

## ABHANDLUNGEN / ARTICLES

### Rundfunk- und Presserecht in Japan – aktuelle Probleme

Von *Hidemi Suzuki*, Osaka\*

#### **Einleitung**

Die freie Berichterstattung durch Presse und Rundfunk ist unentbehrlich für eine moderne Demokratie. Art. 21 Abs. 1 der Japanischen Verfassung (JV) gewährleistet die Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit. Aber dem Gebrauch dieser Freiheiten werden Schranken gezogen durch Konflikte mit den Interessen der Allgemeinheit und den Grundrechten Anderer. Wann der Staat in diese Freiheiten eingreifen und sie beschränken darf und wann der Grundrechtsträger sie abwehren kann, ist Gegenstand dieses Beitrags anhand von zwei Beispielen: dem journalistischen Zeugnisverweigerungsrecht und der rundfunkrechtlichen Programmkontrolle. Einem Überblick zur Gewährleistung der Presse- und Rundfunkfreiheit (1.) folgen die Analysen dieser beiden Beispiele (2. und 3.).

#### **1. Die Gewährleistung der Presse- und Rundfunkfreiheit**

Art. 21 Abs. 1 JV gewährleistet die „...Freiheit der Versammlung, der Vereinigung sowie die Redefreiheit (*Genron no Jiyû*), die Pressefreiheit (*Shuppan no Jiyû*) und die Ausdrucksfreiheit (*Hyôgen no Jiyû*) in allen sonstigen Formen“. Redefreiheit und Ausdrucksfreiheit in allen sonstigen Formen rubrizieren oft pauschal als "Ausdrucksfreiheit". Im folgenden wird stattdessen der Begriff "Meinungsfreiheit" gebraucht.

Art. 21 JV umfasst darüber hinaus auch die Informationsfreiheit, die Rundfunkfreiheit und die Filmfreiheit im Sinne des deutschen Sprachgebrauchs<sup>1</sup>. Die Gewährleistung dieses Grundrechts erstreckt sich auch auf die künstlerische Tätigkeit, weil die japanische Verfassung, anders als Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, die Kunstfreiheit nicht gesondert regelt. Was unter

\* *Hidemi Suzuki*, Dr. jur., Studium an der Keio-University/Tokyo und an der Universität Köln, Professorin für Staatsrecht, Medienrecht, Informationsrecht an der Osaka University Law School, Osaka. Der vorliegende, im Rahmen eines Stipendiums aus Mitteln der "Grant-in-Aid for Scientific Research (c)" von 2006 bis 2008 geförderte Beitrag ist eine überarbeitete Fassung der *Herbert-Krüger*-Gedächtnisvorlesung, welche die Verfasserin auf der Jahrestagung des Arbeitskreises für Überseische Verfassungsvergleichung am 28. Juni 2008 in Lübeck gehalten hat. E-mail: h-suzuki@sa2.so-net.ne.jp. Die Verfasserin ist Herrn Prof. Dr. *Philip Kunig*, Freie Universität Berlin, für seine Mühe bei der Korrektur dieses Beitrags zu Dank verpflichtet.

<sup>1</sup> *Hiroshi Shiono*, Landesbericht Japan, in: Martin Bullinger (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, 143 ff. (145 f.); *Jörg Gassmann*, Japans Rundfunkwesen im Wandel, UFITA 1988, 161 ff. (162 ff.); *Akira Ishikawa*, Auf dem Weg zur Rundfunkreform in Japan, Media Perspektiven 1988, 86 f.

die Gewährleistung der Pressefreiheit oder der Medienfreiheit im deutschen Sinne zu zählen ist, fällt in der japanischen Verfassungslehre unter den Begriff „Berichterstattungsfreiheit“ (*Hôdô no Jiyû*)<sup>2</sup> und auch „Recherchefreiheit“ (*Shuzai no Jiyû*). Der Oberste Gerichtshof (OGH) erkannte in einem Beschluss vom 26.11.1969<sup>3</sup> auch an, dass die Berichterstattungsfreiheit unter Art. 21 Abs. 1 JV fällt, weil die Berichterstattung durch Medien wichtiges Material für die politische Meinungsbildung des Bürgers im Rahmen seiner staatlichen Teilnahme in einer demokratischen Gesellschaft verbreite und auf diese Weise „dem Recht des Bürgers auf Information“ diene. Mit diesem Beschluss legte der OGH auch fest, dass die Recherchefreiheit angesichts des Gewährleistungszwecks des Art. 21 JV hinreichend zu achten sei, weil die Berichterstattung aufgrund freier Recherche größere Richtigkeitsgewähr biete.

Ursprünglich bestand der Regelungszweck von Art 21 Abs. 1 JV nur darin, die Freiheit der Meinungsäußerung zu garantieren. Aber auch die Mitteilung von Tatsachen durch die Medien ist eine unentbehrliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts des Bürgers auf Information. Aus diesem Grund ist heute allgemein anerkannt, dass die Gewährleistung nach Art 21 Abs. 1 JV auch die Berichterstattung durch die Medien und die Recherche dafür umfasst. Berichterstattungs- wie auch Recherchefreiheit stehen allen im Medienwesen tätigen Personen und Unternehmen zu. Nach der Literatur sind Berichterstattungs- und Recherchefreiheit gleich wichtig, weil die Recherche eine unentbehrliche Voraussetzung für die Berichterstattung ist. Aber der OGH neigt dazu, die Beschränkung der Recherchefreiheit durch Strafverfolgung als verfassungsmäßig anzusehen. Daraus wird geschlossen, dass die Recherchefreiheit nach der Ansicht des OGH nicht so bedeutend wie die Berichterstattungsfreiheit sei. Wann der Staat in die Recherchefreiheit eingreifen und sie beschränken darf, ist noch umstritten. Im folgenden werden Berichterstattungs- und Recherchefreiheit unter Pressefreiheit zusammengefasst.

## 2. Journalistisches Zeugnisverweigerungsrecht

### 2.1. Pressefreiheit und Pressegesetz

In Japan existiert kein Pressegesetz. Auch wenn eine dienende Funktion der Presse für die öffentliche Meinungsbildung als wichtig und nötig angesehen wird, geht man nicht so weit, die Meinungsvielfalt im Pressewesen durch staatliche Maßnahmen regeln zu wollen. Die herrschende Meinung in der Literatur versteht die Pressefreiheit als ein reines Abwehrrecht. Das hängt mit dem allgemein vertretenen liberalen Grundrechtsverständnis zusammen. Dahinter stehen auch die liberale Staatsidee der japanischen Verfassungslehre, die von der amerikanischen Verfassungslehre beeinflusst ist; hinzu kommen die spezifisch japanische Tradition und die Wirklichkeit der japanischen Verfassung. Nach Ansicht dieser herr-

<sup>2</sup> Jun-ichi Hamada, *Hyôgen no Jiyû* (Ausdrucksfreiheit), Teil I, in: Yôichi Higuchi (Hrsg.), *Kôza Kempô Gaku*, Bd. 3, 1994, S. 141 f.

<sup>3</sup> Beschluss des OGH vom 26. 11. 1969, Keishû, 23. Bd., 11. Heft, S. 1490.

schenden Lehre darf der Handlungsspielraum der Presse gesetzlich nicht geregelt werden. Eine solche Regelung begrenze den Handlungsspielraum der Presse, der eigentlich frei und elastisch sein solle. Die Presse spiele zwar eine wesentliche Rolle bei der Bildung der öffentlichen Meinung, aber diese meinungsbildende Funktion der Presse sei nur eine politisch erwünschte und keine rechtlich garantie Funktion. Die öffentliche Aufgabe der Presse solle möglichst durch die Ethik des einzelnen Journalisten und den Kodex der Presse im Wege der Selbstkontrolle erfüllt werden, weil es keine Garantie gebe, dass gesetzliche Regelungen immer zum Schutz der Presse funktionieren. Die herrschende Lehre ist insgesamt sehr misstrauisch gegenüber jeder gesetzlichen Regelung im Preszewesen.

