

Anlage 2

Die Frage der Informationsfreiheit auf dem Gebiet der Fernsehdirektübertragungen durch Satelliten

Von Dr. Manfred Dausers, Bamberg

Die Fernsehdirektübertragung, eine neue Technik des Weltraumfernmeldewesens, dessen Ara am 10. Juli 1962 mit Entsendung des Satelliten Telstar eröffnet wurde, tritt noch dieses Jahr in ihr Versuchsstadium ein. Die ersten Versuche werden über den Satelliten ATS-F erfolgen, der von den Vereinigten Staaten entsandt wird und dessen Übertragungen für Unterrichtszwecke bestimmt sind. Es ist vorgesehen, daß die Versuche ungefähr neun Monate lang über den Rocky Mountains, den Appalachen und Alaska durchgeführt werden sollen. In Anwendung eines 1969 zwischen den Vereinigten Staaten und Indien geschlossenen Abkommens soll dieser Satellit 1975 an einen Punkt über dem Indischen Ozean verbracht werden, um dem Bildungsfernsehen Indiens, vor allem in ländlichen Gegenden zu dienen.

Gleichfalls für 1975 ist ein gemeinsames Versuchsprojekt Kanada-Vereinigte Staaten, die Entsendung eines »Communications Technology Satellite« (CTS), vorgesehen, mit dessen Hilfe Forschungen über die Techniken von Hochleistungsfernmeldesatelliten durchgeführt werden sollen. Der Satellit soll Fernmeldeversuchen einschließlich des Gebrauches von Hochleistungsatelliten und des Gebrauches kleiner Bodenendstationen, vor allem in den isolierten Gegenden Kanadas, dienen.

Der Begriff der Fernsehdirektübertragung steht termlologisch der traditionellen Fernsehübertragung gegenüber, die eine Punkt-zu-Punkt-Übertragung (»point-to-point transmission«) ist, und die nur mit Hilfe einer Bodenstation empfangen werden kann, die in räumlicher Nähe des Empfangsgerätes gelegen ist. Eine offizielle Begriffsbestimmung der Direktübertragungen ist im Jahre 1971 durch die Weltverwaltungs-konferenz für das Weltraumfernmeldewesen in Form einer Teilrevision von Art. 1 (»Begriffsbestimmungen«) der »Radio Regulations« getroffen worden. Sie lautet:

»Radioubertragungsdienst, bei dem die von Weltraumstationen ausgesandten oder weitergegebenen Signale dazu bestimmt sind, unmittelbar von der allgemeinen Öffentlichkeit empfangen zu werden ... Der Ausdruck »unmittelbar empfangen« bezieht sich sowohl auf den Einzel- wie auf den Gemeinschaftsempfang.«

Es ist offensichtlich, daß die Radiodirektübertragung aus dem Weltraum neue und bedeutende Probleme sowohl auf dem Gebiet der nationalen Hoheit wie auf dem des Schutzes der Urheberrechte und der völkerrechtlichen Haftung aufwirft. Besondere Probleme stellen sich auch hinsichtlich der Freiheit der Information vor allem aufgrund der Tatsache, daß sich die Wirkungen von Direktübertragungen wesentlich der Kontrolle des Empfangsstaates entziehen. Hinzu kommt für Direktübertragungen von Fernsehsendungen, daß ihre Ausstrahlung, die im Gegensatz zur bloßen Radiotonübertragung audio-visueller Natur ist, nicht durch Sprachschranken begrenzt wird.

