vorredner, der Meinung, daß die KSZE-Schlußakte nicht als Interpretationsgrundlage für die UN-Pakte verwendet werden kann. Läßt man formale Argumente beiseite, so steht dem vor allem der Umstand entgegen, daß die besondere Struktur der Formulierungen der Schlußakte, gerade in den entscheidenden Passagen, keine wirklich substantiellen Aussagen zuläßt. Ja, ich bin fast versucht zu sagen, daß, wäre die Schlußakte ein Vertrag, die UN-Pakte für ihre Interpretation heranzuziehen wären. Sie sind in ihrer rechtlichen Aussage wesentlich substanzträgiger. Allerdings stimme ich Herrn Frowein zu, wenn er sagt, daß sich heute niemand mehr darauf berufen könne, daß allein schon das Importieren ausländischer Zeitungen dem ordre public widerspricht.

Ich danke unserem Vorsitzenden für seine Geduld.

*Simma*: In meinem Referat konnte ich zur Rechtslage von Radio Free Europe aus Zeitgründen nur einige knappe Bemerkungen machen. Radio Free Europe wurde und wird getragen von einer privaten Organisation, die sich Radio Free Europe Inc. nennt und nach dem Recht des Staates New York organisiert ist. Zugestanden, diese Organisation hat durch lange Jahre Geld vom CIA bekommen, aber wenn wir jede – amerikanische oder nicht-amerikanische – Organisation, die vom CIA finanziell unterstützt worden ist, mit Organqualität bedächten, so hätte das Völkerrechtsobjekt USA mehr Organe, als es sich je träumen ließ. In Verbindung mit der Münchner Olympiade 1972 ist dann ein wahrer Feldzug des Ostens gegen die Freiheitssender vorgetragen worden. Zum einen wollte man die Deutsche Bundesregierung zu einer Nichterneuerung der Sendelizenzen bewegen. Die amerikanische Regierung hat jedoch so energisch widersprochen, daß eine solche Maßnahme (die einigen maßgebenden Politikern der Bundesrepublik durchaus akzeptabel erschienen wäre) schnell wieder vom Tisch war. Als nächstes hat es der Osten, u.a. mit einem publizistischen Trick, den Wettig in seinem Buch „Der Kampf um die freie Nachricht“ schildert, zustandegebracht, daß eine Reihe amerikanischer Senatoren, an ihrer Spitze Senator Mike Mansfield, gegen Radio Free Europe Stellung nahmen. Daraufhin wurden die Programmrichtlinien modifiziert und das Statut dahingehend



geändert, daß der amerikanische Präsident eine Reihe unabhängiger Persönlichkeiten aus dem Medien- und anderen Bereichen in einen Board of International Broadcasting hineinwählt, dessen Mitglieder als unabhängige Experten die Unabhängigkeit des Senders auch von der amerikanischen Regierung zu überwachen haben – mit der einzigen Auflage, daß der Sender die grundsätzlichen Ziele der amerikanischen Außenpolitik nicht desavouieren darf. Bei diesem Stand der Dinge würde ich noch keine Zurechenbarkeit zum amerikanischen Staat annehmen. Bei der Finanzierung von „Radio Free Europe“ besteht ja ein echtes Dilemma. Wer soll hier denn sonst bezahlen? Soll man die Unabhängigkeit hier davon abhängig machen, daß der Sender von privaten Spendern finanziert wird? Auch private Wahlkampfspenden spielen ja insbesondere in den USA eine unrühmliche Rolle durch die Verfilzung von Politik- und Wirtschaftsinteressen. Dieser Lösungsweg wäre demnach wenig mehr als eine Augenwischerei. Ist es da nicht noch die sauberste Lösung, wenn der Senat bestimmt, daß der Sender jedes Jahr aus dem Budget finanziert wird, nachdem der unabhängige Board bestätigt hat, daß die Sendetätigkeit so objektiv und ausgewogen war, wie man sie bei den „echt privaten“ Medien nur begrüßen würde?

*Grabitz:* Ich wollte ja eigentlich meine Wortmeldung zurückziehen, weil sie den Punkt Zurechenbarkeit betrifft, der nun so lange zurückliegt, daß ich dachte, das Thema sei erschöpft. Aber immer wieder kommt die Diskussion darauf zurück und ich glaube, auch wohl mit Recht. Und ich habe auch gemerkt, daß das, was ich vorhin dazu sagen wollte, nicht weniger aktuell geworden ist, weil ich meine, daß ein bestimmter Gesichtspunkt noch nicht berücksichtigt worden ist bei der Untersuchung der Kriterien, anhand deren man entscheiden kann, wann eine publizistische Tätigkeit einem Staate zugerechnet werden kann oder nicht. Daß Kriterium nicht die Organisationsform sein kann in dem Sinne, ob die Anstalt oder das Organ oder die Institution, von denen publizistische Tätigkeit ausgeht, privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert ist, glaube ich, braucht man hier nicht zu begründen. Es ist evident, daß es von diesen Dingen nicht abhängt. Von der Finanzierung allein wohl auch nicht. Herr Simma hat soeben noch einmal deutlich gemacht, daß die Budgetierung im ordentlichen Budget eines Staates ja geradezu ein Garant der Unabhängigkeit sein kann gegenüber irgendwelchen dubiosen Finanzquellen. Dann kommt man letztlich auf das Kriterium der Abhängigkeit, was hier vielfältig hervorgehoben worden ist.

Nun muß man gerade dabei differenzieren. Die Tatsache, daß eine Institution unabhängig ist gegenüber anderen staatlichen Institutionen, besagt ja – das ist auch hervorgehoben worden – noch gar nichts darüber, daß die Tätigkeit dieser unabhängigen Institution dem Staate nicht zugerechnet wird. Die Tätigkeit der Deutschen Bundesbank wird selbstverständlich der Bundesrepublik Deutschland zugerechnet, obwohl jene unabhängig ist auch gegenüber anderen Staatsorganen. Das gleiche gilt für die Gerichte.

Bei der Presse oder bei der publizistischen Tätigkeit generell muß man also folgendes berücksichtigen. Die Unabhängigkeit vom Staate ist hier das Wesentliche. Der Völkerrechtsgrundsatz der Informationsfreiheit impliziert doch wohl, daß Presse und Rundfunk zu betreiben eine ganz bestimmte Art und Aufgabe ist, die sich von anderen Aufgaben, die in einem Staat wahrgenommen werden, unterscheidet, nämlich nicht Staatsaufgaben sind. Darin liegt doch wohl die letzte Rechtfertigung dafür, daß publizistische Tätigkeit einem Staate nicht zugerechnet werden kann. Eine Ausnahme liegt nur dort vor, wo im Grunde durch Strukturen der Abhängigkeit diese besondere Art der Aufgabe pervertiert oder sogar aufgehoben wird. Der Staatsrundfunk oder staatlich dirigierte Rundfunk oder das, was der „Völkische Beobachter“ getan hat, ist eben nicht mehr Betreiben von Presse oder Rundfunk, sondern ist Betreiben von Propaganda im Sinne der Tätigkeit eines Presse- und Informationsamtes irgendeiner Regierung, was ja auch nicht Presse ist.

Das wollte ich nur noch hinzugefügt haben. Vielen Dank.

*Baade:* Nur einige Bemerkungen zur Geschichte und zur Einheit des „westlichen“ Standpunktes. Ich greife zurück auf das Jahr 1629 und ein Beispiel aus dem spanischen Weltreich, das sicherlich bei der Gesamtgeschichte des VR sowie der „westlichen“ VR-Traditionen zu berücksichtigen ist. Damals veröffentlichte Juan de Solórzano Pereira, der wohl bekannteste zeitgenössische sp. Jurist, sein Werk *De Indiarum Iure*. Das Werk verfiel zunächst der sp. staatlichen Zensur, da seine (im übrigen nicht zu beanstandenen, da aus amtlichen Darstellungen stammenden) Ausführungen über die Behandlung der Indianer in Spanisch-Amerika im Ausland für anti-sp. Propaganda mißbraucht werden könnten. Solórzano fügte sich, und änderte die beanstandeten Stellen der kastiliani-schen Neufassung, der *Politica Indiana* ab. Dieses für uns heute noch maßgebliche Handbuch des Staatsrechts des sp. Weltreichs wurde daraufhin auf den *Index Librorum Prohibitorum* gesetzt, da es zu staatskir-

chenrechtlichen Fragen den sog. regalistischen Standpunkt vertrat, d.i. im wesentlichen die Ansicht, daß dem König in Amerika die oberste Gewalt auch in Glaubensdingen zukomme. Die Folge der Indizierung war, daß der König unter Berufung auf den *pase regio* und den *patronato real* die Verbreitung der päpstlichen Bulle im sp. Weltreich untersagte und nach Übersee gelangte Exemplare derselben einziehen ließ. Dem Papst wurde in einer geharnischten Note erklärt, er hätte im sp. Weltreich keine Zensurbefugnisse; diese seien der sp. Inquisition vorbehalten. Die letztere erklärte, Solorzonos Werk sei nicht zu beanstanden und verdiene die weiteste Verbreitung.<sup>1</sup>

Hier sehen wir die sp. Inquisition als Garantin der Veröffentlichungsfreiheit. In der mexikanischen Revolution war das anders: sowohl Hidalgo, als auch Morelos wurden von den Inquisitionstribunalen verurteilt, weil sie u.a. verbotenes ausl. Schrifttum verbreitet hatten. Auch im 19. Jh. gab es im wesentlichen nur zwei Länder, die sich zu der hier gebrauchten Formel „deeds and not words“ bekannten: Großbritannien und die Vereinigten Staaten.

Die Praxis Belgiens, Frankreichs und auch der Schweiz war in diesen Dingen nicht so eindeutig. Es gibt also keine gefestigte „westliche“ VR-Tradition in diesem Sinne.

Auch für die Gegenwart möchte ich das verneinen und auch nicht uneingeschränkt für wünschenswert halten. So ist z.B. Mexiko sicherlich ein „westliches“ Land in diesem Sinne; es hat mehr Presse- und Meinungsfreiheit als manch' anderes so bezeichnetes Land. Mexiko ist gegenwärtig einer subversiven Unterwanderung ausgesetzt, die wesentlich von San Antonio in Texas ausgeht. Mit der Formel „words and not deeds“ ist hier wenig geholfen, da die Grenzen fließend sind. Ich möchte mich Herrn Geiger anschließen und unter Berufung auf Art. 56 der UNO-Satzung die Ansicht vertreten, daß die Vereinigten Staaten und andere Nachbarländer in ähnlicher Lage eine VR-Pflicht haben, die auch nur verbale Subversion der Nachbarstaaten insbesondere durch Ausländer mit Polizeimitteln zu unterbinden. Eine geläufige europäische Parallele ist das Baskenproblem in Spanien. Ich glaube, wir sollten hier nicht nach West/Ost oder Nord/Süd pauschalieren. Es geht um sehr ernste Dinge.