Gesetzliche Regelungen, die Grundrechte aus Art. 21 JV berühren, werden allgemein nicht als Ausgestaltung, sondern als Beschränkung der Grundrechte angesehen. Die japanische Verfassungslehre kennt die Unterscheidung zwischen Beschränkung und Ausgestaltung der Grundrechte nicht, obwohl es die das Grundrecht ausgestaltende Regelung im Sinne des deutschen Sprachgebrauchs auch in Japan gibt. Die Grundrechte können nur zum Wohle schutzwürdiger Rechtsgüter gesetzlich eingeschränkt werden. Eine Einschränkung des Grundrechts ist verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Man ist der Ansicht, dass eine möglichst geringe gesetzliche Regulierung des Preszewesens der Pressefreiheit am besten diene. Ein Pressegesetz, das die Pressefreiheit generell ausgestaltet oder beschränkt, existiert deshalb heute nicht. Die ehemaligen Gesetze über das Buch und die Zeitung, die vormals die Freiheit ihrer Veröffentlichung erheblich einschränkten, wurden gleich nach dem 2. Weltkrieg aufgehoben.

## 2.2. Diskussionsstand bis 2006

Weil das Verweigerungsrecht des Journalisten, die Informationsquelle zu offenbaren, gesetzlich nicht ausdrücklich verankert ist, versucht man, das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht durch eine verfassungskonforme Auslegung aus der StPO (*Keiji Soshō Hō*) und der ZPO (*Minji Soshō Hō*) abzuleiten. Die Mehrheit in der Staatsrechtsliteratur hält den verfassungsrechtlichen Schutz des journalistischen Zeugnisverweigerungsrechts für notwendig.

§ 149 der japanischen StPO (*Keiji Soshō Hō*) räumt dem Arzt, der Krankenschwester, dem Rechtsanwalt, dem Patentanwalt, dem Notar und dem Geistlichen ein Recht ein, die Offenbarung eines personenbezogenen Geheimnisses zu verweigern, das sie beruflich zur Kenntnis genommen haben. In der Literatur wurde schon früh die Meinung vertreten, dass das Zeugnisverweigerungsrecht in analoger Anwendung von § 149 der StPO auf Journalisten ausgedehnt werden könne. Der OGH folgte dem nicht. In seinem Urteil vom 6. August 1952<sup>4</sup> unterstellte er § 149 eine Festlegung auf das Enumerationsprinzip. Art. 21 JV

<sup>4</sup> Urteil des OGH vom 06. 08. 1952, Keishū, 6. Bd., 8. Heft, S. 974. *Hidemi Suzuki*, *Shuzaien no Hitoku to Hyōgen no Jiyū*, in: Nobuyoshi Ashibe u. a. (Hrsg.), *Kempō Hanrei Hyakusen I*, 5. Aufl. 2007, S. 152 f.

garantiere jedermann, zu sagen, was er wolle. Gerade letzteres wisse man aber bei der Recherche (noch) nicht genau. Art. 21 JV gewährleiste nicht das Zeugnisverweigerungsrecht der Presse auf Kosten der Aussagepflicht des Zeugen. Die Aussagepflicht sei für die Wahrheitsfindung bei der Ausübung der rechtsprechenden Gewalt im Interesse des Gemeinwohls unerlässlich. Das Zeugnisverweigerungsrecht auf Journalisten auszudehnen, sei Sache des Gesetzgebers. Erst siebzehn Jahre später, mit Urteil vom 26.11.1969, entnahm der OGH aus Art. 21 JV die Recherchefreiheit.

Obwohl der OGH das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Strafprozess nicht anerkannte, war und ist es in der Praxis ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage geachtet. Wenn der Journalist sich weigert, die Informationsquelle zu offenbaren, verlangt die Staatsanwaltschaft von ihm keine weitere Aussage darüber.

In der ZPO (*Minji Soshô Hô*) räumt § 197 Abs. 1 Nr. 2, dem Arzt, dem Pharmazeuten, dem Rechtsanwalt, dem Patentanwalt, dem Notar und dem Geistlichen ein Recht ein, die Offenbarung personenbezogener Daten zu verweigern, die sie beruflich zur Kenntnis genommen haben. § 197 Abs. 1 Nr. 3 ZPO regelt darüber hinaus das Recht, die Offenbarung des Berufsgeheimnisses zu verweigern. In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Zivilprozess als Berufsgeheimnis nach § 197 Abs. 1 Nr. 3 ZPO eingeordnet werden kann. Auch ein Beschluss des Oberlandesgerichts (OLG) Sapporo vom 31. 8. 1979<sup>5</sup> leitete das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Zivilprozess aus dieser Regelung ab. Danach gilt die Informationsquelle des Journalisten als "Berufsgeheimnis". Das Zeugnisverweigerungsrecht des Journalisten darf nur beschränkt werden, wenn die Offenbarung der Informationsquelle für die Verwirklichung der Gerechtigkeit im Prozess unbedingt notwendig ist. Der OGH hat diesen Beschluss des OLG Sapporo bestätigt<sup>6</sup>, ohne Gründe zu erwähnen. Er wies die Beschwerde der Klägerin zurück.

Weil § 197 Abs. 1 Nr. 3 ZPO eigentlich berufliche technische Geheimnisse schützt, ist es fraglich, ob die Informationsquelle der Presse als Berufsgeheimnis gelten kann. Man versuchte, das Problem durch die Gesetzgebung zu lösen. Von 1990 bis 1996 beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe der über das Rechtssystem beratenden Kommission (*Hôsei Shingikai*), die im Auftrag des Justizministers eingerichtet worden war, mit der umfassenden Änderung der ZPO. Gegenstand war die Erleichterung des Verfahrens im Zivilprozess und die Förderung seiner rascheren Erledigung. Die Arbeitsgruppe verfasste Ende 1993 einen Vorentwurf für die Änderung, in dem das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht ausdrücklich verankert war. Aber der Entwurf, den die Kommission Anfang 1996 dem Justizminister schließlich vorlegte, enthielt die Vorschrift über das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht nicht mehr. Die Einführung des journalistischen Zeugnisverweigerungs-

<sup>5</sup> Beschluss des OLG Sapporo vom 31.08. 1979, Hanrei- Jihô 937. Heft, S. 16. *Eiji Sasada*, Shuzai-gen no Hitoku to Kôseina Saiban, Media Hanrei Hyakusen, 2005, S. 6 f.

<sup>6</sup> Beschluss des OGH vom 06. 03. 1980, Hanrei-Jihô 956. Heft, S. 32.

rechts scheiterte daran, dass die Medien den durch sie geschützten Umfang des Redaktionsgeheimnisses für zu eng hielten und sich gegen ihre Einführung aussprachen.

### 2.3. Der Beschluss des OGH vom 3. Oktober 2006

Mit Beschluss vom 3. Oktober 2006<sup>7</sup> anerkannte der OGH zum ersten Mal das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Zivilprozess aufgrund § 197 Abs. 1 Nr. 3 ZPO: Von einem Mitarbeiter der NHK (*Nippon Hōsō Kyōkai*), der einzigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt Japans, wurde in einem Zivilprozess verlangt, als Zeuge seine Informationsquelle zu offenbaren. Er verweigerte es. Der OGH entschied, die Informationsquelle könne ein Berufsgeheimnis nach § 197 Abs. 1 Nr. 3 ZPO sein, weil die Offenbarung der Informationsquelle das Vertrauensverhältnis zwischen dem Journalisten und der Informationsquelle zerstören und zukünftige, freie und glatte Recherchen stören könnten. Das werde die Tätigkeiten der Medien erheblich beeinflussen und künftig erschweren. Ob die Informationsquelle ein schutzwürdiges Geheimnis sei, sei durch Abwägung der Einzelfallumstände zu klären. Zum einen sollten Inhalt und Charakter der betroffenen Berichterstattung, ihre Bedeutung und ihr Wert in der Gesellschaft, das Mittel der Recherche sowie Inhalt und Grad des Nachteils wegen der Störung der zukünftigen Recherche berücksichtigt werden. Zum anderen seien Inhalt und Charakter der anhängigen Zivilsache, ihre Bedeutung und ihr Wert in der Gesellschaft, der Grad der Notwendigkeit der Aussage in der anhängigen Zivilsache sowie die Möglichkeit anderweitigen Beweisführung zu beachten.