Das vorliegende Referat beschränkt sich auf die Untersuchung des derzeitigen Standes der Frage der Informationsfreiheit auf dem Gebiet der Fernsehdirektübertragungen. Da das Recht der Fernsehdirektübertragungen wesentlich ein noch im Entstehungsstadium begriffenes Recht ist, erschien es verfrüht, bereits im derzeitigen Stand der Dinge einen analytischen Beitrag zu leisten. Es sollen vielmehr einige Tendenzen der gegenwärtigen Rechtsentwicklung aufgezeigt werden. Auszugehen ist dabei von folgenden Gegebenheiten:

a) Die neue Technik des Direktfernsehens begünstigt den freien Informationsfluß über nationale Grenzen hinweg, zieht man in Betracht, daß sie nicht nur gestattet, audiovisuelle Signale unmittelbar durch die allgemeine Öffentlichkeit zu empfangen, sondern

auch ein beträchtlich weiteres Empfangsfeld zu versorgen als die traditionelle Punkt-zu-Punkt-Übertragung. Während letztere nur eine Oberfläche von ungefähr 18000 bis 25000 km² erfaßt, die mit Hilfe einer Übertragung vom Flugzeug aus auf etwa 400 000 km² erstreckt werden kann, kann die Direktübertragungstechnik ein Gebiet von etwa 2 500 000 km² erfassen, was bedeutet, daß drei in Form eines gleichseitigen Dreiecks um die Erde verbrachte Stationen geeignet sind, unmittelbar auf etwa 90 % der Erdoberfläche auszustrahlen.

b) Es ist allgemein anerkannt, daß eine einschlägige Regelung der Fernseh Direktübertragung durch Satelliten, so technisch sie auch sein mag, nur auf der Grundlage eines ausdrücklichen oder stillschweigenden Abkommens der Nationen zu Inhalt und Grenzen des menschlichen Grundrechts auf freien Informationsfluß erfolgen kann, eines Grundrechts, das einerseits gewisse formelle Grenzen in der Hoheit der Staaten über ihr Gebiet und ihre Staatsangehörigen findet, andererseits aber eben dieser staatlichen Hoheit materielle Schranken auferlegt. Gerade diese Frage, nämlich das Verhältnis der staatlichen Hoheit zur Freiheit der Information, hat Anlaß zu beträchtlichen Auseinandersetzungen unter den Staaten und den Vertretern der Völkerrechtslehre gegeben.

A. Das Prinzip der Informationsfreiheit als anerkannter Grundsatz der Völkerrechtsordnung

Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verkündet, daß »(j)eder Mensch das Recht auf freie Meinungsäußerung hat; 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«.

Art. 10 Abs. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten lautet ähnlich: »Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.« Art. 10 Abs. 2 der Konvention gestattet jedoch, die Ausübung dieser Freiheiten bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen zu unterwerfen, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung vertraulicher Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind.

Ebenso unterwirft die bislang noch nicht in Kraft befindliche Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966, deren Art. 19 Abs. 2 und 3 ein Individualrecht auf Information gewährleistet, dieses Recht weitgehenden Einschränkungen zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer.

Mit besonderer Gründlichkeit befaßt sich der bekannte, im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitete Entwurf eines Abkommens zur Freiheit der Information mit Inhalt und Schranken dieses Rechts. Zur Geschichte seiner Ausarbeitung, die auf die erste Sitzung der Vollversammlung (10. Januar bis 14. Februar 1946) zurückreicht, ist anzumerken:

Am 14. Dezember 1946 erklärte die Vollversammlung der Vereinten Nationen in ihrer EntschlieÙung 59 (I), daß »die Freiheit der Information ein Grundrecht des Menschen und das Kernstück aller Freiheiten ist, deren Verteidigung sich die Vereinten Nationen widmen« und beschloß die Einberufung der Mitglieder der Vereinten Nationen zu einer Konferenz über die Freiheit der Information.