*Meyer-Lindenberg:* Ich möchte zu den vorzüglichen Referaten nur eine ganz kurze Anmerkung im Zusammenhang mit der These 7 von Herrn Simma vortragen. Herr Simma sagte – mit vollem Recht – und Herr Frowein hat das auch ausgeführt, daß das Menschenrecht auf Informationsfreiheit nur in dem Rahmen eingeschränkt werden kann, in dem die entsprechenden Verträge solche Einschränkungen vorsehen. Mit Herrn Simma bin ich der Ansicht, daß in dieser Hinsicht Artikel 19 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bedenklicher ist als der hier wiederholt angesprochene Artikel 20. Artikel 19 auch deswegen, weil Einschränkungen in Fällen und unter Voraussetzungen zulässig sind, die nicht klar definiert erscheinen, z.B. generell für die Achtung der Rechte oder des Rufes anderer. Es heißt in Artikel 19 Abs. 3, daß diese Einschränkungen bestimmt sein müssen, und da sie bestimmt sein müssen, richte ich an Herrn Simma die Frage, ob es wirklich genügt, wenn die Vereinigten Staaten sich insoweit auf den Vorbehalt des „freedom of speech“ zurückziehen. Ob das im Sinne des Artikel 19 Abs. 3 eine bestimmte, gesetzlich vorgesehene Einschränkung wäre, halte ich nicht für absolut sicher.

Es scheint mir wichtig, daß sich die westlichen Regierungen abstimmen über die Formulierung der Einschränkungen. Obwohl es sich nur um eine Kann-Vorschrift handelt, sollte der Rahmen dieses Artikel 19 Abs. 3 gemeinschaftlich im Sinne einer engen Begriffsbestimmung festgelegt werden, damit die Einschränkung nicht ausufert. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen könnte eine solche Abstimmung zunächst wohl nur auf westlicher Seite erfolgen, wobei ich es für vorstellbar halte, daß hierfür mit der Zeit auch die Unterstützung der Entwicklungsländer zu gewinnen wäre, die ja an einem breiten Informationsfluß interessiert sein müßten. Ich danke sehr.

*Magiera:* Ich möchte noch einmal die Frage nach der Verantwortlichkeit der Staaten für den grenzüberschreitenden Informationsfluß aufgreifen. Ohne Differenzierung dürfte sich im zwischenstaatlichen, ähnlich wie im innerstaatlichen Bereich eine Lösung der von den Referenten aufgezeigten Probleme kaum finden lassen. Die Hauptschwierigkeit liegt deshalb darin, relevante Abgrenzungsmerkmale aufzufinden. Für nicht geeignet halte auch ich eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Informationsmedien oder nach dem Informationsinhalt – allein schon wegen der damit verbundenen Gefahren eines unkontrollierbaren Formenmißbrauchs bzw. Zensurgebrauchs.

Versprechender scheint mir demgegenüber ein Rückgriff auf die technischen Gegebenheiten zu sein. Insoweit unterscheiden sich Presse und Buchdruck einerseits sowie Hörfunk und Fernsehen andererseits. Bücher und Zeitungen lassen sich ohne jegliches staatliches Tätigwerden herstellen und verbreiten; der Ruf nach einer Verantwortlichkeit der Staaten mündet hier unmittelbar in das Zensurproblem ein. Hörfunk und Fernsehen bedürfen hingegen der Frequenzzuteilung. Sofern nicht nach dem Los entschieden wird – und so weit geht selbst die Großzügigkeit in den Vereinigten Staaten nicht –, müssen dafür allgemeingültige Zuteilungsmaßstäbe entwickelt und durchgesetzt werden. Dazu aber ist – im innerstaatlichen wie im zwischenstaatlichen Bereich – staatliches Handeln erforderlich. Damit wird aber auch die Frage nach der staatlichen Verantwortlichkeit – zumindest für die Auswahl der Sendeberechtigten – unausweichlich.

Auch wenn die Verantwortlichkeit der Staaten für den grenzüberschreitenden Informationsfluß in jüngster Zeit große Aufmerksamkeit erfahren hat, frage ich mich, ob nicht das eigentliche Problem dennoch auf einer anderen Ebene liegt. Herr Şimma hat heute morgen die unterschiedliche Auffassung zwischen Ost und West zur Informationsfreiheit – Meinungsmonopol dort, Meinungsvielfalt hier – anschaulich herausgestellt. Dieser Interessengegensatz prägt die gegenwärtige Auseinandersetzung um das Recht einer neuen internationalen Informationsordnung. Wenn dabei, wie hier hervorgehoben wurde, die Staaten der sog. Dritten Welt eine mitentscheidende Rolle spielen, so bleibt doch offen, ob sich diese Staaten tatsächlich für ein Meinungsmonopol und gegen die Meinungsvielfalt entscheiden werden oder gar schon entschieden haben. Ich glaube, das Bedürfnis der Dritten Welt geht in erster Linie dahin, überhaupt zu einer eigenen Meinungsäußerung zu kommen, insbesondere die dafür erforderlichen technischen Möglichkeiten zu erlangen. Wenn der Westen sich bereitfände, diesen Staaten bei ihrem Bemühen behilflich zu sein, so verbliebe der Meinungsvielfalt im internationalen Bereich zumindest eine Chance.

*Schnorr von Carolsfeld:* Gestatten Sie, daß ich als Nichtvölkerrechtler, als der internationalprivatrechtlichen Abteilung unserer Vereinigung Angehöriger mir erlaube, hier einige Bemerkungen zu machen. In der bisherigen Diskussion wurde im wesentlichen nur das spezielle Thema des heutigen Tages, das Verhältnis jedes Staates zu fremden Radio- und Fernsehsendungen behandelt. Meiner Ansicht nach müßte aber

auch diese Einzelfrage mit in das Grundproblem des Verhältnisses des Einzelnen zum Staat eingebettet werden, so daß eine kurze Stellungnahme für einen, der sich mit jener befaßt, zu dieser Basis der erforderlichen Gedankenführung (außer der über das Verhältnis der Staaten untereinander) nicht umgangen werden kann, m.a.W. das Detail also nicht im luftleeren Raum behandelt werden darf. M.E. ist eben der Einzelne nicht etwas vom Staat völlig Verschiedenes. Dieser ist vielmehr nur eine Gesamtheit der Einzelnen (allerdings mit all den Besonderheiten, welche stets zwischen einem echten Ganzen und seinem Teil bestehen). Das hat zur notwendigen Folge, daß eine Verantwortung des Ganzen für das Verhalten der Einzelnen gegeben ist und umgekehrt der Einzelne sich nach dem für das Ganze Nötigen zu richten hat. Geht man hiervon aus, so wird man m.E. zu Ergebnissen kommen, welche etwas mehr tragbare Grundlagen aufweisen als manche der an sich sehr beachtlichen Überlegungen, die soeben vorgetragen wurden.

Auszuscheiden hat für mich die Beweisführung (nicht nur hier, sondern im gesamten völkerrechtlichen Raum), die aber soeben in der Diskussion verwendet wurde, es sei in irgendwelcher Beziehung nichts unternehmbar, es sei also ein Vorgehen nicht zulässig, falls in der einschlägigen Richtung keine nachweisbare völkerrechtliche Norm auffindbar sei, auch keine Gerichtsentscheidung vorläge. Es ist aber doch so, daß im Völkerrecht nur wenige, meist inhaltlich eng begrenzte Normen gegeben sind, im übrigen aber die Lösung der Einzelprobleme aus Allgemeinem, wenigstens in den vom Westen anerkannten Grundsätzen Enthaltenem herausgearbeitet werden muß. Mit Hilfe dieser Fundamente ist dann im jeweiligen, allerdings zeitgebundenem Gestaltungsraum (wie veränderlich er ist, zeigen ja die augenblicklich laufenden Erwägungen über die Freiheit der Meere), das gerade interessierende Detail (und seine Lösung) zu ermitteln, wobei gerichtlichen Entscheidungen, denen ja auch nur der gleiche Weg für ihre Rechtsfindung zur Verfügung steht, nur eine wegweisende Stellung gebührt, es sei denn, ihr Inhalt sei bereits Gewohnheitsrecht geworden. Würden wir nämlich stets genötigt sein, nachweisbare Detailnormen zu finden (um eine rechtliche Situation klären zu können), so müßten wir es in Kauf nehmen, stets auf der Stelle zu treten, bis eine Kodifizierung oder eine vertragliche Vereinbarung vorliegt, obwohl das Leben doch rasche Klarheit verlangt.

Nun noch zu einem anderen Punkt: Es ist heute, besonders auch von Herrn Kollegen *Frowein*, häufig von der Gedanken- und Meinungsfreiheit gesprochen worden, welche verschiedene Konventionen gewähre.

Da diese also gegeben sei, sei (so wurde argumentiert) jeder Gebrauch solcher Freiheit rechtmäßig; auch für die Staaten gelte das, welche derartiges inhaltlich im einzelnen nicht anerkennen. Diese Beweisführung übersieht es m.E., daß die Rechtmäßigkeit und die Rechtswidrigkeit eines Verhaltens nicht bloß vom Tun oder Unterlassen im engeren Sinn bestimmt wird, sondern ebenso von der Zulässigkeit des Erfolges aus dem Gesichtswinkel des Landes, in welchem jener eintritt, allerdings nur für dessen Territorium. Es sagt ja § 9 StGB (auf dessen Bedeutung außerhalb des Strafrechts, z.B. im internationalen Verwaltungsrecht von mir schon öfters literarisch hingewiesen wurde), eine überhaupt herrschende Auffassung nun wiederholend, daß die Tat auch an jedem Ort begangen sei, „an dem der zum Tatbestand gehörende Erfolg eingetreten ist oder nach den Vorstellungen des Täters hätte eintreten sollen“, eine Betrachtung, die z.B. bei staatsgefährdendem Vorgehen eines Auslands von Wichtigkeit ist, wie auch bei einer den Export gefährdender Disqualifizierung deutscher Wirtschaftsgüter im Ausland. Mit der bloßen Sicht von bestehender Meinungsäußerungsfreiheit aus ist ein praktisch erforderliches Ergebnis auf diesen Gebieten nicht zu erzielen. (Dem Einwand, es fehle in solchen Fällen nicht selten an einer Schuld des Täters kann – wenn man von solcher auch im außerstrafrechtlichen Bereich nicht vom Grundgesetz her absehen will – ohne weiteres durch den Hinweis auf ähnliche Gegebenheiten im Strafrechtsbereich [z.B. § 5 Nr. 7 StGB] begegnet werden, in denen selbst dort keine Schuld für die Strafbarkeit des Verhaltens gefordert wird.)