Der OGH betont, das Geheimnis der Informationsquelle habe einen wichtigen Stellenwert in der Gesellschaft, weil es für die Sicherung der Recherchefreiheit unentbehrlich sei. Die Informationsquelle sei ein schutzwürdiges Geheimnis, wenn die betroffene Berichterstattung sich auf das Interesse der Öffentlichkeit beziehe. Dabei dürfe das *Mittel* der Recherche nicht gegen das Strafgesetzbuch verstößen. Wenn die Aussage des Journalisten unbedingt notwendig für die Verwirklichung der Gerechtigkeit vor dem Gericht bei einer wichtigen Zivilsache sei, die eine Bedeutung in der Gesellschaft oder einen Einfluss darauf habe, dürfe der Journalist als Zeuge die Offenbarung der Informationsquelle nicht verweigern. Aber das sei eine Ausnahme. Der Journalist als Zeuge könne grundsätzlich die Offenbarung der Informationsquelle verweigern. Im einzelnen ging es in diesem Fall um folgende Fakten:

Einem Bericht der NHK vom 9. Oktober 1997 zufolge hatte das Finanzamt von der japanischen Tochtergesellschaft einer amerikanischen Lebensmittelfirma einen Säumnisaufschlag in Höhe von 3,500 Millionen Yen wegen nicht gemeldeten Einkommens erhoben. Das Finanzamt hatte einen Hinweis dazu aus dem amerikanischen Finanzamt „Internal Revenue Service (IRS)“ bekommen. Die amerikanischen Angaben stimmten allerdings teilweise nicht. Weil aufgrund dieser irrgigen NHK-Berichterstattung die Aktien der Lebensmittelfirma auch in den USA gefallen waren, verklagte die Firma die Vereinigten

<sup>7</sup> Beschluss des OGH vom 03. 10. 2006, Minshū, 50. Bd 60. 8. Heft, S. 2647.

Staaten auf Schadenersatz. Die Klägerin behauptete, die falschen Informationen seien vom amerikanischen Finanzamt über das japanische Finanzamt einem Mitarbeiter der NHK weitergegeben worden. Deshalb habe das amerikanische Finanzamt den Verlust verursacht. Die Klägerin beantragte in dem Vorbereitungsverfahren in den Vereinigten Staaten von Amerika, den Mitarbeiter der NHK als Zeugen vorzuladen. Diese Vorladung wurde bei dem japanischen Landgericht durchgeführt, weil der Mitarbeiter in Japan lebte. Weil das Landgericht und auch das OLG ihm das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht zubilligten, kam diese Sache zum OGH. Dieser folgte im Ergebnis den Vorinstanzen: Dem Grunde nach könne der Mitarbeiter die Offenbarung seiner Informationsquelle verweigern. Zwar beziehe sich die betroffene Berichterstattung auf das Interesse der Öffentlichkeit. Es sei aber zweifelhaft, ob die anhängige Zivilsache in den Vereinigten Staaten von Amerika eine wichtige Zivilsache sei, die dort Bedeutung in der Gesellschaft oder Einfluss darauf habe. Es gebe keine Anhaltspunkte, dass die Aussage dieses Mitarbeiters für die Verwirklichung die Gerechtigkeit vor dem Gericht in dieser Zivilsache unbedingt notwendig sei. In seinem Beschluss verlangt der OGH die Abwägung von gewissen Umständen, obwohl er die Bedeutung des journalistischen Zeugnisverweigerungsrechts betont. Es gibt Kritik, ob das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Zivilprozess solche Abwägung vertragen kann. Die Mehrheit der Meinungen in der Literatur erkennt die Abwägung an, legt zugleich aber großes Gewicht auf das Geheimnis der Informationsquelle.

Mit Beschluss vom 14. März 2006<sup>8</sup> lehnte das Landgericht Tokyo das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht eines Mitarbeiters der Yomiuri-Zeitung („Yomiuri Shinbun“)<sup>9</sup> ab. Das Gericht erkennt grundsätzlich das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht aufgrund § 197 Abs. 1 Nr. 3 ZPO an. Aber es wertete diesen Fall als Ausnahme: Beamten ist gesetzlich verboten, ein Dienstgeheimnis zu verraten. Wenn der Journalist als Zeuge vor Gericht gefragt werde, ob er Informationen von einem Beamten erlangt habe, die als Dienstgeheimnis anzusehen seien, dürfe er die Aussage nicht verweigern. Das Landgericht Tokyo hielt die Ermittlung des Verdachts einer Verletzung des Dienstgeheimnisses für wichtiger als die Sicherung der Recherchefreiheit. Dieser Beschluss des Landgerichts Tokyo wurde heftig kritisiert. Zweitinstanzlich aber anerkannte das OLG Tokyo mit Beschluss vom 14. Juni 2006<sup>10</sup> das Zeugnisverweigerungsrecht dieses Mitarbeiters. Es wies die Beschwerde der Klägerin zurück. Auch der OGH bestätigte mit Beschluss vom 17. Oktober 2006 das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiter der Yomiuri-Zeitung.

<sup>8</sup> Beschluss des LG Tokyo vom 14. 03. 2006, Hanrei-Jihô 1926. Heft, S. 42.

<sup>9</sup> „Yomiuri Shinbun“ ist die größte Tageszeitung in Japan. Die täglich verkaufte Auflage beträgt 10.040.000 Exemplare (Stand Januar 2008).

<sup>10</sup> Beschluss des OLG Tokyo vom 14. 06. 2006, Hanrei-Jihô 1939. Heft, S. 28.

## 2.4. Problemlösung durch die Gesetzgebung oder die Rechtsprechung?

Nach der herrschenden Meinung in der Literatur schützt Art. 21 JV das Vertrauensverhältnis zwischen dem Journalisten und der Informationsquelle. Aber die Entscheidung darüber, ob und wie das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht geregelt werden soll, ist dem Gesetzgeber überlassen. In der Literatur wird die Einführung dieses Rechts durch die Gesetzgebung verfassungsrechtlich für wünschenswert gehalten. Aber es gibt bisher keinen parlamentarischen Diskurs darüber. Ob das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht durchgreift, werden weiterhin die Gerichte von Fall zu Fall entscheiden.

Bleibt zu fragen, ob der OGH das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht auch im Strafprozess anerkennen wird. Seine Rechtsprechung, die das strafprozessuale Zeugnisverweigerungsrecht 1952 ablehnte, ist bisher nicht geändert. Der OGH neigt aber wohl künftig dazu, die strafprozessuale Beschränkung der Recherchefreiheit als verfassungsmäßig anzusehen. Möglicherweise kommt er für den Strafprozess zu einem anderen Ergebnis als im Zivilprozess. Jedenfalls gibt es keine strafprozessrechtlichen Regeln, die Durchsuchungen oder Beschlagnahmen in Presseunternehmen verbieten oder einschränken, sofern es um die Sicherstellung von Informationsmaterial geht. In der Literatur wird auf die Notwendigkeit eines solchen Verbots durch Gesetz oder mindestens durch die Rechtsprechung hingewiesen. Aber der OGH hält dies nicht für notwendig und stellt in seiner ständigen Rechtsprechung fest, diese Frage könne durch eine Güterabwägung von Fall zu Fall gelöst werden.