Diese Konferenz wurde im März/April 1948 in Genf abgehalten und erstellte drei Abkommensentwürfe zu folgenden drei Fragenkreisen: Sammlung und internationale Weitergabe von Informationen; Errichtung eines internationalen Rechts auf Richtigstellung; Freiheit der Information. Von diesen nahm die Vollversammlung auf ihrer dritten Sitzung den Abkommensentwurf bezüglich der internationalen Weitergabe von Informationen und des Rechts der Richtigstellung an, der die Bestimmungen der beiden ersten Abkommensentwürfe zusammenfaßte. Sie beschloß jedoch, diesen Abkommensentwurf nicht zur staatlichen Unterzeichnung aufzulegen, bevor die Vollversammlung keine endgültige Entscheidung über den Entwurf eines Abkommens bezüglich der Freiheit der Information getroffen habe (Entschlußung 277 A und C [III] vom 13. Mai 1949).

Erst auf ihrer siebten Sitzung im Jahre 1952 beschloß die Vollversammlung, die materiellrechtlichen Bestimmungen der 1949 angenommenen Konvention, soweit sie das Recht auf Richtigstellung betrafen, als gesondertes juristisches Instrument zur staatlichen Unterzeichnung aufzulegen (Entschlußung 630 [VIII] vom 16. Dezember 1952). Dieses Abkommen ist am 24. August 1962 in Kraft getreten.

Die endgültige Entscheidung über den Abkommensentwurf bezüglich der Freiheit der Information, der die Bestimmungen des im März/April 1949 angenommenen ersten und dritten Abkommensentwurfs enthält, wurde jedoch erneut verschoben. Erst auf ihrer 14. Sitzungsperiode im Jahre 1959 schritt die Dritte Kommission der Vollversammlung zu einer erneuten Überprüfung dieses verbleibenden Entwurfs, von dem unterdessen einige Bestimmungen durch ein Sonderkomitee abgeändert worden waren, das auf die Entschlußung 426 (V) vom 14. November 1950 zurückgeht.

Der abgeänderte Entwurf anerkennt insbesondere »das Recht einer jeden Person, mehrere Informationsquellen zu ihrer Verfügung zu haben«, und die »Freiheit, ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Ansichten in mündlicher, schriftlicher, gedruckter oder illustrierter Form oder mit erlaubten visuellen oder auditiven Mitteln zu erhalten und weiterzugeben« – Grundrechte, die nur aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung Einschränkungen unterworfen werden können (Art. 1 und 2).

Die Dritte Kommission nahm den Vorspruch und die vier ersten Artikel des Abkommens auf der 14., 15. und 16. Sitzungsperiode der Vollversammlung an. Seit der 17. Sitzungsperiode steht das Abkommen regelmäßig auf der Tagesordnung der Vollversammlung. Jedoch war, behauptetermaßen mangels der erforderlichen Zeit, die Dritte Kommission bis zum heutigen Tag nicht in der Lage, die Prüfung der restlichen Artikel (5 bis 19) aufzunehmen.

Die grundlegenden Gedanken des nunmehr fast 25 Jahre alten Abkommensentwurfs können, soweit sie in diesem Zusammenhang erheblich sind, wie folgt zusammengefaßt werden:

- »Jeder vertragschließende Staat verpflichtet sich, das Recht einer jeden Person, mehrere Informationsquellen zu ihrer Verfügung zu haben, zu achten und zu schützen« (Art. 1 Buchst. a).
- »Jeder vertragschließende Staat gewährleistet seinen eigenen Staatsangehörigen und den Staatsangehörigen der anderen vertragschließenden Staaten, die sich gesetzlicher Weise auf seinem Gebiet aufhalten, die Freiheit, ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Ansichten in mündlicher, schriftlicher, gedruckter oder illustrierter Form oder mit erlaubten visuellen oder auditiven Mitteln ohne Einschreiten seitens der Regierung, unter Vorbehalt der Bestimmungen von Artikel 2 (Einschränkungen) zu sammeln, zu empfangen und weiterzugeben« (Art. 1 Buchst. b).
- »Kein vertragschließender Staat regelt oder kontrolliert den Gebrauch oder die Benutzungsmöglichkeit irgendeines der im vorhergehenden Absatz erwähnten Verständigungsmittel in einer Weise, die hinsichtlich seiner eigenen Staatsangehörigen oder der Staatsangehörigen eines anderen vertragschließenden Staates, die sich gesetzlicher Weise auf seinem Gebiet aufhalten, eine auf Überlegungen politischer

Natur oder auf ihre Rasse, ihr Geschlecht, ihre Sprache oder ihre Religion gestützte Diskriminierung mit sich bringt« (Art. 1 Buchst. c).