Zum Schluß noch ein weiterer Fragenkomplex. Herr Kollege *Kewenig* hat mit Recht getadelt, daß die jetzige Diskussion im wesentlichen von Details in ihrer Isolierung beherrscht werde, ohne diese in etwas größere Zusammenhänge einzugliedern. Weshalb wurden – so ist z.B. zu fragen – die heute besprochenen Probleme fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Relation zwischen Meinungsfreiheit und Funkrecht und dem behandelt, was damit unmittelbar zusammenhängt. Liegt hier nicht im Grunde genommen nur ein Stück des gesamten internationalen Immissionsrechts vor, eines Bereiches des Völkerrechts (und gleichzeitig des internationalen Verwaltungsrechts), der im engsten Zusammenhang mit der Lehre von der Souveränität steht? Betrachten wir die hier interessierenden Erscheinungen unter diesem Aspekt, so erscheint es richtig, die Freiheit der Meinungsäußerung in ihrer Reichweite mit der (ja auf Abweisung der Einwirkung von außen gerichteten) Souveränität zu konfrontieren. (Es handelt sich also um Probleme, die ganz ähnlich denen

gelagert sind, welche beim Hereinströmen von Giftgasen oder radioaktiven Stoffen in ein anderes Land auftreten oder – um noch einen zweiten Bereich zu nennen – um solche der Umweltbeeinflussung, etwa durch Schattenwerfen auf Grund von Baumaßnahmen im Vollzug eines ausländischen, an der Landesgrenze durchgeführten Planverfahrens. Gliedern wir also die heutige Problematik in diesen größeren Zusammenhang ein, so wird sich aus dem die Souveränität in ihren Ausmaßen einschränkende Gesichtspunkte der erforderlichen Berücksichtigung der Gegenseitigkeit (allerdings nicht bei deren Vernachlässigung durch die andere Seite, nicht umgekehrt!) manches Ergebnis zwanglos einstellen.

Es ist die Souveränität eben, auch im Rahmen des Völkerrechts, etwas was durch die a priori gegebene Einteilung der Weltordnung vorgegeben ist, nicht etwas, das jedem Staat für sich allein verliehen wird. Sie muß vielmehr im Hinblick auf ihre Auswirkung in Richtung auf die übrigen Staaten und auch des eigenen, d.h. auf die Substanzerhaltung eines jeden von ihnen, innerliche Einschränkungen ihrer (nur absolut zunächst erscheinenden) Macht hinnehmen. Nur so wird durch meist abstrakte Interessenabwägung ein möglichst reibungsloses Nebeneinander der Staaten erreichbar, damit diese ihre Aufgaben, auch in ihrem internen Bereich, zu erfüllen in der Lage sind. – Ich danke.

*Bernhardt:* Ich möchte noch kurz etwas zu Art. 19 des UN-Paktes sagen und dabei an Bemerkungen von Herrn Mosler und Herrn Meyer-Lindenberg anknüpfen. Ich habe keine Zweifel, daß die Absätze 1 und 2 von Art. 19 auch in Zukunft weisen und zukünftig auftauchende Kommunikationsmittel mit erfassen. Das kann in diesem Bereich kaum anders sein. (Nur kann man das nicht für alle sonstigen Vorschriften in gleicher Weise sagen, sondern man muß den jeweiligen Gegenstand, die Intentionen der Partner, den Wortlaut prüfen) Nun zu Abs. 3 von Art. 19: Im Einklang mit der These 4/2 von Herrn Frowein bin ich der Auffassung, daß wir es mit einem ziemlich eindeutigen Dissens zu tun haben. Das, was die Absätze 1 und 2 gewähren oder zu gewähren scheinen, wird so drastisch reduziert, daß kaum noch etwas übrigbleibt. Das gilt nicht nur für die sehr vagen Formulierungen unter a) und b), sondern auch für den ganz gefährlichen ersten Satz des Absatzes 3, der zugleich eine Inpflichtnahme enthält. Wenn es dort heißt, die in Abs. 2 vorgesehenen Rechte seien mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden, so kann mit dieser Formulierung nahezu jede Ein-



schränkung gerechtfertigt werden. Hier ist es aber im Einklang mit der These von Herrn Frowein zulässig und geboten, spätere und andere Vorgänge in die Interpretation einzubeziehen, nämlich die KSZE-Schlußakte, die nach unser aller Verständnis kein Vertrag und nicht unmittelbar verbindlich, aber als Ausdruck gemeinsamer Vorstellungen in der Lage ist, Licht auf andere völkerrechtliche Verpflichtungen wie den UN-Pakt zu werfen. Man muß natürlich sehr genau die Formulierungen im einzelnen prüfen, aber hier sind Möglichkeiten der Zusammenschau vorhanden.

*Schiedermair:* Ich muß gestehen, daß meine ursprüngliche Skepsis gegenüber dem menschenrechtlichen Ansatz beim Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses im Laufe der Diskussion nicht nachgelassen hat, sondern vor allem durch die Beiträge von Herrn Bernhardt und Herrn Meyer-Lindenberg eigentlich noch bestärkt worden ist. Es ist erfreulich, mit Herrn Frowein von der Feststellung ausgehen zu können, daß wir ein menschenrechtlich gesichertes Prinzip der Informationsfreiheit haben, aber wie steht es mit der Frage der praktischen Wirksamkeit dieses Prinzips, eine Frage, die Sie ja auch, Herr Frowein, sehr deutlich angesprochen haben.

Der Wert eines Menschenrechtes bemißt sich von der praktischen Auswirkung her gesehen meines Erachtens vor allem an dem sogenannten Schrankenvorbehalt. Denn gerade mit dem Schrankenvorbehalt hat der Staat die Möglichkeit, die ursprüngliche Freiheitsgewährleistung im Menschenrecht wieder zurückzunehmen, das Menschenrecht sogar zu einer leeren Hülse oder Formel zu machen. Genau bei diesem Problem haben Sie, Herr Frowein, mit dem Begriff des *ordre public* dankenswerterweise auch angesetzt, indem Sie es unternommen haben, den vagen Begriff des *ordre public* mit der Praxis der Staaten zu konkretisieren. So wenigstens habe ich das aufgefaßt, und das ist auch richtig und überzeugend.

Mein eigentlicher Einwand setzt daher auch erst bei der Frage ein, ob es auf den Begriff des *ordre public* in diesem Zusammenhang so entscheidend ankommt, oder ob es hier nicht vielmehr um einen anderen Aspekt geht. Ich meine damit die Frage der inneren oder – wie es in Art. 19 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte formuliert ist – der nationalen Sicherheit. Einen ähnlichen Vorbehalt zugunsten der inneren Sicherheit enthält etwa auch Art. 15 der europäischen Menschenrechtskonvention. Dieser Vorbehalt darf deshalb nicht unterstützt

werden, weil wir wissen, wie sehr er den Staaten zugute kommen kann, wenn sie es darauf anlegen, Informationen von außen abzuwehren. In der Regel wird hier der Gesichtspunkt der inneren Sicherheit, wie er in die zitierten Menschenrechtskonventionen eingegangen ist, als Rechtfertigungsgrund herhalten.

Ich glaube, daß man den Begriff der inneren Sicherheit nicht auf ein Maß zurückschrauben kann, wie wir es vom deutschen Polizeirecht her kennen. Vielmehr versteckt sich hinter diesem Begriff das Bedürfnis der Staaten, auch im Zusammenhang mit ihrer Informationspolitik die eigene Selbsterhaltung bis hinein in den Bereich der Ideologie durchzusetzen, und damit haben wir einen ganz entscheidenden Vorbehalt, und so sieht die Praxis der Staaten aus. Weltweit gesehen läßt sich feststellen, daß die Staaten mit einer für uns oft geradezu merkwürdig anmutenden Empfindlichkeit auf Informationen von außen reagieren. Ich erinnere nur an die Praxis der östlichen Staaten, an Fälle, wie die Reklame für Jeanshosen, die als Propagierung des westlichen Lebensstils und damit geradezu als systembedrohend angesehen wird. Hier zeigt sich, welcher starker Vorbehalt sich hinter dem Begriff der inneren Sicherheit verbirgt. Die Staaten bedienen sich in der Praxis dieses Vorbehalts, um sich jederzeit die Möglichkeit offen zu lassen, menschenrechtliche Freiheitsgewährleistungen sofort wieder zurückzunehmen, wenn sie als systembedrohend angesehen werden.

Im Gegensatz zu dem, was wir von Herrn Frowein zum *ordre public* gehört haben, läßt sich – und darauf kommt es hier entscheidend an – der weite Vorbehalt der Staaten zugunsten der inneren Sicherheit nicht aus der internationalen Praxis konkretisieren. Vielmehr haben wir es hier mit einem glatten Verweis auf die Staaten selbst und die innerstaatlichen Rechtsordnungen zu tun; denn was innere Sicherheit ist, das bestimmen auch in der internationalen Rechtsordnung immer noch und alle Male die Staaten selbst, und da kann ihnen die internationale Ordnung oder das Völkerrecht nicht hineinreden.

Zum Schluß noch eine Bemerkung, die sich ebenfalls auf die praktische Wirksamkeit einer menschenrechtlich gesicherten Informationsfreiheit bezieht. Herr Doehring hat in einem ganz anderen Zusammenhang einmal vorgeschlagen, daß man so etwas wie die Menschenrechte – und das gilt dann auch für die Informationsfreiheit – nicht nur mit rechtlichen, sondern auch mit politischen Methoden durchsetzen kann. Man kann durchaus den Staaten sagen: Wir geben euch Wirtschaftshilfe, wenn ihr im Dienste der Pluralität und der Informationsfreiheit in eurem

Land die Frankfurter Allgemeine Zeitung oder die Frankfurter Rundschau verkauft. Dabei handelt es sich aber nicht um ein rechtliches Problem, sondern um ein Problem der praktischen Politik. Dazu bedarf es einer entschlußfreudigen Regierung. Angesichts des Befundes, daß wir es hier nicht mit einer rechtlichen Frage, sondern mit einer Frage der politischen Entscheidungswilligkeit von Regierungen zu tun haben, bitte ich um Nachsicht, wenn ich zu dem Ergebnis komme, daß wir mit dem menschenrechtlichen Ansatz bei dem Problem der internationalen Informationsfreiheit einen großen juristischen Aufwand getrieben haben, der sich unter dem Aspekt eines möglichen Ertrags für die Praxis nicht lohnt. Vielen Dank!