Der OGH nahm dazu erstmals in seinem Beschluss vom 26. November 1969 Stellung<sup>11</sup>. Dem lag die Vorlage von Fernsehfilmmaterial beim Landgericht Fukuoka aufgrund einer gerichtlichen Anordnung zugrunde, auf dem die Zwischenfälle am Hauptbahnhof Hakata bei der Demonstration gegen das Anlegen eines amerikanischen Atomflugzeugträgers aufgenommen sind. Eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt und drei private Fernsehsender, die diese Filme besaßen, verweigerten die angeordnete Vorlage und brachten die Sache vor Gericht. In dessen Beschluss wurde zum ersten Mal anerkannt, dass die Freiheit der Berichterstattung von Massenmedien nach Art 21 Abs. 1 JV verfassungsrechtlich gewährleistet ist und dass die Freiheit der Recherche in Bezug auf die Freiheit der Berichterstattung auch verfassungsrechtlich geachtet werden muss. Nach der Ansicht des OGH darf aber die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, die Freiheit der Recherche zum Zweck der Verwirklichung der "Gerechtigkeit vor dem Gericht" einzuschränken. Es müsse von Fall zu Fall abgewogen werden, einerseits die Notwendigkeit des betroffenen Beweises für die Verwirklichung der Gerechtigkeit und andererseits der Umfang der Beeinträchtigung der Recherchefreiheit durch die Vorlage der Fernsehfilme und ihre zukünftige Einwirkung auf die Freiheit der Berichterstattung.

Der OGH bestätigte diese Auffassung mit Beschluss vom 30. Januar 1989.<sup>12</sup> Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung in diesem Fall war die Beschlagnahme von

<sup>11</sup> Beschluss des OGH vom 26. 11. 1969, Keishū, Bd. 23, Heft 11, S. 1490.

<sup>12</sup> Beschluss des OGH vom 30. 01. 1989, Keishū, Bd. 43, Heft 1, S. 19.

Video-Bändern durch die Staatsanwaltschaft. Auf den Video-Bändern war mit einer versteckten Kamera von einem privaten Fernsehsender (Nihon Television AG) in Tokyo eine Geheimunterredung, die eine Bestechung zum Gegenstand hatte, aufgenommen worden. Der Politiker selbst, dem die Bestechung von einer Firma angeboten worden war, hatte die Fernsehfirma darüber informiert und die geheime Unterredung als Beweis aufnehmen lassen.

Auch der Beschluss des OGH vom 9. Juli 1990<sup>13</sup> folgt der ständigen Rechtsprechung. Dabei handelte es sich um die Beschlagnahme von noch nicht geschnittenen Video-Bändern durch die Polizei. Auf den Bändern hatte ein anderer privater Fernsehsender (Tokyo Rundfunk AG) das Eintreiben von Schulden durch die japanische Mafia für ein dokumentarisches Programm aufgenommen. Aus Anlass der Sendung dieses Programms begann die Polizei die Ermittlung wegen des Verdachts der Gewalttätigkeit und beschlagnahmte die Video-Bänder aufgrund einer gerichtlichen Anordnung. In beiden Fällen erklärte der OGH in Abwägung der betroffenen Güter die Beschlagnahmen der Video-Bänder für verfassungsmäßig. In der Literatur stieß diese Rechtsprechung des OGH auf starke Kritik, weil der OGH die Freiheit der Recherche nicht ausreichend beachtet habe und damit einen schlechten Einfluss auf die Sicherung der Freiheit der Berichterstattung ausübe. Kritik fand auch, dass der OGH drei unterschiedliche Fallkonstellationen, d.h. die Vorlage vor einem Gericht, sowie eine staatsanwaltschaftliche und eine polizeiliche Beschlagnahme nach gleichen Maßstäben behandelt.

Nur im Datenschutzgesetz von 2003 für den privaten Bereich(DSG), das am 1. April 2005 in Kraft getreten ist, wird ein Privileg<sup>14</sup> der Medien ausdrücklich geregelt. Bis dahin wurde der Datenschutz in Japan nicht durch ein systematisches Regulierungskonzept unterstützt<sup>15</sup>. Es gab nur bereichspezifische Selbstregulierungen für den Datenschutz im privaten Bereich. Erst die Datenschutzgesetzgebung im Jahr 2003 schuf ein systematisches Regulierungskonzept. Dabei wurde sehr heftig diskutiert, ob und inwieweit das Datenschutzgesetz auf die Medien Anwendung finden könne. Der Regierungsentwurf von 2001 wurde von den Medien stark kritisiert und abgelehnt, weil er die Medienfreiheit nicht hinreichend beachte. Der Regierungsentwurf von 2003, der den Medien ein Privileg einräumt, konnte schließlich verabschiedet werden. Danach schützt das DSG personenbezogene Daten nicht, die durch Medien (*Hôdô Kikan*) zu eigenen publizistischen Zwecken verarbeitet werden. Nach § 50 Abs. 1 DSG haben nur „Rundfunkunternehmen, Zeitungsverlage, Presseagenturen und sonstige Massenmedienunternehmen (einschließlich der beruflich im Bereich der Berichterstattung tätigen Personen)“ dieses Privileg. Zum ersten Mal bei der Datenschutzgesetzgebung bemerkten japanische Medien, dass sie gesetzliche Regelungen für einen speziellen Medienschutz brauchen.

<sup>13</sup> Beschluss des OGH vom 09. 07. 1990, Keishû, Bd. 44, Heft 5, S. 421.

<sup>14</sup> Shigenori Matsui, Masumedia no Hyôgen no Jiyû (Die Meinungsfreiheit von Massenmedien), 2005, S. 156 ff.

<sup>15</sup> Roßnagel/Scholz, Datenschutz in Japan, DuD 2000, 454 ff.

### **3. Rundfunkrechtliche Programmkontrolle<sup>16</sup>**

Ein weiterer besonderer Diskussionsgegenstand des japanischen Rundfunkrechts ist die rundfunkrechtliche Programmkontrolle. Dafür seien Rundfunkrecht und Rundfunksystem in Japan kurz skizziert.

#### *3.1. Rundfunkrecht und Rundfunksystem*

Für den Bereich des Rundfunks bestehen – im Unterschied zur Presse – einfache gesetzliche Regelungen, nämlich das Rundfunkgesetz (*Hōsō Hō*) und das Funkgesetz (*Denpa Hō*), die gleichzeitig am 2.5.1950 erlassen wurden<sup>17</sup>. Der Rundfunk ist je nach dem Übertragungsweg, 1) terrestrisch und per Satellit, 2) Kabelradio, 3) Kabelfernsehen, 4) per sonstige Telekommunikationsdienste, geregelt. In Tokyo kann man zur Zeit 9 terrestrische Programme, 32 Programme per BS (Broadcasting Satellite), 286 Programme per CS (Communication Satellite) und 124 Programme im Kabelfernsehen empfangen. Obwohl es private Rundfunkveranstalter gibt, die ihre Programme über Kabel oder Satellit ausstrahlen, sollen diese im folgenden nicht weiter erwähnt werden, weil es gerade die terrestrische Übertragung von Fernsehprogrammen ist, die in Japan noch eine sehr große Rolle spielt.

Jeder terrestrische Rundfunksender errichtet selber seine eigene Rundfunkanlage. Das ist in Deutschland nur bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Fall, die als ARD zusammen tätig sind. Wer Rundfunksendungen in Japan veranstalten will, bedarf einer Zulassung nach dem Funkgesetz. Diese Zulassung bezieht sich auf die Einrichtung von eigenen Rundfunkanlagen. Das Rundfunkgesetz schreibt dem Rundfunkveranstalter dann inhaltliche und organisatorische Regelungen vor.