- »Die Ausübung der im ersten Artikel erwähnten Freiheiten beinhaltet Pflichten und Verantwortlichkeiten. Sie kann jedoch allein denjenigen Beschränkungen unterworfen werden, die nötig sind, klar im Gesetz umrissen sind und in Übereinstimmung mit dem Gesetz angewandt werden, bezüglich der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, der systematischen Verbreitung falscher Nachrichten zum Nachteil der freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Nationen und Aufforderungen zum Krieg oder zum nationalen, rassischen oder religiösen Haß; Angriffe gegen die Religionsstifter; der Aufhetzung zur Gewalt und zum Verbrechen; der öffentlichen Gesundheit und des öffentlichen Anstands; der Rechte, der Ehre und des Rufes anderer und der gerechten Justizverwaltung« (Art. 2 Abs. 1).
- »Keine der Bestimmungen dieses Abkommens beeinträchtigt das Recht eines jeden vertragschließenden Staates, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die er für nötig erachtet:
 - a) Um seine nationalen Informationsunternehmen zu entwickeln und zu schützen, bis sie ihre Vollentwicklung erreicht haben;
 - b) um einschränkende oder monopolisierende Übungen oder den Abschluß von Abkommen zu verhindern, die den freien Fluß der Informationen und Ansichten beeinträchtigen;
 - c) um die Kontrolle der internationalen Radiosendungen, die von seinem Gebiet ausgestrahlt werden, zu gewährleisten ... (Art. 7).
- »Keine der Bestimmungen dieses Abkommens steht dem im Wege, daß ein vertragschließender Staat seinen eigenen Staatsangehörigen kraft seiner Gesetzgebung das Recht vorbehält, die Redaktion der Zeitungen oder Informationszeitschriften zu leiten, die auf seinem Gebiet veröffentlicht werden, oder das Recht, auf seinem Gebiet Einrichtungen des Fernmeldewesens, einschließlich der Rundfunkübertragungsanstalten zu besitzen oder zu betreiben« (Art. 8).
- »Die in diesem Abkommen den vertragschließenden Staaten auferlegten Verpflichtungen können nur im Falle eines Krieges oder einer öffentlichen Gefahr und in einem streng durch die Erfordernisse der Lage beschränkten Umfang außer Kraft gesetzt werden« (Art. 11 Abs. 1).

B. Das Ringen der Völkergemeinschaft um Inhalt und Grenzen der Informationsfreiheit bei Fernsehdirektübertragungen

Die von der internationalen Gemeinschaft vor allem in dem genannten Entwurf eines Abkommens zur Freiheit der Information erarbeiteten Grundsätze bedürfen der Konkretisierung hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit auf Fernsehdirektübertragungen durch Satelliten. Insbesondere bedarf das Verhältnis des Individualgrundrechts der Informationsfreiheit zum Völkerrechtsgrundsatz der staatlichen Sende- und Empfangshoheit als Ausfluß des Souveränitätsgedankens und der Doktrin der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten einer Klärung.

a) Die Arbeit der Vereinten Nationen

Die unterschiedlichen Rechtsvorstellungen der Staaten der freien Welt und des sozialistischen Lagers erhellen sich aus dem folgenden: Während der Vertreter der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen aus Anlaß der Annahme von Entschließung 2916 (XXVII) vom 9. November 1972 auf die Bedeutung des Grundsatzes »des freien Informations- und Ideenflusses um die moderne Welt« hinwies, machte die Sowjetunion zu wiederholten Malen geltend, daß das Recht auf freie Information in keinem Fall so verstanden werden könne, daß es der nationalen Hoheit Abbruch tue oder dem Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten widerspreche.