*Graf Vitzthum:* Eine Anmerkung zur Informationssouveränität und zur kontroversen, auf das Informationsgefälle zwischen Nord und Süd reagierenden „Neuen Weltinformationsordnung“ – veranlaßt durch die Bemerkung von Herrn Meyer-Lindenberg, die Entwicklungsländer seien am freien transnationalen Informationsfluß interessiert. Die Fakten deuten, glaube ich, eher in die entgegengesetzte Richtung. Viele unterindustrialisierte Neustaaten legen uns nahe, ihnen auf dem internationalen Meinungs- und Informationssektor eine Karenzzeit einzuräumen, in der sie sich relativ abgeschirmt vom Sog westlich-demokratischer und westlich-zivilisatorischer Daten und Standards zunächst selbst finden und stabilisieren können. Wie sollen wir uns gegenüber dieser u.a. auf den Vorwurf des „Informationsimperialismus“ gestützten Abschottungsforderung – einmal unterstellt, daß sie für eine Übergangszeit kultur- und integrationspolitisch einleuchtend ist – verhalten? Dürfen, sollen wir sie übergehen und statt dessen eine völkervertragliche Ausrichtung des internationalen Kommunikationssystems anstreben, die allen sofort mehr Meinungs- und Informationsfreiheit und -vielfalt bringt? – Dazu ist zunächst der Frage nachzugehen, ob es sich bei jenem Wunsch der Entwicklungsländer nach einer zumindest temporären und partiellen Dissoziation um eine singuläre Forderung, beschränkt auf das Gebiet der grenzüberschreitenden Information, handelt oder um ein Phänomen, das sich auch auf anderen Feldern beobachten läßt. Die Herren Kewenig und Neuhold hatten letzteres, wenn ich es richtig verstanden habe, bereits angedeutet. Und in der Tat: Wir beobachten allenthalben Versuche, sektorale Weltordnungen aufzubauen – hinsichtlich des Meeres ebenso wie hinsichtlich des Weltraumes und des Weltwirtschaftssystems, beim Welthandel und Technologietransfer ebenso wie im Bereich

des Umweltschutzes und der internationalen Abrüstung. All diesen Ansätzen ist gemeinsam, daß sie im Ergebnis – hinter einem Deckmantel von freiheitlichen, internationalistischen Forderungen und von Formeln, die die internationale Zusammenarbeit fördern sollen – zu einem Souveränitätsbewußtsein und -pathos im Quadrat führen. Nicht Liberalismus und Supranationalität, sondern Supernationalität und Illiberalität zeichnen sich meist als Kern der „neuen“ internationalen Ordnung ab. Die 3. UN-Seerechtskonferenz etwa, u.a. einberufen um den Fischbestandsschutz und die Freiheit der wissenschaftlichen Meeresforschung international zu verwalten und zu sichern, droht mittlerweile die Forschungsfreiheit radikal zu beschränken und das Bestandsschutzziel auf dem Altar uferstaatlicher Souveränitätserweiterung zu opfern. Der Schuß erweist sich nicht nur als Rohrkrepiierer, sondern geht buchstäblich nach hinten los. Im internationalen Rohstoffbereich verläuft die Entwicklung offenbar kaum anders. Auch hier treten nicht die gemeinsamen internationalen Zielsetzungen oder auch nur die Interessen der Entwicklungsländer als solcher in den Vordergrund, sondern überwiegend die Interessen einer kleinen Gruppe von artikulations- und konfliktfähigen Nationalstaaten, der Rohstoffexportländer.

Welche Schlüsse kann man aus dieser Tendenz ziehen? Man muß, glaube ich, Abschied nehmen von der Vorstellung, daß universelle Ordnungen, die unseren Vorstellungen entsprächen, bereits heute vereinbart werden können. Angesichts der heterogenen Interessenlage, der unterschiedlichen Gefahrenperzeption und der ebenfalls weitgehend verschiedenartigen Wertvorstellungen von Nord und Süd, Ost und West ist an ausgewogene, souveränitätseinbindende Weltordnungen im Kommunikations-, Wirtschafts-, Meeres- und Abrüstungsbereich derzeit kaum zu denken. Hoffnungsvoller scheinen, jedenfalls für eine Karenzzeit, Ansätze im häufig homogeneren, bilateralen, subregionalen und regionalen Rahmen, etwa im Energie- und Verkehrsbereich, bei Umweltschutz und Raumordnung sowie beim Informationswesen. – Aus diesem Grunde war ich besonders dankbar für die spannenden Beispiele und Erläuterungen von Herrn Frowein zur bilateralen Vertragspraxis im Bereich der transnationalen Meinungs- und Informationsfreiheit, Ausführungen, die m. E. in der Aussprache noch stärker hätten herangezogen werden können. Denn liegt hier nicht ein Ansatz vor, der weiterverfolgt werden müßte? Hier zeichnen sich offenbar systematisierungsfähige Kooperationsmodelle ab, die später einmal, nach Stärkung der nationalen Substanz und der eigenen Wirtschafts-, Gesellschafts-

und Kommunikationsstrukturen der Neustaaten, Bausteine für multilaterale Ordnungen sein könnten. – In der Zwischenzeit aber gilt es zu verhindern, daß im globalen Rahmen im Kielwasser von Schlagwörtern wie „Entkolonisierung der Information“ und „westlicher Kulturimperialismus“ vorschnell negative Präzedenzen geschaffen werden. Dies bedeutet auch, daß wir auf absehbare Zeit darauf verzichten sollten, eine umfassende internationale Kodifizierung der Prinzipien der Meinungs- und Informationsfreiheit anzustreben. Je unfreier und jünger Staaten sind – und das ist im Verhältnis zu den demokratisch verfaßten Ländern die ganz überwiegende Mehrheit der Staatengesellschaft –, desto stärker würden, ja müßten sie auf Abschottung, auf Informationssperren bestehen. Wer hier zu viel kodifizierte, universell vereinbarte Freiheiten zu früh verlangt, verengt im Ergebnis Freiheitsspielräume, die noch bestehen, und die es bilateral und regional, vorsichtig und pragmatisch auszuschöpfen und auszuweiten gilt.

*Seidl-Hohenveldern:* Ich danke vielmals, ja bitte, wir kommen zum Schluß, ich erteile zum Schlußwort das Wort zunächst an Herrn Kollegen Frowein.

*Frowein:* Meine Herren, ich wollte eigentlich nur drei Punkte in meinem Schlußwort ansprechen, und ich bitte zuvor um Verzeihung, daß ich nicht versuche, Diskussionsbemerkungen zu ordnen. Aber insbesondere nach den Bemerkungen von Herrn Schiedermaier und Herrn Bernhardt will ich vorab noch einen vierten Punkt ansprechen. Ich kann allerdings, nach dem, was Herr Vitzthum gerade gesagt hat, relativ kurz sein. Zunächst wäre ich völlig mißverstanden, wenn mein Referat so gedeutet würde, und ich glaube, die Gliederung zeigt es, als ob der menschenrechtliche Ansatz der Ausgangspunkt gewesen wäre; der Ausgangspunkt des Referats war vielmehr zunächst einmal der technische Regelungsbefund, sodann kann der bilaterale Bereich, aber daß man Artikel 19 des Paktes und Artikel 10 EMRK nicht herauslassen kann, dürfte deutlich sein. Daß man die innere Sicherheit zusammen mit dem *Order-Public-Vorbehalt* sehen muß, ist sicher richtig. Aber ich halte es für ganz verfehlt, daß die innere Sicherheit als Globalverweis akzeptiert werden muß. Auch für die innere Sicherheit gilt das, was ich zum Beispiel für Helsinki gesagt habe. Die Argumentation, die wir ja zeitweilig gehabt haben, die Einfuhr von westlichen Zeitungen überhaupt, insbesondere bestimmter Blätter, seien mit der inneren Sicherheit unverein-

bar, ist mindestens – ich will jetzt mal vorsichtig formulieren – sehr viel schwerer, wenn man gleichzeitig ein Prinzip akzeptiert hat, wie es ausdrücklich in Helsinki formuliert worden ist.

Sehr froh war ich, daß Herr Bernhardt den methodischen Weg, der in der Tat nicht ohne Probleme ist, ganz ausdrücklich eben nochmal herausgestellt hat. Der IGH, den wir nicht über alles loben wollen, hat in letzter Zeit mehrfach Resolutionen in bestimmten Zusammenhängen zitiert, und ich glaube, daß das für Helsinki in der Tat auch gilt.

Der zweite Punkt ist nochmal die Zurechnung und die Problematik der Verantwortung des Staates für Äußerungen in den Medien, die nicht durch seine Organe veranlaßt worden sind oder von ihnen vorgenommen werden. Hier meine ich, bei der Position bleiben zu sollen, daß man ganz außerordentlich vorsichtig und nur in sehr bestimmten Fällen davon ausgehen kann, daß dem Staat eine Unterbindungspflicht treffen kann. Herr Simma und ich haben ja versucht, das Material durchzugehen. Es ist sehr schwer nachweisbar, daß eine Unterbindungspflicht wegen des Inhaltes alleine mit der Ausnahme der wirklich klaren Subversion angenommen werden könnte. Man muß sich ja auch der Konsequenzen bewußt sein, die sonst eintreten würden. Was bedeutet denn die Annahme einer Unterbindungspflicht? Sie bedeutet notwendig die völkerrechtliche Postulierung einer Zensurpflicht. Ich meine, daß das in der ganzen Auseinandersetzung nachweisbar und an Präzedenzfällen zu erhärten ist, daß eine solche Zensurpflicht niemals angenommen worden ist.

Vielleicht ein praktisches Beispiel aus diesem Bereich: Sie erinnern sich gewiß alle, daß vor einigen Jahren die These entwickelt worden ist, der Moskauer Vertrag, der die Formulierung enthält, daß die Grenzen unantastbar seien, verpflichte die Vertragspartner, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, dafür zu sorgen, daß keine sogenannten „revanchistischen“ Äußerungen gedruckt werden. Ich glaube, man kann nicht deutlich genug machen, wozu die These führt, die davon ausgeht, daß Vertragspflichten, die man ja in ihrem Zusammenhang sehr genau interpretieren muß, mit solchem Inhalt aufgeladen werden können. Dieses kann nur die Ausnahme sein, und zwar die ganz begrenzte Ausnahme.

In demselben Zusammenhang möchte ich auf die Rißanalyse von Herrn Zemanek eingehend sagen, daß bestimmte Risse unvermeidlich sind. In der Tat sind Umschläge von Quantität in Qualität, etwa im Zusammenhang mit dem Direktfernsehen, schwer zu bestreiten.