#### *3.2. Staatliche Aufsicht über Rundfunkveranstalter*

Die Kompetenz für Zulassung und Kontrolle der Rundfunkveranstaltung hat das „Ministry of Internal Affairs and Communication (MIC)“. Es gibt keine staatsferne Rundfunkkontrolle in Japan, wie sie die Landesmedienanstalten in Deutschland ausüben. In Deutschland sind Landesmedienanstalten für die Zulassung und Kontrolle privater Rundfunkveranstalter zuständig. Die Errichtung der Landesmedienanstalten soll die Staatsfreiheit des privaten Rundfunks gewährleisten. Im Gegensatz dazu kontrolliert das Ministerium (MIC) unmittel-

<sup>16</sup> Dieser Abschnitt beruht auf dem von der Verfasserin anlässlich der Ringvorlesung „Recht und Gesellschaft in Deutschland und Japan“ am 22. April 2008 an der Universität Regensburg gehaltenen Vortrag.

<sup>17</sup> Für den Begriff „Rundfunk“ wird auf japanisch das Wort „*Hōsō*“ benutzt, das als Übersetzung des englischen Begriffes „broadcasting“ entstanden ist. Zum Begriff „*Hōsō*“ im japanischen Rundfunkrecht vgl. Hiroshi Shiono, Rundfunk als Rechtsbegriff - Entstehung und Zukunft des Begriffes im japanischen Recht, in: Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 321 ff.

bar den Rundfunkveranstalter. Hier gibt es ein dem deutschen Rundfunkrecht fremdes Problem<sup>18</sup>.

Auch in Japan wurde eine Kommission für die Kontrolle von Frequenzen („*Denpa Kanri Iinkai*“) direkt nach dem Zweiten Weltkrieg nach dem amerikanischen Modell der „Federal Communication Commission“ (FCC) errichtet, damit das Kommunikations- und Rundfunkwesen von der politischen Macht Abstand halten kann. Diese Kommission, die für Zulassung und Kontrolle der Rundfunkveranstalter zuständig war, wurde am 31. Juli 1954 unter Ministerpräsident *Shigeru Yoshida* abgeschafft. Damit bekamen der Postminister und das Postministerium die Kompetenz für Zulassung und Kontrolle der Rundfunkveranstaltung. Im Jahr 2001 ging bei einer Umstrukturierung von Ministerien diese Kompetenz vom Postministerium an das MIC. Dabei vereinigten sich das Postministerium, das Innenministerium (Ministry of Home Affairs) und „*Somuchō* (Management and Coordination Agency)“. Dazu kommt noch ein anderes Problem. Die Regelungsdichte beim Rundfunkgesetz und Funkgesetz scheint ungenügend. Das Ministerium hat ein weites Ermessen bei Zulassung und Kontrolle einer Rundfunkveranstaltung. Das Ministerium, das früher noch vorsichtiger mit der Rundfunkfreiheit umging, neigt neuerdings dazu, Druck auf die Rundfunkveranstalter auszuüben. Dabei kommt ihm die geringe Regelungsdichte von Rundfunkgesetz und Funkgesetz entgegen. Der unten noch zu erwähnende Fernsehskandal im Jahr 2007 und seine Folge zeigen, wie das Ministerium mit der Rundfunkfreiheit umgeht.

### *3.3. Programmgrundsätze und ihre Einhaltung*

Das Funkgesetz, das die telekommunikationsrechtliche Grundregelung enthält, normiert den technischen Bereich des Rundfunks, insbesondere die Zulassung für die Einrichtung von Rundfunkanlagen. Das MIC kontrolliert, wie der Rundfunkveranstalter die zugelassenen Frequenzen benutzt. Aber die Kontrolle von Seiten des MIC umfasst Tätigkeiten des Rundfunkveranstalters nicht nur hinsichtlich der technischen, sondern auch der inhaltlichen Aspekte. Nach § 1 bezweckt das Rundfunkgesetz, den Rundfunk dem Gemeinwohl entsprechend zu regeln und ihn gut zu entwickeln. Das ist durch eine möglichst umfassende Verbreitung zu sichern. Die Rundfunkfreiheit ist durch das Gebot der Unparteilichkeit, der Wahrheitspflicht und der Rundfunkautonomie zu gewährleisten. Der Beitrag des Rundfunks zur Entwicklung der Demokratie ist auch durch die Verdeutlichung eben dieser Aufgabe gegenüber den im Rundfunk Beschäftigten sicherzustellen.

§ 3-2 Abs. 1 Rundfunkgesetz regelt Programmgrundsätze. § 3-2 Abs. 1 Rundfunkgesetz verlangt von den Rundfunkveranstaltern die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und der guten Sitten (Nr. 1), politische Unparteilichkeit bei der Redaktionsarbeit (Nr. 2) und Richtigkeit der Berichterstattung (Nr. 3). Bei politisch umstrittenen Sachverhalten muss der

<sup>18</sup> Albrecht Hesse, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003, S. 219 ff.; Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, 2007, S. 180 f.

Rundfunkveranstalter den Streitpunkt aus möglichst vielen Sichtweisen erklären (§ 3-2 Nr. 4 RG). Unmittelbare Sanktionen für Verstöße gegen diese Programmgrundsätze kennt das Rundfunkgesetz nicht; aber nach § 76 Abs. 1 Funkgesetz kann der Minister bei einem Verstoß gegen Funkgesetz und Rundfunkgesetz die Einstellung der Frequenznutzung des Rundfunkveranstalters innerhalb von drei Monaten oder die zeitliche Beschränkung der Frequenznutzung für einen bestimmten Zeitraum anordnen.

Die meisten Medienrechtler legen § 3-2 Abs. 1 Rundfunkgesetz so aus, dass die inhaltlichen Regelungen des Rundfunkgesetzes keine zwangsläufig durchsetzbaren „Mussvorschriften“ sind, sondern eher den Charakter appellativer „Sollvorschriften“ haben, weil es eben im Rundfunkgesetz keine Sanktionsmittel gibt gegen einen Rundfunkveranstalter, der § 3-2 Abs. 1 Rundfunkgesetz verletzt hat. Nach dieser Meinung ist die Anwendung von § 76 Abs. 1 Funkgesetz beim Verstoß gegen diese inhaltliche Regelung verfassungsrechtlich bedenklich, weil § 3-2 Abs. 1 Rundfunkgesetz die inhaltlichen Grundsätze, die der Rundfunkveranstalter einhalten soll, mit sehr abstrakten, unklaren Begriffen bestimmt. Auch § 3-3 Abs. 1 Rundfunkgesetz verlangt von den Rundfunkveranstaltern, Programmsatzungen selber aufzustellen und danach ihr Programm zu gestalten. Hier findet man eine gesetzlich bestimmte Selbstregulierung für das Rundfunkprogramm. Zwar hat das MIC die Kompetenz für die Kontrolle des Rundfunkveranstalters, aber es muss sich grundsätzlich bei der inhaltlichen Kontrolle des Rundfunkprogramms zurückhalten, weil eine solche Kontrolle die Staatsfreiheit des Rundfunks gefährden kann.

Auch das Postministerium war der Meinung, die inhaltlichen Regelungen des Rundfunkgesetzes seien keine zwangsläufig durchzusetzenden „Mussvorschriften“, aber es änderte seine Auslegung 1993, als es einen Fernsehskandal wegen der Sendungen über die Wahl gab: Nach der Wahl des Unterhauses im Jahr 1993 sagte der Abteilungsleiter im Bereich der Nachrichten von einem Fernsehsender (TV Asahi Corporation) in Tokyo in einer Sitzung des Verbandes privater Rundfunkveranstalter, dass er gegen die damals regierende Partei „der Freiheitlichen Demokratischen Partei (FDP)“ seine Sendung über die Wahl mache. Bei dieser Wahl scheiterte die FDP. Sie hatte die Regierungsverantwortung zum ersten Mal seit ihrer Gründung 1955 verloren. Wenn diese Sendung dieses Fernseh senders wirklich politisch nicht neutral gewesen wäre, wäre die Sendung rechtswidrig gewesen. Die FDP empörte sich darüber. Der Abteilungsleiter musste im Unterhaus angehört werden. Das Postministerium verlangte vom Fernsehsender eine Untersuchung. Es ergab sich aus der Untersuchung, dass die Aussage dieses Abteilungsleiters übertrieben war. Die Sendung über die Wahl war nicht problematisch. Aber das Postministerium erklärte sich damals dazu bereit, § 76 Abs. 1 Funkgesetz auf diesen Fernsehsender anzuwenden, wenn die Sendung wirklich politisch nicht neutral gewesen wäre. Das Postministerium wies den Fernsehsender auf die Einhaltung der Programmgrundsätze nach § 3-2 Abs. 1 Rundfunkgesetz als „*Gyōseishidō*“ (unverbindliche behördliche Empfehlungen)<sup>19</sup> hin.