Demzufolge enthielt der am 9. August 1972 im Generalsekretariat der Vereinten Nationen niedergelegte sowjetische Abkommensentwurf unter dem Titel »Abkommen über die

Grundsätze zur Regelung der Benutzung künstlicher Erdsatelliten durch die Staaten zu Zwecken des Direktfernsehens« keine Bestimmung zu dieser kritischen Frage. Er rief jedoch den Grundsatz an, daß Fernsehsendungen nach ausländischen Staaten nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung erfolgen dürfen (Art. 5) und daß die Staaten folglich von den Mitteln Gebrauch machen können, über die sie verfügen, um die Verbreitung unerlaubter Direktfernsehsendungen, von denen sie betroffen sind, zu verhindern (Art. 9).

In Anbetracht dieser elementaren Meinungsverschiedenheiten zwischen der freien und der sozialistischen Welt beschränkt sich der Text der bereits angeführten EntschlieÙung 2916 (XXVII) darauf, die unbestimmte Formel zu verwenden, »daß das Aufkommen des Direktfernsehens durch Satelliten bedeutende Probleme aufwerfen könnte, die mit der Notwendigkeit in Verbindung stehen, den freien Verständigungsfluß auf der Grundlage des uneingeschränkten Respektes vor den Hoheitsrechten der Staaten zu gewährleisten«. Eine klare Prioritätenfolge der widerstreitenden Grundsätze hat EntschlieÙung 2916 (XXVII) nicht erstellt.

Das von Kanada und Schweden am 2. Mai 1973 der Arbeitsgruppe vorgelegte Arbeitspapier dagegen anerkennt nicht nur, daß das Satellitendirektfernsehen »sich auf den Respekt vor den Grundsätzen der staatlichen Hoheit, der Nichteinmischung und der Gleichheit stützen«, sondern auch, daß es den freien Kommunikationsfluß fördern muß.

b) Die Arbeit der UNESCO

Im Gegensatz zu den Vereinten Nationen hat sich die UNESCO mit mehr Nachdruck zugunsten der Freiheit der Information als der Grundlage einer sachgerechten Regelung des Direktfernsehens ausgesprochen. Erwähnt sei ihre EntschlieÙung vom 15. November 1972, betitelt »Erklärung der leitenden Grundsätze des Gebrauchs der Radioübertragung durch Satelliten für den freien Fluß der Information, die Erweiterung der Bildung und die Entwicklung des Kulturaustausches«, deren Art. 5 Abs. 1 feststellt, daß bezüglich des freien Informationsflusses die Benutzung der Radioübertragung durch Satelliten eine möglichst weite Verbreitung der Neuigkeiten aller Länder, ob diese entwickelt sind oder sich auf dem Wege zur Entwicklung befinden, unter den Völkern der Erde gewährleisten solle.

Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß einfache EntschlieÙungen der Versammlungen internationaler Organisationen, vor allem wenn sie in Form bloßer Deklarationen ergehen, als solche keine zwingende Rechtswirkung äußern, sondern Ausdruck einer mehr oder weniger allgemeinen Rechtsüberzeugung der Völkergemeinschaft sind, und damit nur mittelbar als ein möglicher Entstehungsfaktor von Völkergewohnheitsrecht gelten können. Es bleibt daher zu hoffen, daß die internationale Gemeinschaft möglichst bald, auf der Grundlage der bereits geleisteten Vorarbeiten, zum Abschluß eines gleichermaßen sachgerechten wie von der überwiegenden Staatenmehrheit annehmbaren Abkommens gelangt, dessen Aufgabe es in erster Linie wäre, das Verhältnis des Individualgrundrechts der Informationsfreiheit zum völkerverfassungsrechtlichen Prinzip der staatlichen Hoheit klarzustellen.