Von Herrn von Münch wurde die Frage aufgeworfen, ob der Schutz der Medien im völkerrechtlichen Verkehr so weit ginge, daß die Journalisten in Kürze den Diplomaten gleichstehen. Wir haben zuviel aktive oder pensionierte Diplomaten im Raum, als daß ich wagen könnte, diese Fragestellung wirklich mit einem „Ja“ zu beantworten. Die Stellung der Diplomaten, und das, was sich hier an Völkerrecht entwickelt, ist nicht vergleichbar. Aus den Kooperationspflichten, die ich anhand der bilateralen Verträge nachgewiesen habe, dürfte aber auch die Pflicht resultieren, die Besonderheiten der Informationstätigkeit in anderen Staaten zu berücksichtigen. Man kann nicht einerseits Kooperation etwa zwischen Fernsehanstalten vereinbaren und andererseits einfach die Leute bestrafen und zehn Jahre ins Gefängnis setzen, nur weil sie früher mal in dem anderen Staat dieses oder jenes gesendet haben. Hier haben wir bereits auch völkerrechtlich relativ feste Schutznormen.

Der vierte Punkt sind ein paar kurze Bemerkungen zu der Nord-Süd-Problematik, die ich nur gestreift habe, was auf eine Vereinbarung zwischen Herrn Simma und mir zurückging. Die Forderung nach Berücksichtigung des Einflusses der gegenwärtigen Medienstrukturen in der Welt auf das, was man als dritte Welt oder Entwicklungsländer bezeichnet, ist eine völlig legitime Forderung. Wenn man sich ein bißchen mit dem Material vertraut gemacht hat, dann ist es schon eindrucksvoll, diese Zahlen, die z.T. Herr Rotter vorhin nochmal genannt hat, kennenzulernen. Den gegenwärtig bereits völkerrechtlich verfestigten Grundsatz, daß die entwickelte Welt eine Kooperationsverpflichtung und eine Verhandlungspflicht trifft, müssen wir auch in diesem Zusammenhang anerkennen. In der Praxis wird sie inzwischen weitgehend durch sogenannte Medienentwicklungshilfe zu befriedigen versucht. Die Bundesrepublik Deutschland ist nach meiner Kenntnis hier nicht gering beteiligt, und ich halte das für einen Weg, dieses Problem, das ich auch für völkerrechtlich relevant halte, einer Lösung zuzuführen.

Ich darf mich bedanken.

*Simma:* Was die einzelnen Diskussionsbeiträge anbetrifft, so bleibt mir noch ein Wort zu Herrn Meyer-Lindenberg und zu Herrn Geiger zu sagen. Herr Meyer-Lindenberg, was den Nord-Süd-Aspekt Ihrer Frage anbetrifft, so hat Herr Frowein darauf, wie ich glaube, erschöpfend geantwortet. Zu ihrem Hinweis auf den amerikanischen Vorbehalt würde ich meinen, daß dieser nicht selbst als gesetzliche Einschränkung im Sinne des Art. 19 gedacht ist, daß vielmehr unter diesen gesetzlichen

Einschränkungen die amerikanischen Gegenstücke zu unseren „allgemeinen Gesetzen“ zu verstehen sind.

Auf das Argument von Herrn Geiger, daß zwischen den völkerrechtlichen Normen, wie ich sie beschrieben habe, und der Verpflichtung der Staaten zur Verfolgung der Ziele der UNO aus Art. 56 der Charta, ein Konflikt bestünde, ist auch Herr Frowein eingegangen und hat auf die Konsequenzen hingewiesen, welche die Annahme einer völkerrechtlichen Verhinderungspflicht für die westlichen Staaten haben würde. Ich selbst würde dem noch hinzufügen, daß ein westlicher Staat, der unter Bezugnahme auf Art. 56 bona fide ausführt, daß er gerade in der Pressefreiheit, auf deren Schutz er auch völkerrechtlich bedacht ist, einen Garantien dafür erblickt, daß Kriegspropaganda von seinen Medien nicht (oder jedenfalls nicht wirkungsvoll) betrieben wird, in keinem echten Konflikt mit der UN-Charta kommen kann. Die amerikanische Doktrin gründet sich ja gerade auf die Prämisse, daß sich auf dem freien Markt der Meinungen, ausgehend von einer gewissen Rationalität des Publikums, die ihrerseits wiederum Bestandteil des amerikanischen Credo ist, die vernünftige Meinung durchsetzen wird. Wenn ein Staat davon überzeugt ist, daß Kriegspropaganda gerade auf einem möglichst freien Markt keine Chance hat, so wird man ihm deswegen nicht den Vorwurf der Verletzung des Art. 56 der UN-Charta machen können.

Nun ein kurzes allgemeineres Schlußwort. Die Rolle der Information scheint mir im politischen Prozess in Ost und West so diametral verschieden zu sein, daß es mir überhaupt schwer fällt, das Thema „Informationsfreiheit“ von den Rechtsnormen ausgehend zu diskutieren. Hier müssen vielmehr die informationspolitischen Fakten, die Ideologien, freigelegt werden, um dann die Rechtsnormen beurteilen zu können. Ich meine, daß kaum ein anderes Menschenrecht durch den Westen so ideologisch im Sinne von Karl Mannheim gehandhabt wird wie das Menschenrecht auf Informationsfreiheit. Wenn es etwa um das Verbot der Folter geht, so kann sicherlich davon ausgegangen werden, daß auch das marxistische Herrschaftssystem ohne Zuflucht zur Folter erhalten werden kann; und daran kann der Westen bestimmte Forderungen knüpfen. Aber es bedarf schon einer beträchtlichen Portion Blauäugigkeit, um den Standpunkt zu vertreten, daß das östliche Herrschaftssystem auch unsere Doktrin der Informationsfreiheit verwirklichen könnte, ohne sich selber in Frage zu stellen. Informationsfreiheit, wie sie der Westen versteht, stellt also ein politisches Kampfinstrument dar. Welche Macht der Welt, welche Argumentation könnte den Westen zwingen, diesen



Trumpf, den er nun einmal in der Hand hat, aufzugeben? Das Völkerrecht jedenfalls – das möchte ich den verschiedenen rechtspolitischen Voten, die ich heute nachmittag gehört habe (ob sie nun rechtspolitisch gemeint waren oder nicht) entgegenhalten – kann man gegen die westliche Auffassung nicht ins Treffen führen. Unsere Rechtsauffassung entspricht in ihren Grundzügen der Rechtslage von 1917, dem Jahr der ideologischen Spaltung der abendländischen Völkerrechtsgemeinschaft. Die diametral entgegengesetzte Rechtsauffassung, wie sie von den kommunistischen Staaten seither entwickelt worden ist, kann die übrigen Staaten nicht verpflichten, solange sie nicht auf vertraglichem oder gewohnheitsrechtlichem Wege auf die östlichen Forderungen eingehen. In der Praxis hilft dies natürlich wenig, weil die gravierendsten Streitigkeiten in Sachen Informationsfreiheit immer quer über die Systemgrenzen verlaufen, so daß sich am Ende zwei entgegengesetzte Selbstbeurteilungen gegenüberstehen, über die kein Richter mehr anspricht. Wenn ich in meinem Referat und im Verlaufe der Diskussion vom Völkerrechtsregime des grenzüberschreitenden Informationsflusses gesprochen habe, so habe ich damit den Inhalt der völkerrechtlichen Selbstbeurteilung gemeint, von der ich politisch die Auffassung vertrete, daß sie vom Westen weiterhin und mit Nachdruck verfochten werden soll. Eine Schranke für die Legitimität solchen Nachdrucks würde ich lediglich in einem Zielkonflikt mit dem Weltfrieden erblicken, wie er aber gegenwärtig, trotz aller Beschwörungen von östlicher Seite, nicht besteht.



# Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft

(Stand: 15. 6. 1979)

## *Vorstand:*

Professor Dr. Dr. h.c. Ignaz Seidl-Hohenveldern (Vorsitzender)  
Professor Dr. Dr. h.c. Walther J. Habscheid  
Professor Dr. Dietrich Rauschnig (Schatzmeister)

## *Mitglieder des Rates der Gesellschaft*

Professor Dr. Günther Beitzke  
Professor Dr. Rudolf Bernhardt  
Professor Dr. Rudolf L. Bindschedler  
Professor Dr. Ernst von Caemmerer  
Professor Dr. Karl Doehring  
Ministerialdirektor Dr. Carl August Fleischhauer  
Professor Dr. Franz Gamillscheg  
Professor Dr. Heribert Golsong  
Professor Dr. Dr. Friedrich August Frh. v. d. Heydte  
Professor Dr. Günther Jaenicke  
Professor Dr. Erik Jayme, LL.M.  
Professor Dr. Wilhelm Kewenig  
Professor Dr. Herbert Miehsler  
Professor Dr. Hermann Mosler  
Professor Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann  
Professor Dr. Alfred E. von Overbeck  
Professor Dr. Karl Josef Partsch  
Professor Dr. Walter Rudolf  
Professor Dr. Ulrich Scheuner  
Professor Dr. Hans-Jürgen Schlochauer  
Professor Dr. Luzius Wildhaber  
Professor Dr. Karl Zemanek

*Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*

(Stand: 15. 6. 1979)

- Abendroth*, Professor Dr. Wolfgang, Neuhausstr. 5, 6000 Frankfurt  
*Arndt*, Professor Dr. Karl, Oberlandesgerichtspräsident i.R., Freiligrathstr. 5, 2800 Bremen, Tel. (04 21) 23 04 07  
*Arnold*, Professor Dr. Rainer, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Regensburg, Universitätsstr. 31, 8400 Regensburg  
*Aubin*, Professor Dr. Bernhard C., Universität des Saarlandes, 6600 Saarbrücken
- Baade*, Professor Dr. Hans W., z.Z. Wellenberg 1, 4800 Bielefeld  
*Balekjian*, Univ.-Doz. Dr. Dr. Wahé H. Ph. D., Department of European Law, The University, Glasgow G 12 8 QQ, Scotland, Tel.: (0 41) 3 39 88 55, Klappe 7482  
*Ballreich*, Dr. Hans, Prinzregentenstr. 77, 8000 München 80  
*Basedow*, Rechtsanwalt Dr. Dr. Klaus, Ferdinandstr. 29 – 33, 2000 Hamburg 1  
*Bayer*, Professor Dr. Hermann-Wilfried, Nußbaumweg 25, 4630 Bochum-Wiemelhausen, Tel.: (0 23 21) 71 57 24  
*Beitzke*, Professor Dr. Dr. h.c. Günther, Am Stadtwald 53, 5300 Bonn 2, Tel.: (0 22 21) 31 23 74  
*Berger*, Botschafter Dr. Hans, Austraße 21, 5340 Bad Honnef 1  
*Bernhardt*, Professor Dr. Rudolf, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (0 62 21) 4 21 33  
*Bertram*, Wilhelm, Ministerialdirigent i.R., Im Meisengarten 128, 5300 Bonn-Bad Godesberg  
*Bindschedler*, Botschafter Professor Dr. Rudolf L., Rabbentalstr. 77, CH-3013 Bern  
*Bindschedler-Robert*, Frau Professor Dr. Denise, Rabbentalstr. 77, CH-3013 Bern  
*Birk*, Professor Dr. Rolf, Baumgartnerstr. 27, 8900 Augsburg, Tel.: (08 21) 55 92 37  
*Bleckmann*, Professor Dr. Dr. Albert, Krummer Timpen 20, 4401 Nordwalde, Tel.: (0 25 73) 704  
*Blomeyer-Bartenstein*, Botschafter Dr. Horst, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Canberra, Postfach 1500, 5300 Bonn 1  
*Blumenwitz*, Professor Dr. Dieter, Universität Würzburg, Lehrstuhl für Völkerrecht, allgemeine Staatslehre, deutsches und bayrisches Staatsrecht und politische Wissenschaften, Domerschulstr. 16, 8700 Würzburg, Tel.: 3 13 08