<sup>19</sup> Es gibt drei Stufen bei „*Gyōseishidō*“ : Hinweis („*Chūi*“), ernster Hinweis („*Genjū-Chūi*“) und Warnung („*Keikoku*“). Der Hinweis ist die geringste Maßnahme und bedeutet, dass bei einem ge-

Seitdem ließ das Postministerium damals und lässt das MIC heute den Rundfunkveranstaltern Hinweise oder Warnungen zukommen, wenn eine Sendung nach seiner Ansicht gegen § 3-2 Abs. 1 Rundfunkgesetz verstößt. Die Warnung des MIC hat keine rechtliche Bedeutung, sie wirkt aber einschüchternd auf die Rundfunkveranstalter. Bei der Warnung verlangt das MIC von dem betroffenen Rundfunkveranstalter ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage, ihm einen Bericht darüber vorzulegen, was der Rundfunkveranstalter innerhalb von drei Monaten nach der Warnung für die Einhaltung der inhaltlichen Regelungen unternommen hat. Obwohl Medienrechtler vom MIC Zurückhaltung bei der inhaltlichen Programmkontrolle verlangen, weist das MIC den betroffenen Rundfunkveranstalter neuerdings wiederholt bei jedem kleinen Fehler auf die Einhaltung der inhaltlichen Regelungen hin. Weil ein Anwendungsfall von § 76 Abs. 1 Funkgesetz bisher fehlt, gibt es auch noch keine Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen und ihrer Anwendung. Die Diskussion darüber findet man nur in der Literatur sowie in der Praxis.

### 3.4. *Duale Rundfunkordnung*

Um den Zweck des Rundfunkgesetzes zu erreichen, wurde 1950 die duale Rundfunkordnung in Japan eingeführt. Träger des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die NHK (*Nippon Hōsō Kyōkai*), deren Gründung und grundlegende Organisation das Rundfunkgesetz festlegt. Die NHK strahlt terrestrisch zwei Fernseh- und drei Hörfunkprogramme aus<sup>20</sup>. Diese Programme sind hauptsächlich landesweit und nur teilweise lokal produziert. Die NHK wird zum größten Teil durch Rundfunkgebühren finanziert (für den terrestrischen Farbfernsehempfang monatlich Yen 1,395 = etwa Euro 8,50<sup>21</sup>), die der Empfänger aufgrund eines mit der NHK geschlossenen Vertrages bezahlen muss. Wer ein Fernsehgerät besitzt, muss mit der NHK nach § 32 Rundfunkgesetz einen entsprechenden Vertrag über den Empfang schließen.

Der private Rundfunk wird von verschiedenen privaten Rundfunkveranstaltern verbreitet, die als Aktiengesellschaften gegründet und aus Werbesendungen finanziert sind. Sendegebiete der privaten Fernsehsender, die terrestrisch ihre Programme ausstrahlen, sind grundsätzlich die Präfekturen, in denen sie sich befinden<sup>22</sup>. In einer Präfektur sind zwei NHK-Fernsehprogramme und zwei bis fünf Programme der privaten Fernsehsender terrestrisch.

ringeren Verstoß gegen das Rundfunkgesetz der Rundfunkveranstalter einen Hinweis dazu erhält, was er falsch gemacht hat mit der Bitte, in Zukunft solche Fehler zu vermeiden. Der ernste Hinweis ist für schwerere Verstöße gegen das Rundfunkgesetz vorgesehen, ist im Ton schon schärfer. Das MIC verlangt vom Rundfunkveranstalter konkrete Vorbeugungsmaßnahmen. Die Warnung ist das härteste Mittel als *Gyōseishidō*, das bei der Wiederholung solcher Fehler die Anwendung von § 76 Abs. 1 Funkgesetz vorsieht.

<sup>20</sup> Die NHK benutzt auch das Internet. Vgl. *Hidemi Suzuki*, “Zulässigkeit und Grenzen von Onlineangeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Japan”, in: Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, 2005, S. 425 ff.

<sup>21</sup> 165 Yen = 1 €.

<sup>22</sup> In Japan gibt es 127 private terrestrische Rundfunkveranstalter, die Fernsehprogramme anbieten.

risch zu empfangen. Fünf private Fernsehsender, die in Tokyo ihren Sitz haben, haben als „key stations“ ein flächendeckendes Netzwerk und aus diesem Grund eine sehr konkurrenzstarke Position. Alle andere Fernsehsender gehören zu einem von diesen fünf Netzwerken. Key Stations können durch ihr eigenes Netzwerk ihr Fernsehprogramm landesweit ausstrahlen. Fernsehsender, die zu einem Netzwerk gehören, strahlen meistens gleichzeitig in jeder Präfektur gleiche Programme aus, die ihre Key Station in Tokyo hergestellt sind. Private terrestrische Fernsehsender strahlen durchschnittlich nur etwa 14 % der gesamten Sendezeiten lokale Programme aus. Der Fernsehsender „Kansai Telecasting Corporation (KTV)“ gehört zum Netzwerk „Fuji Television“ und kann ausnahmsweise einige Fernsehsendungen, die er selber hergestellt hat, auch landesweit durch das Netzwerk ausstrahlen, obwohl sein Sitz sich nicht in Tokyo befindet.

### 3.5. „Aruaru-Fernsehskandal“<sup>23</sup>

Am 7. Januar 2007 sendete der KTV die 140. Folge der populären Wissenschaftssendung „Hakkutsu: Aruaru Daijiten“ („Ausgrabung: eine Enzyklopädie von Fakten“). Diese Sendung wurde durch ein Netzwerk landesweit ausgestrahlt. Sie präsentierte, dass eine japanische Spezialität aus fermentierten Sojabohnen, genannt Natto, beim Abnehmen hilfe, wenn man täglich eine Portion davon beim Frühstück und Abendessen zu sich nehme. Diese Fernsehsendung war sehr populär, weil sie eine gute Mischung aus Wissenschaft und Entertainment war. Ein berühmter Komiker leitete diese Sendung als Moderator. Das Interesse der Zuschauer an Fragen der Gesundheit oder der Diät ist in Japan sehr groß. Weil viele Japaner insbesondere nach der Weihnachtszeit und der Neujahrfeier ihr Gewicht reduzieren wollen, stieß diese Folge auf große Interesse der Zuschauer. Sie nahmen den Beitrag sehr ernst. Die fermentierten Sojabohnen waren alsbald in den Supermärkten ausverkauft. Diese Reaktion in der Gesellschaft richtete die Aufmerksamkeit von anderen Medien auf diese Folge. Eine Wochenzeitschrift zweifelte nach ihrer Recherche an, ob die fermentierten Sojabohnen wirklich schlank machende Wirkung haben und ob Informationen in der Sendung richtig waren.