*Böckstiegel*, Professor Dr. Karl-Heinz, Parkstraße 38, 5060 Bergisch-Gladbach 2 (Frankenforst), Tel.: (0 22 04) 6 62 68

*Bothe*, Professor Dr. Michael, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (0 62 21) 4 21 33

*Broggini*, Rechtsanwalt Professor Dr. Gerardo, Via S. Vittore 45, I-20123 Milano, Tel.: 43 74 09

*Bülck*, Professor Dr. Hartwig, Hohe Roth, 6121 Schöllnbach

*Bülow*, Ministerialdirigent Dr. Erich, Bundesministerium der Justiz, Stresemannstr. 6, 5300 Bonn-Bad Godesberg, Telefon: (0 22 21) 58 45 30

*von Caemmerer*, Professor Dr. Ernst, In der Röte 6, 7800 Freiburg, Tel.: (07 61) 5 31 11

*Cafilisch*, Professor Dr. Lucius, 67 Rue Liotard, CH-1203 Genf

*Carstens*, Professor Dr. Karl (Bundespräsident), Dechant-Kreiten-Str. 43, 5309 Meckenheim

*Constantopoulos*, Professor Dr. Dr. Dimitri S., Thessaloniki, Kennedy 9 III

*Damrau*, Professor Dr. Jürgen, Richter am Landgericht, Alter Stadtweg 8, 6101 Rossdorf

*Delbrück*, Professor Dr. Jost, Leuschnerweg 7, 3400 Göttingen, Tel.: (05 51) 2 14 45

*Deutsch*, Professor Dr. Erwin, Merkelstr. 47, 3400 Göttingen, Tel.: (05 51) 4 16 55

*Dicke*, Professor Dr. Detlev Chr., Alpenstr. 919, CH-3178 Böisingen

*Doehring*, Professor Dr. Karl, Bergstr. 58, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (0 62 21) 4 58 80

*Dölle*, Professor Dr. Dr. h.c. Hans, Mittelweg 187, 2000 Hamburg 13

*Domke*, Dr. Martin, Adjunct Professor of Law, New York University, 370 East 76th Street, New York, N.Y. 10021, USA

*Ehlermann*, Dr. Claus Dieter, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 200, Rue de la Loi, B-1049 Brüssel, Tel.: 7350040

*Erler*, Professor Dr. Georg, Charlottenburger Str. 19, 3400 Göttingen, Tel.: (05 51) 79 01 31 55

*Ermacora*, Professor Dr. Felix, Universität Wien, Dr. Karl-Lueger-Ring 1, A-1010 Wien I, Tel.: 42 76 11

*Everling*, Ministerialdirektor Professor Dr. Ulrich, Dahlienweg 5, 5307 Wachtberg-Pech, Tel.: (0 22 21) 32 41 77

- Ferid*, Professor Dr. Murad, Marschnerstr. 23, 8000 München-Pasing
- Fiedler*, Professor Dr. Wilfried, Schillerstr. 16, 2300 Kiel, Tel.:  
(04 31) 55 26 33
- Fischer*, Professor Dr. Peter, Ägidigasse 5/8, A-1060 Wien
- Fleiner*, Professor Dr. Thomas, Riedelstr. 9, CH-1723 Marly, Tel.:  
(0 37) 46 12 61
- Fleischhauer*, Dr. Carl August, Ministerialdirektor und Leiter der  
Rechtsabteilung, des Auswärtigen Amtes, Freier Weg 3, 5300  
Bonn 2
- Folz*, Professor Dr. Hans-Ernst, Wolf-Huber-Str. 2, A-4020 Linz, Tel.:  
(0 72 22) 34 85 94
- Friesenhahn*, Professor Dr. Dr. h.c. Ernst, Bundesverfassungsrichter  
a.D., Wegelerstr. 2, 5300 Bonn
- Frowein*, Professor Dr. Jochen Abr., Hoberger Feld 9, 4800 Bielefeld,  
Tel.: (05 21) 10 23 11
- Fuß*, Professor Dr. Ernst-Werner, Küsterbergstr. 8, 8702 Zell
- Gamillscheg*, Professor Dr. Franz, Ernst-Curtius-Weg 2, 3400 Göttingen
- Geck*, Professor Dr. Wilhelm Karl, M.A., Privatweg, 6671 St.-Ingbert-Reichenbrunn, Tel.: (0 68 94) 73 26 (oder: Universität des Saarlandes, Seminar für Völkerrecht, 6600 Saarbrücken Tel.:  
( 30 22 10 5)
- Geiger*, Privatdozent Dr. jur. habil. Rudolf, Waldstr. 38, 8034 Germering, Tel.: (0 89) 84 52 62
- Ginther*, Professor Dr. Konrad, Burgring 18, A-8010 Graz
- Götz*, Professor Dr. Volkmar, Geismarlandstr. 17 a, 3400 Göttingen,  
Tel.: (05 51) 4 31 19
- Golsong*, Professor Dr. Dr. h.c. Heribert, Direktor der Rechtsabteilung  
des Europarates, 7 Rue des Arquebusiers, F-6700 Strasbourg
- Grabitz*, Professor Dr. Eberhard, Freie Universität Berlin, Ihnestr. 21,  
1000 Berlin 33
- Grafshof*, Ministerialrat Bernhard, Im Pfirsichgarten 17, 5300 Bonn 2
- Grewe*, Botschafter a.D. Professor Dr. Dr. h.c. Wilhelm, Am Kleinen  
Ölberg 28, 5330 Königswinter 41 – Thomasberg
- Großfeld*, Professor Dr. Bernhard, LL.M. Universität Münster, Insitut  
für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht,  
Universitätsstr. 14 – 16, 4400 Münster, Tel.: (02 51) 8 37 82 (privat: Von-Manger-Str. 16, 4400 Münster, Tel.: (02 51) 3 50 14
- Gutzwiller*, Professor Dr. Max, CH-Muntelier
- Habscheid*, Professor Dr. Dr. h.c. Walther J., Schillerstr. 2, 8702 Veits-  
höchheim

- Hahn*, Professor Dr. Hugo J., Am Weinberg 7, 8700 Würzburg 25, Tel.: (09 31) 27 19 04
- Hailbronner*, Professor Dr. Kay, Universität Konstanz, Fachbereich Rechtswissenschaft, Postfach 7733, 7750 Konstanz, Tel.: (0 75 31) 88-1
- Hallstein*, Professor Dr. Dr. h.c. Walter, Klopstockstr. 29, 7000 Stuttgart 1, Tel.: (07 11) 63 35 25
- Hanisch*, Professor Dr. Hans, 5, Ch. de Claire-Vue, CH-1213 Petit Lancy
- Heini*, Rechtsanwalt Dr. Anton, Zollikerstr. 225, CH-8008 Zürich
- Heldrich*, Professor Dr. Andreas, Institut für Rechtsvergleichung, Veterinärstr. 5, 8000 München 22
- Herndl*, Botschafter Dr. Kurt, Leiter des Völkerrechtsbüros, Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Ballhausplatz 2, A-1014 Wien
- Hettlage*, Professor Dr. Karl Maria, Friedrich-Ebert-Str. 83, 5300 Bonn-Bad Godesberg, Tel.: (0 22 21) 36 43 61
- von der Heyde*, Professor Dr. Dr. Friedrich-August Frhr., Hagschneiderweg 1, 8311 Aham
- Hinz*, Ministerialdirigent Dr. Joachim, Sedanstr. 13, 5300 Bonn 2, Tel.: (0 22 21) 35 33 21
- Hoffmann*, Professor Dr. Gerhard, Ernst-Lemmerstr. 10, 3550 Marburg 6,
- Hopt*, Professor Dr. Dr. Klaus J., Falkenweg 34, 7400 Tübingen 1, Tel.: (0 70 71) 6 18 38
- Hoyer*, Professor Dr. Hans, Institut für Rechtsvergleichung, Dr.-Karl-Lueger-Ring 1, A-1010 Wien
- Huber*, Professor Dr. Hans, Mannenriedstr. 5, CH-3074 Muri
- Ipsen*, Professor Dr. Hans Peter, Haus Opferberg, 2121 Raven, Post Soderstorf
- Ipsen*, Professor Dr. Knut, Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Öffentliches Recht III, Gebäude GC 8/148, 4630 Bochum-Querenburg, Tel.: (02 34) 7 00 28 20 (privat: Nevelstr. 59, 4630 Bochum-Weitmar, Tel.: (0 23 21) 43 12 66
- Jaenicke*, Professor Dr. Günther, Direktor im Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht, Senckenberganlage 31, 6000 Frankfurt a.M., Tel.: (06 11) 7 98 - 22 64 (privat: Waldstr. 13, 6906 Leimen, Tel.: (0 62 24) 7 25 71
- Jahrreiß*, Professor Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. Dr. h.c. LL.D. h.c. Hermann, Nassestr. 30, 5000 Köln 41
- Jayme*, Professor Dr. Erik, LL.M., Veterinärstr. 5, 8000 München 22

- Kaiser*, Professor Dr. jur. Dr. rer. pol. h.c. Joseph H., Institut für öffentliches Recht an der Universität Freiburg, Werthmannplatz, 7800 Freiburg, Tel.: (07 61) 20 3 – 35 67
- Kegel*, Professor Dr. Gerhard, Gyrhofstr. 19 a, 5000 Köln 41
- von Keller*, Botschafter a.D. Dr. Rupprecht, Traubingerstr. 44, 8132 Tutzing
- Kewenig*, Professor Dr. Wilhelm, Bismarckallee 9, 2300 Kiel 1, Tel.: (04 31) 33 23 22
- Khol*, Univ.-Doz. Dr. Andreas, Politische Akademie, Jacquingasse 43, A-1030 Wien, Tel. 72 71 86
- Kimminich*, Professor Dr. Otto, Killermannstr. 6, 8400 Regensburg, Tel.: (09 41) 2 41 75
- Kipp*, Professor Dr. Heinrich, Institut für Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Neue Universität, Innrain 52, A-6020 Innsbruck
- Köck*, Univ.-Doz. Dr. Heribert-Franz, M.C.L., Bastiengasse 41/4, A-1180 Wien
- Koppensteiner*, Professor Dr. Hans-Georg, Institut für österreichisches und intern. Handels- u. Wirtschaftsrecht, Universität Salzburg, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg, Tel.: 4 45 11/3 29
- Korkisch*, Professor Dr. Friedrich, Schulteßdamm 29, 2000 Hamburg 64
- Kreuzer*, Professor Dr. Karl F., Horbener Str. 13, 7800 Freiburg, Tel.: (07 61) 29 02 62
- Krüger*, Professor Dr. Herbert, Philosophenweg 14, 2000 Hamburg 50
- Kussbach*, Generalkonsul Dr. Erich, BM f. AA Hittorfstr. 14, 1000 Berlin 33
- Kutscher*, Professor Dr. Hans, Präsident des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft, Viertelstr. 10, 7506 Bad Herrenalld-Neusatz, Tel.: (0 70 83) 28 18
- Leibholz*, Professor Dr. Dr. Gerhard, Bundesverfassungsrichter a.D. Herzberger Landstr. 57, 3400 Göttingen
- Lewald*, Dr. Walter, Rechtsanwalt und Notar, Eschenheimer Anlage 31 a, 6000 Frankfurt a.M.
- Lorenz*, Professor Dr. Egon, Lehrstuhl für Zivilrecht (Dogmatik), Universität Mannheim, Schloß, 6800 Mannheim 1
- Lorenz*, Professor Dr. Werner, Lochhamerstr. 34, 8032 Gräfelfing
- Lüderitz*, Professor Dr. Alexander, Direktor des Instituts für internationales und ausländisches Privatrecht der Universität Köln, Gottfried-Keller-Str. 2, 5000 Köln 41
- Magiera*, Privatdozent Dr. Siegfried, Institut für internationales Recht an der Universität Kiel, Olshausenstr. 40/60 (Neue Universität, Hochhaus), 2300 Kiel, Tel.: (04 31) 8 80 21 51 (privat: Waitzstr. 46, 2300 Kiel 1)



- Mahnke*, Dr. Hans-Heinrich, Ministerialrat im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Am Zinnbruch 15, 5300 Bonn 1, Tel.: (0 22 21) 23 81 43
- von Mangoldt*, Professor Dr. Hans, Goetheweg 1, 7401 Nehren, Tel.: (0 74 73) 79 08
- Mänhardt*, Univ.-Doz. Dr. Franz, Institut für österreichisches und internationales Handels- und Wirtschaftsrecht, Universität Salzburg, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg
- Mann*, Professor Dr. Dr. h.c F.A., Walting House, 35 – 37 Cannon Street, London EC 4 M SD, Tel.: 01-236 30 70
- von Marschall*, Dr. Walther Freiherr, Votr. Legationsrat I. Kl. im Auswärtigen Amt, Adenauerallee 99 – 103, Postfach 1148, 5300 Bonn 1, (privat: Horianstr. 47, 5300 Bonn 2, Tel.: (0 22 21) 36 28 53)
- Matscher*, Professor Dr. Franz, Institut für zivilgerichtliche Verfahren der Universität, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg
- Meessen*, Professor Dr. Karl Matthias, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insb. Völkerrecht und Europarecht, Universität Augsburg, Eichleitnerstr. 30, 8900 Augsburg
- Meissner*, Professor Dr. Boris, Haus „Im Römer“, Kleine Budengasse 1, 5000 Köln 1
- Meyer-Lindenberg*, Botschafter Professor Dr. Hermann, Prinzregentenstr. 81, 8000 München 80
- Miehsler*, Professor Dr. Herbert, Lederwaschgasse 22, A-5020 Salzburg
- Mössner*, Professor Dr. Jörg-Manfred, Hochschule der Bundeswehr Hamburg, Postfach 70 08 22, 2000 Hamburg 70
- Mosler*, Professor Dr. Hermann, Richter am internationalen Gerichtshof, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (0 62 21) 4 21 33
- Mühlenhöver*, Gesandter a.D. Dr. Josef, Am Schloßbach 2, 5300 Bonn 1, (Röttgen) Tel.: (0 22 21) 25 16 76
- Müller*, Professor Dr. Jörg P., Kappelenring 42 A, CH-3032 Hinterkapelen
- Münch*, Professor Dr. Fritz, Zur Forstquelle 2, 6900 Heidelberg 1
- von Münch*, Professor Dr. Ingo, Hochrad 9, 2000 Hamburg 52, Tel.: (0 40) 82 96 24
- Nettel*, Botschafter Dr. Erik, BM f. AA, 9 – 11, Rue de Varembe, CH-1211 Genf 20
- Neuhold*, Univ.-Doz. Dr. Hanspeter, Hüttelbergstr. 28, A-1140 Wien
- Neumayer*, Professor Dr. Karl H., Seminar für Rechtsvergleichung und ausl. Zivil- und Handelsrecht der Universität Würzburg, Domer-

- schulstr. 16 (alte Universität), 8700 Würzburg, (privat: „Les Citronniers“, Sentiers du Lycée 6, CH-1009 Pully)
- Niederländer*, Professor Dr. Hubert, Am Bächenbuckel 8, 6900 Heidelberg-Ziegelhausen
- Öhlinger*, Professor Dr. Theo, Grenzgasse 15/6, A-1130 Wien
- Oppermann*, Professor Dr. Dr. h.c. Thomas, Burgholzweg 122, 7400 Tübingen 1, Tel.: (0 70 71) 2 37 62
- von Overbeck*, Professor Dr. A.E., 14, Fort-Saint-Jacques, CH-1700 Fribourg
- Partsch*, Professor Dr. Karl Josef, Frankenstr. 10, 6507 Ingelheim, Tel.: (0 61 32) 22 64
- Pescatore*, Professor Dr. Pierre, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, 16, Rue de la Fontaine, Luxemburg
- von Puttkamer*, Ellinor Dr. phil apl. Professor, Botschafterin a.D., E.-T.-A.- Hoffmann-Str. 5, 5300 Bonn
- Randelzhofer*, Professor Dr. Albrecht, Institut für Internationales und Ausländisches Recht und Rechtsvergleichung, Freie Universität Berlin, Van't-Hoff-Str. 8, 1000 Berlin 33, Tel.: (0 30) 83 82 288
- Raschhofer*, Professor Dr. H. Hermann, Waldkugelweg 12, 8700 Würzburg
- Rauschning*, Professor Dr. Dietrich, Rodetal 1 a, 3406 Bovenden 1
- Rechenberg*, Dr. jur. utr. habil. Hermann-Hans Karl, Beichstr. 8, 8000 München 40, Tel.: (0 89) 34 12 02 (später: 39 87 62)
- Rengeling*, Professor Dr. Hans Werner, Brüningheide 192, 4400 Münster, Tel.: (02 51) 21 20 38
- Ress*, Professor Dr. Dr. Georg, Am Botanischen Garten 6, 6600 Saarbrücken, Tel.: 30 23 055
- Ridder*, Professor Dr. Helmut, Kofdorfer Str. 43, 6301 Vetzberg
- Roth*, Professor Dr. Günter, Institut für Zivilrecht der Universität Innsbruck, Universitätsdirektion, Innrain 52, A-6020 Innsbruck, Tel.: 2 67 41
- Rotter*, Univ.-Doz. Dr. Manfred, Johannes-Kepler Universität Linz Wolf-Huber-Str. 11/4, A-4020 Linz
- Rudolf*, Professor Dr. Walter, Rubensallee 55 a, 6500 Mainz 31, Tel.: (0 61 31) 74 21
- Rühland*, Professor Dr. Curt, Dürerstr. 26, 3300 Braunschweig
- Rumpf*, Professor Dr. Helmut, VLR I im Auswärtigen Amt, Bismarckallee 27, 5300 Bonn 2
- Sandrock*, Professor Dr. Otto, Behringweg 12, 4630 Bochum 1, Tel.: 70 30 11

- Scupin*, Professor Dr. Hans-Ulrich, Robert-Koch-Str. 46, 4400 Münster
- Seidl-Hohenveldern*, Professor Dr. Dr. h.c. Ignaz, Klutstein 31, 5060 Bergisch-Gladbach 2
- Serick*, Professor Dr. Rolf, Kleingemünder Str. 71, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (0 62 21) 5 04 44
- Simitis*, Professor Dr. Spiros, Senckenberganlage 31/IV, 6000 Frankfurt a.M.
- Simma*, Professor Dr. Bruno, Institut für Völkerrecht der Universität München, Prof.-Huber-Platz 2, 8000 München 22
- von Simson*, Professor Dr. Werner, Luisenstr. 3, 7800 Freiburg
- Sonnenberger*, Professor Dr. Hans Jürgen, Sieglindenstr. 18, 8900 Augsburg
- Suy*, Professor Dr. A. Erik, United Nations Secretariat, Legal Department, UN Plaza, New York, N.Y. 10017, USA
- Scheuner*, Professor Dr. Ulrich, Appt. 2628, Römerstr. 118, 5300 Bonn, Tel.: (0 22 21) 5 56 – 26 28
- Schiedermair*, Professor Dr. Hartmut, Fachbereich 1 der Universität des Saarlandes Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, 6600 Saarbrücken, Tel.: (06 81) 30 21
- Schindler*, Professor Dr. Dietrich, Alte Landstr. 44, CH-8702 Zollikon
- Schlechtriem*, Professor Dr. Peter, Am Hirschwald 11 a, 6901 Wilhelmsfeld, Tel.: (0 62 20) 84 22
- Schlochauer*, Professor Dr. Hans-Jürgen, Blauenstr. 18, 6000 Frankfurt a.M.
- Schlosser*, Professor Dr. Peter, Lehrstuhl für Zivilprozeßrechts einschließlich der allgemeinen Verfahrenslehre, des Internationalen und Ausländischen Zivilprozeßrechts und des Bürgerlichen Rechts, Ludwig-Maximilian-Universität München, 8000 München (privat: Bergstr. 2 a, 8901 Aysetten, Tel.: (08 21) 48 11 01
- Schneider*, Professor Dr. Hans, Ludolf-Krehl-Str. 44, 6900 Heidelberg 1
- Schneider*, Professor Dr. Peter, Goldenluftgasse 23/10, 6500 Mainz
- Schnorr von Carolsfeld*, Professor Dr. Ludwig, Kochstr. 19, 8520 Erlangen, Tel.: (0 91 31) 2 45 18
- Schreuer*, Professor Dr. Christoph, LL.B., Lederwaschgasse 22, A-5020 Salzburg
- Schröder*, Professor Dr. Jochen, Bödinger Hecken 14, 5330 Königswinter 51, Tel.: (0 22 44) 45 01
- Schwarz-Liebermann von Wahlendorf*, Professor Dr. Hans-Albrecht, Faculté de Droit, Université Jean Moulin, 15, Quai Claude-Bernard, F-69007 Lyon