Diese Sendung bestand immer aus wissenschaftlichen Daten, Interviews von Wissenschaftlern und speziell für die Sendung gemachten Experimenten. Sie wurde nicht von KTV selber produziert, sondern von einer Produktionsfirma im Auftrag von KTV. Diese Firma vergab den Auftrag für die Interviews und die Experimente an eine dritte Produktionsfirma. Aufgrund des Hinweises der Wochenzeitschrift stellte KTV Nachforschungen an. Es stellte sich heraus, dass ein Mitarbeiter der dritten Produktionsfirma das Interview eines amerikanischen Wissenschaftlers absichtlich falsch übersetzte und das Ergebnis der Experimente erfand. Ein Großteil der Informationen der Sendung am 7. Januar waren von

<sup>23</sup> Vgl. Finn Mayer-Kuckuk, Die Gärbohnen-Diät, Handelsblatt global reporting (<http://hbgr39.blogg.de/eintrag.php?id=15>); Japan: Skandal um Lügen in Wissenschafts-TV, science ORF.at (<http://science.orf.at/science/news/147363>).

ihm erfunden oder selbst hergestellt. Am 20. Januar gab der KTV-Chef ein Presseinterview und veröffentlichte das Ergebnis der Nachforschung. Einige hundert Zuschauer führten gegen KTV Beschwerde darüber. Am 23. Januar wurde diese Sendung eingestellt. Das machte Schlagzeilen<sup>24</sup>. Medien fragten, ob andere frühere Beiträge dieser Sendung auch erfundene Informationen enthalten hätten. Nachdem bekannt war, dass die Aussage des amerikanischen Wissenschaftlers falsch zitiert worden war, meldeten sich einige japanische Wissenschaftler, die in früheren Folgen der Sendung auch nicht richtig zitiert worden waren. Es hatte schon 520 Folgen dieser Sendung seit zehn Jahren gegeben.

Am 30. Januar setzte KTV eine unabhängige Expertenkommission für die Untersuchung dieser Fernsehsendung ein, zu der auch die Verfasserin des vorliegenden Beitrags gehörte. Sie sollte alle 520 Folgen prüfen, nach den Ursachen der Verfälschungen forschen und dem Sender Vorbeugungsmaßnahmen vorschlagen. Die Expertenkommission sollte dem Chef von KTV einen Bericht Mitte März erstatten. Am 23. März legte die Expertenkommission dem Chef ihren Bericht vor. Sie gab ein Presseinterview und verteilte diesen Bericht an die Medien. Sie fand noch neun problematische Folgen und sechs zweifelhafte Folgen als Ergebnis ihrer Untersuchung und empfahl KTV sehr umfangreiche Vorbeugungsmaßnahmen. Am 27. März legte KTV dem MIC den Bericht vor. Am 30 März ließ das MIC die Warnung dem KTV zukommen. Es hielt 8 Folgen für gesetzwidrig und äußerte den Verdacht, dass andere 8 Folgen ebenfalls gesetzwidrig gewesen sei könnten. In seiner Mitteilungen mahnte das MIC den KTV unter Hinweis auf § 76 Abs. 1 Funkgesetz bei wiederholtem Gesetzesverstoß.

Ob KTV wirklich gegen § 3-2 Abs. 1 Nr. 3 Rundfunkgesetz verstoßen hatte, erscheint fraglich. Nach § 3-2 Abs. 1 Nr. 3. RG dürfen „...die Tatsachen in der Berichterstattung... nicht verdreht werden...“. Weil die Fernsehsendung „Hakkutsu: Aruaru Daijiten“ keine Berichterstattung war, konnte sie den Tatbestand § 3-2 Abs. 1 Nr. 3 Rundfunkgesetz nicht erfüllen. Aber das MIC ist der Meinung, dass die „Berichterstattung“ hier nicht nur Nachrichten, sondern auch die Mitteilung von Tatsachen durch die Rundfunksendung umfasse.

### *3.6. Richtige Sendung durch staatliche Kontrolle?*

Dieser Fernsehskandal veranlasste das MIC zu dem Vorschlag, in das Rundfunkgesetz eine neue Pflicht des Rundfunkveranstalters im Fall unrichtiger Informationen in einer Sendung aufzunehmen. Die Warnung als *Gyōseishidō* sei zu schwach als Sanktion eines wie hier deutlichen Verstoßes gegen § 3-2 Abs. 1 Nr. 3. Die Richtigkeit von Informationen in einer Sendung müsse gesichert werden für die Bürger, die das Recht auf Information haben. Nach diesem Gesetzesvorschlag des MIC kann der Minister vom Rundfunkveranstalter verlangen, ihm einen Bericht über Vorbeugungsmaßnahmen vorzulegen, wenn der Rundfunkveranstalter unrichtige Informationen in seiner Sendung gegeben und damit einen

<sup>24</sup> Die britische Wissenschaftszeitschrift „Nature“ berichtete am 22.02.2007 über diesen Fernsehskandal (David Cyranoski, Japanese TV show admits fakting science, Bd. 445, S. 804).

schlechten Einfluss auf die Volkswirtschaft oder das Volksleben ausgeübt oder die Gefahr solches Einflusses hervorgerufen hat. Der Minister veröffentlicht die Vorbeugungsmaßnahmen mit seiner Stellungnahme. Diese Pflicht ist als Sanktion nicht streng. Aber es ist sehr problematisch, dass das MIC intensiv prüft, ob Informationen in der Sendung richtig sind oder nicht. Das kann einschüchternde Auswirkungen gegenüber den Rundfunkveranstaltern haben.

Der Verband privater Rundfunkveranstalter kritisierte deshalb heftig die Einführung dieser neuen Pflicht. Auch Medien und Staatsrechtler übten Kritik.<sup>25</sup> Aber die Regierung legte dem Parlament einen Gesetzesentwurf für die Änderung des Rundfunkgesetzes vor, der diese Vorschrift und noch andere neue Vorschriften enthielt. Mitte Mai 2007 begann die Beratung im Unterhaus. Weil die regierende Partei bei der Wahl des Oberhauses Ende Juli 2007 viele Mandate verloren und die Oppositionspartei die Mehrheit im Oberhaus gewonnen hatte, musste das MIC von der Einführung der neuen Pflicht abssehen. Man reichte den Gesetzesentwurf aber erneut beim Parlament ein, das die betreffende Vorschrift jedoch strich. Das auch anderweit geänderte Rundfunkgesetz wurde im Dezember 2007 verabschiedet.

§ 3-2 Abs. 1 Nr. 3 Rundfunkgesetz, der die Verdrehung der Tatsachen durch den Rundfunkveranstalter verbietet, normiert damit die journalistische Sorgfalts- und Wahrheitspflicht. Die öffentliche Meinung kann sich nur dann richtig bilden, wenn Leser und Zuschauer zutreffend unterrichtet werden. Die Medien haben daher Nachrichten vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit, Inhalt und Herkunft zu prüfen. Die Sorgfalts- und Wahrheitspflicht ist in Deutschland ausdrücklich von den Landespressegesetzen und Landesrundfunkgesetzen sowie vom Rundfunkstaatsvertrag normiert. In Deutschland sind die gesetzlichen Bestimmungen über die journalistische Sorgfaltspflicht jedoch sanktionslose Normen<sup>26</sup>. Die Landespressegesetze und die Landesrundfunkgesetze knüpfen an die Verletzung der Sorgfaltspflicht keine unmittelbaren Sanktionen. Wenn die Medien unrichtige Informationen weitergeben und dadurch das Recht der persönlichen Ehre verletzen, gibt es die Möglichkeit, das vor Gericht zu klären.

Das gilt auch in Japan. Nach § 230 Abs. 1 StGB wird bestraft, wer die Ehre Anderer unter Behauptung von Tatsachen in der Öffentlichkeit verletzt. Für die Rechtfertigung der ehrenrührigen Äußerung, die andernfalls als unzulässige Beleidigung anzusehen ist, müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein (§ 230-2 StGB). Zuerst muss es sich um die Behauptung von Tatsachen handeln, auf die sich das Interesse der Öffentlichkeit bezieht. Was eigentlich darunter fällt, ist schwer zu bestimmen. Es ist anerkannt, dass die Berichterstattung über die Regierung, Beamte und Politiker sowie über Straftaten und Gerichte dazu gehört. Zum

<sup>25</sup> Hidemi Suzuki, Jôhô-“hôsei (Informationsrecht), Jurist, Heft 1334 (2007), S. 150.

<sup>26</sup> Axel Beater, Medienrecht, 2007, Rdnr. 1165; Martin Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, § 6 Rdnr. 11. Zur Kompetenz der Landesmedienanstalten beim Verstoß gegen die gesetzlichen Sorgfaltsanforderungen durch den privaten Rundfunk siehe Lars Rhode, Publizistische Sorgfalt und redaktionelle Rechtspflichten, 2004, S. 22 f.

zweiten muss die Äußerung ausschließlich den Zweck der Gemeinnützigkeit verfolgen. Schließlich muss die Wahrheit der behaupteten Tatsache bewiesen werden. Aber der Wahrheitsbeweis ist für die Medien sehr schwierig. Die Medien, die die Beweislast tragen, brauchen deshalb nur den "verhältnismäßigen Beweis" zu erbringen über Umstände, die glaubhaft machen, dass die behauptete Tatsache wahr sei. Nach der Rechtsprechung des OGH wird die dritte Voraussetzung als erfüllt angesehen, wenn die Informationsquelle glaubhaft ist und vorher zur Überprüfung und Bestätigung der Äußerung eine Recherche gemacht wurde<sup>27</sup>. Diese drei Voraussetzungen der Rechtfertigung werden auch auf die zivilrechtliche Ehrverletzung angewandt. Dies bestätigt die ständige Rechtsprechung des OGH<sup>28</sup>. Die Ehrverletzung durch die Medien begründet auch die zivilrechtliche Verantwortung als unerlaubte Handlung nach § 709 und 710 BGB (*Minpō*)<sup>29</sup>.

Ohne die Verletzung des Rechts der persönlichen Ehre darf die Richtigkeit der Berichterstattung vom Staat, insbesondere von der Behörde grundsätzlich nicht kontrolliert werden. Die Kompetenz, die Richtigkeit der Berichterstattung nachzuprüfen, setzt die Rundfunkberichterstattung dem Risiko willkürlicher staatlicher Eingriffe aus. In Deutschland kann man hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht die Staatsfreiheit des Rundfunks gegen Missgriffe schützt. Aber in Japan gibt es, bezogen auf den OGH, solche Hoffnung nur im geringen Ausmaß. Daher muss man bei der Gesetzgebung sorgfältig auf die Verfassungsmäßigkeit der Einschränkung der Rundfunkfreiheit achten. Der Staatsfreiheit des Rundfunks zuliebe kommt man nicht umhin, an der intensiven Kontrolle im Bereich der Programmangelegenheiten durch das MIC Kritik zu üben.

#### 4. Zusammenfassung

Seit dem Zweiten Weltkrieg sind japanische Medien strikt gegen eine gesetzliche Regelung des Rundfunkwesens, weil zuvor ihre Tätigkeiten gesetzlich stark eingeschränkt waren. Sie halten eine gesetzliche Regelung insbesondere des journalistischen Zeugnisverweigerungsrechts für unnötig, weil sie glauben, dass solche Regelungen sich eher einschränkend als schützend auswirken. Ein in Japan einmal in Kraft getretenes Gesetz kann man nicht leicht ändern. Der Gesetzgeber mag häufige Gesetzesänderungen nicht. Abgesehen davon neigt der OGH tendenziell dazu, gesetzliche Grundrechtseinschränkungen für verfassungsmäßig zu erklären. Insbesondere Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit, soweit er sie bisher zu prüfen hatte, blieben unbeanstandet, obwohl es nach Ansicht von Staatsrechtichern einige fragwürdige Fälle gab. Aus diesen Gründen sind japanische Medien und auch die Staatsrechtswissenschaft sehr misstrauisch gegenüber jeder gesetzlichen Regelung im

<sup>27</sup> Urteil des OGH vom 25. 06. 1969, Keishū, Bd 23, Heft 7, S. 975.

<sup>28</sup> Urteil des OGH vom 23. 06. 1966, Minshū, Bd. 20, Heft 5, S. 1118.

<sup>29</sup> § 709 jpBGB ist die allgemeine Vorschrift über unerlaubte Handlungen und § 710 jpBGB ist die Vorschrift über den Schadensersatz für immaterielle Schäden. Wenn die Ehrverletzung nicht geurteilt werden kann, müssen die Medien der betroffenen Person Schmerzensgeld zahlen.

Bereich der Medien. Diese Stimmung änderte sich erst bei der Diskussion über die Datenschutzgesetzgebung seit Ende der neunziger Jahre. Die Medien waren nicht gegen die Datenschutzgesetzgebung im privaten Bereich. Aber sie verlangten vom Gesetzgeber das Medienprivileg. Dabei musste gesetzlich geregelt werden, wer und inwieweit von der datenschutzrechtlichen Pflichten als Medienprivileg befreit werden soll.

Was das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Zivilprozess angeht, überlässt man die Lösung dieses Problems lieber der Rechtsprechung, als es gesetzlich zu regeln. Weil § 197 Abs. 1 Nr. 3 ZPO das Berufsgeheimnis schützt, findet man eine einfache Lösung darin, hierunter auch eine Informationsquelle zu fassen. Die Literatur zum japanischen Zivilprozessrecht ist stark vom deutschen Recht beeinflusst. Japanische Zivilprozessrechter kennen sehr genau die ausdrückliche Regelung des journalistischen Zeugnisverweigerungsrechts in der deutschen ZPO.<sup>30</sup> Meines Erachtens beeinflusst diese Kenntnis die Literatur und die Rechtsprechung in Japan, die das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Zivilprozess anerkennen. Dagegen ist das japanische Strafprozessrecht eher vom amerikanischen Strafprozessrecht beeinflusst. Dieses kennt ein journalistisches Zeugnisverweigerungsrecht als Bundesrecht nicht<sup>31</sup>. Leider kann es daher möglich sein, dass der OGH das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Strafprozess auch in der Zukunft nicht anerkennt. Obwohl das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht in der Praxis geachtet ist, gibt es keine Gewähr, dass das so bleibt. Wir sollten deshalb das journalistische Zeugnisverweigerungsrecht im Strafprozess gesetzlich absichern.

In Japan ist seit einigen Jahren von der Krise der Medienfreiheit die Rede<sup>32</sup>. Das Publikum vertraut der Berichterstattung durch die Medien nicht mehr so unkritisch wie früher. Das MIC hat diese Tendenz aufgegriffen. Weil die Staatsfreiheit des Rundfunks bei der Programmkontrolle materiell und organisatorisch nicht genug abgesichert ist, kann das MIC leicht Druck auf den Rundfunkveranstalter ausüben. Wie schon ausgeführt, weist das MIC den betroffenen Rundfunkveranstaltern neuerdings wiederholt bei jedem kleinen Fehler als *Gyōseishidō* auf die Einhaltung der inhaltlichen Regelungen hin. Ich fürchte, dass solche Praxis des MIC gegenüber der Berichterstattung des Rundfunks einschüchternd wirkt. Das MIC plant bis Ende 2010 die Reform des Rundfunkgesetzes und des Funkgesetzes, um das Rundfunksystem an die technische Entwicklung anzupassen. Bei der Vorbereitung dieser Reform muss gründlich noch einmal überlegt werden, wie die Staatsfreiheit des Rundfunks im neuen Rundfunksystem materiell und organisatorisch gesichert werden soll.

<sup>30</sup> Vgl. § 383 Abs. 1 Nr. 5 ZPO.

<sup>31</sup> Vgl. Kerstin Pomorin, Die Presse als watchdog – eine gefährdete Art?, ZUM 2008, 40 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Hidemi Suzuki, Medienrecht und Medienfreiheit – Was steckt hinter der Krise der Medienfreiheit?, in: Rainer Wahl (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, 2008 (in Vorbereitung).