- Schwarze*, Professor Dr. Jürgen, Abteilung für Rechtswissenschaft,  
Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, Gebäude GC  
8/129, 4630 Bochum
- Schweisfurth*, Priv.-Doz. Dr. Theodor, Max-Planck-Institut für Auslän-  
disches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900  
Heidelberg, Tel.: (0 62 21) 4 21 33
- Schweitzer*, Professor Dr. Michael, Wiesenstr. 39, 6229 Martinsthal,  
Tel.: (0 61 23) 7 26 06
- Schwind*, Professor Dr. Fritz, Franz-Barwig-Weg 20, A-1180 Wien,  
Tel.: 47 31 08
- Steiger*, Professor Dr. Heinhard, Oberhof 16, 6300 Giessen, Tel.:  
(06 41) 7 42 52
- Steinberger*, Professor Dr. Helmut, Schloßbezirk 3, 7500 Karlsruhe 1,  
Tel. (07 21) 14 93 38
- Steindorff*, Professor Dr. Ernst, Hofbrunnstr. 25, 8000 München 71
- Steinkamm*, Professor Dr. Armin A., Dipl.sc.pol., Hochschule der Bun-  
deswehr München, Fachbereich Wirtschafts- und Organisations-  
wissenschaften, Werner-Heisenberg-Weg 39, 8014 Neubiberg,  
Tel.: (0 89) 38 70 – 21 70
- Stödter*, Professor Dr. Rolf, Mitinhaber der Reederei John T. Essberger,  
Palmaille 49 (Postfach 429), 2000 Hamburg-Altona
- Stoll*, Professor Dr. Hans, Belfortstr. 11, 7800 Freiburg
- Strebel*, Dr. Helmut, Obere Burghalle 23, 7250 Leonberg
- Sturm*, Professor Dr. Fritz, Au Tombey, CH-1026 Echandens
- Tomuschat*, Professor Dr. Christian, Drachenfelsstr. 51, 5205 St. Augu-  
stin 2 (Hangelar), Tel.: (0 22 41) 2 75 41
- Treviranus*, Professor Dr. Hans-Dietrich, Votr. Legationsrat I. Kl. im  
Auswärtigen Amt, Ubierstr. 76, 5300 Bonn 2
- Uibopuu*, Univ.-Doz. Dr. Henn-Jüri, Willibald-Hauthaler-Str. 17,  
A-5020 Salzburg, Tel.: 44 84 72
- Uppenkamp*, Dr. Walter, Reichsgerichtsrat a.D., Ostendorferstr. 23,  
4000 Düsseldorf
- Verdross*, Professor Dr. Dr. Alfred, Pokornygasse 23, A-1190 Wien
- Verosta*, Professor Dr. Stephan, Hockegasse 15, A-1180 Wien
- Vischer*, Professor Dr. Frank, Bäumleingasse 22, CH-4001 Basel, Tel.:  
23 30 60
- Vitzthum*, Professor Dr. Wolfgang Graf, Prinzeneiche 11, 8130 Starn-  
berg
- Vogel*, Professor Dr. Klaus, Ottostr. 12, 8130 Starnberg, Tel.:  
(0 81 51) 1 32 21

*Wahl*, em. Professor Dr. jur. Dr. h.c. Eduard, Albert-Überle-Str. 21,  
6900 Heidelberg 1

*Wiethölter*, Professor Dr. Rudolf, Am Bergschlag 9, 6243 Falken-  
stein/Ts. Tel.: (0 61 74) 2 10 18

*Wildhaber*, Professor Dr. Luzius, Auf der Wacht 21, CH-4104 Oberwil,  
Tel.: (0 61) 30 25 21

*Will*, Professor Dr. Michael, Europa-Institut, Universität des Saarlan-  
des, D-6600 Saarbrücken 11

*Zemanek*, Professor Dr. Karl, Mariannengasse 28, A-1090 Wien

*Zehetner*, Professor Dr. Franz, Bergschlößlgasse 10 / Bockgasse 13,  
A-4020 Linz, Tel.: (07 32) 55 72 82

*Zieger*, Professor Dr. Gottfried, Leuschnerweg 10, 3400 Göttingen

*Zimmer*, Privatdozent Dr. Gerhard, Freie Universität Berlin, D-1000  
Berlin 33

*Zuleeg*, Professor Dr. Manfred, Kaiser-Sigmund-Str. 32, 6000 Frank-  
furt a.M. 1, Tel.: (06 11) 56 43 93

#### *Korporative Mitglieder:*

1. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völ-  
kerrecht, Berlinerstr. 48, 6900 Heidelberg 1
2. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privat-  
recht, Mittelweg 187, 2000 Hamburg 13



# Satzung

*der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*

(Fassung vom 14.4.1961)

## § 1

Die Aufgabe der am 24. März 1917 gegründeten und am 7. April 1949 wiedergegründeten Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ist die Förderung des Völkerrechts, des Internationalen Privatrechts und der anderen Zweige des internationalen Rechts. Zu diesem Zweck sollen Theoretiker und Praktiker sowie Vertreter der als Hilfswissenschaften erheblichen Wissensgebiete zu gemeinsamer wissenschaftlicher Arbeit versammelt werden.

Das heranwachsende Geschlecht in nachdrücklicher Weise zu völkerrechtlicher Arbeit anzuregen und in deren Durchführung zu fördern, wird sich die Gesellschaft besonders angelegen sein lassen.

## § 2

Die geschäftlichen Aufgaben der Gesellschaft werden von dem Vorstand, dem Rat und der Vollversammlung wahrgenommen.

## § 3

Der Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern, unter denen sich ein Vertreter des Internationalen Privatrechts befinden soll. Er wird von der Vollversammlung durch Stimmzettel auf zwei Jahre gewählt und bleibt im Amte bis zum Schluß der Jahresversammlung, in welcher der neue Vorstand gewählt wird. Wiederwahl ist zulässig.

Fallen während der Amtszeit einzelne Vorstandsmitglieder aus, so kann sich der Vorstand mit Wirkung bis zur nächsten Vollversammlung aus den Ratsmitgliedern ergänzen.

Der Vorstand führt die Geschäfte, soweit sie nicht dem Rat oder der Vollversammlung vorbehalten sind. Die Ämter des Stellvertretenden Vorsitzenden und des Schatzmeisters verteilt der Vorstand durch Beschluß auf die weiteren Mitglieder; die Ämter können auch zusammen wahrgenommen werden.

#### § 4

Der Rat besteht aus dem Vorstand und mindestens 12, höchstens 24 weiteren Ratsmitgliedern. Die Ratsmitglieder werden für 4 Jahre und in derselben Weise gewählt wie der Vorstand.

Der Rat bestimmt Zeit, Ort und Tagesordnung der Jahresversammlung sowie den sonstigen Arbeitsplan. Er wählt die Mitglieder.

#### § 5

Zur Wahl als Mitglied kann nur gestellt werden, wer durch schriftlichen Antrag dreier Ratsmitglieder vorgeschlagen ist. Der Vorstand stellt den Vorgeschlagenen entweder zur Wahl auf der nächsten Ratsversammlung oder leitet den Ratsmitgliedern den Vorschlag zur schriftlichen Wahl zu. Der Vorgeschlagene ist gewählt, wenn er in der Ratsversammlung die Mehrheit der Stimmen der Anwesenden erhält, oder, im Falle der schriftlichen Wahl, nicht drei Ratsmitglieder binnen Monatsfrist die mündliche Erörterung beantragen.

Der Vorsitzende trägt dem Gewählten die Mitgliedschaft an. Der Erwerb tritt durch Annahmeerklärung ein.

#### § 6

Durch Erwerb der Mitgliedschaft wird die Verpflichtung übernommen, sich an den Arbeiten der Gesellschaft zu beteiligen.



Der Mitgliedsbeitrag beträgt jährlich DM 20.— und ist jeweils im Januar für das laufende Kalenderjahr zu zahlen.

Neue Mitglieder entrichten den Beitrag erstmalig für das auf ihre Aufnahme folgende Kalenderjahr.

Der Vorstand kann für einzelne Mitglieder von der Einziehung eines Jahresbeitrags absehen oder ihn herabsetzen.

Die Mitgliedschaft erlischt durch Verzicht, welcher dem Vorsitzenden gegenüber schriftlich erklärt wird.

In besonderen Fällen kann durch einstimmigen Beschluß des Rates die Mitgliedschaft entzogen werden.

Auf Vorschlag des Rates kann die Mitgliederversammlung Ehrenmitglieder ernennen.

## § 7

Sitzungen des Vorstandes, des Rates und der Vollversammlung werden durch schriftliche Einladung des Vorsitzenden unter Mitteilung der Tagesordnung berufen. Dies muß geschehen, wenn es von mindestens 1/3 der Mitglieder unter Bezeichnung der Tagesordnung beantragt wird. Auf gleiche Weise unterstützte Punkte müssen auch sonst auf die Tagesordnung gesetzt werden.

## § 8

Zur Änderung der Satzung ist 3/4-Mehrheit der Vollversammlung erforderlich.

Beschluß der Mitgliederversammlung vom 1.4.1955:

Die Mitgliederversammlung stellt fest, daß gemäß § 4 Abs. 1 der Satzung der Gesellschaft in der Fassung vom 3.4.1952 die Mitglieder des

Rates der Gesellschaft nach Ablauf ihrer vierjährigen Amtszeit ebenso wie die Mitglieder des Vorstandes nach § 3 Abs. 1 Satz 2 bis zum Schluß der Jahresversammlung im Amt bleiben, auf der die Neuwahl des Rates oder desjenigen Teiles seiner Mitglieder stattfindet, deren Amtszeit abgelaufen ist.

(§ 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 haben sich seit der Fassung vom 3.4.1952 nicht verändert.)

