

# Communicatio Socialis

ZEITSCHRIFT FÜR PUBLIZISTIK IN KIRCHE UND WELT

In Verbindung mit

Michael Schmolke (Salzburg), Karl R. Höller (Aachen)  
und Kees Verhaak (Nimwegen)

herausgegeben von

FRANZ-JOSEF EILERS SVD (AACHEN)

---

11. Jahrgang 1978

Juli – September

Nr. 3

---

## Die Informationsfreiheit heute

von Antonio Stefanizzi

Man könnte annehmen, die Informationsfreiheit, eine der grundlegenden Freiheiten des Menschen, werde von allen anerkannt, unterstützt und verteidigt. Die ersten Zweifel in dieser Hinsicht begannen aufzusteigen, als die großen Schwierigkeiten bekannt wurden, denen in Europa jene Schriftsteller, Historiker und Künstler begegnen, die nicht regimetreue Veröffentlichungen und Meinungsäußerungen in Umlauf bringen wollten. So manche, die sich auf dieses Wagnis einließen oder die im Ausland Texte veröffentlichten, die in der Heimat nicht bekanntwerden durften, mußten eine harte Behandlung in Kauf nehmen.

Einen noch ärgeren Schlag versetzten jeder Gutgläubigkeit die kürzlich in Belgrad stattgefundenen KSZE-Nachfolgeverhandlungen und deren Beschlüsse: Zweck dieser Tagung war es, eine Bilanz der ersten zwei Jahre seit dem Inkrafttreten der am 10. August 1975 in Helsinki unterzeichneten Beschlüsse der Konferenz für europäische Sicherheit und Zusammenarbeit zu ziehen und gemeinsam konkrete Wege zur Erreichung weiterer Fortschritte aufzuzeigen. Die Diskussionen waren langwierig und dauerten acht Monate; die Debatten waren oft hart, schwierig und vom Abbruch der Verhandlungen bedroht; sooft man versuchte, die Aufmerksamkeit auf die Verletzung der Menschenrechte und auf das beklagenswerte Schicksal zu lenken, das die „Abtrünnigen“ erwartet, nur weil sie die Handlungsweise des Regimes kritisieren, kam es bei den Delegationen der Oststaaten zu heftigen Reaktionen: Sie erklärten, jede Diskussion derartiger Fälle stelle eine unberechtigte Einmischung in die Angelegenheiten eines anderen Landes dar. Die Abschlußerklärung brachte daher keinerlei Fortschritt auf dem Weg der Achtung vor den Rechten des Menschen und seinen grundlegenden Freiheiten. Sie beschränkte sich auf die Feststellung, daß

---

P. Antonio Stefanizzi SJ ist technischer Berater der Päpstlichen Kommission für die Soziale Kommunikation, Vatikanstadt.

„bezüglich verschiedener vorgebrachter Stellungnahmen keine Einigung erzielt werden konnte“.

Diese erst kurze Zeit zurückliegenden Vorfälle stehen nicht vereinzelt da; das Problem ist älter, seine Auswirkungen reichen weiter und haben tiefe Wurzeln. Wir halten es für nützlich, den Sachverhalt Informationsfreiheit so darzulegen, wie er derzeit bei zwei großen internationalen Organisationen — den Vereinten Nationen und der UNESCO — in Erscheinung tritt; wir werden dann versuchen, die Gesetzgebung und vor allem die Ideologien herauszuarbeiten, die den in diesem Rahmen hervortretenden verschiedenen Haltungen zugrunde liegen, um uns so ein möglichst vollständiges Bild von der Lage der Informationsfreiheit in den verschiedenen Ländern der Welt machen zu können.

### *Das Projekt einer Konvention vor den Vereinten Nationen*

Die Vereinten Nationen sind der Treffpunkt der Staaten und der Rahmen, in dem man versucht, bei Grundsätzen und Normen übereinzukommen, die das friedliche Zusammenleben der Völker und ihre geordnete Entwicklung sichern sollen. Die Bedeutung und die Auswirkungen des Rechtes auf Informationsfreiheit sind dort nie unterschätzt worden.

Unmittelbar nach dem Ende des letzten Weltkrieges, also einer Epoche, während der die Informationsfreiheit ärgsten Einschränkungen und schädlichen Manipulationen ausgesetzt war, erklärte die 1. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1946 im Beschuß Nr. 59: „Die Informationsfreiheit ist ein grundlegendes Recht des Menschen und ein Prüfstein aller Freiheiten, für die sich die Vereinten Nationen einsetzen.“ Am 10. Dezember 1948, in der *Allgemeinen Menschenrechtserklärung*, drückte sich die Generalversammlung im Art. 19.2 folgendermaßen aus: „Jeder Einzelne hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Informationen und Ideen jeder Art zu suchen, zu empfangen, ohne Rücksicht auf Grenzen, mündlich und schriftlich, durch die Presse, in künstlerischer Form oder durch andere, frei zu wählende Mittel.“ In Art. 19.3 wurde hinzugefügt, daß die Ausübung solcher Freiheiten einigen genau festgelegten Einschränkungen unterliegt, die ausdrücklich durch Gesetze bestimmt werden müssen und die notwendig sind, sollen die Rechte der Mitmenschen geachtet und einige grundlegende Werte sichergestellt werden.

Die gleiche Generalversammlung wollte auch ein vollständiges Dokument — wenn möglich eine Konvention — ausarbeiten, die die Rechte, Pflichten und praktischen Richtlinien festlegt, welche sich aus der Informationsfreiheit ergeben. Zu diesem Zweck bereitete eine Konferenz der Mitgliederstaaten, die in Genf im März und April 1948 zusammenrat, den Entwurf für eine Konvention vor. 1950 wurde ein eigenes Komitee mit der Überprüfung und Neubearbeitung dieses Entwurfs betraut. Neun und mehr Jahre später, während der Sitzungen von 1959, 1960 und 1961, wurden das Vorwort und die ersten vier Paragraphen des Entwurfs von der dritten Kommission der Generalversammlung approbiert. Gleichzeitig übermittelte der Wirtschafts- und Sozialrat, eingedenk der Schwierigkeiten, denen die Annahme einer solchen Konvention begegnen würde, der Generalversammlung — zur Kenntnisnahme — den Entwurf einer Erklärung.

Nach zwölf Jahren des Schweigens und Hinauszögerns wurden 1973 die Entwürfe der Konvention und der Erklärung von der dritten Kommission geprüft. An der

Debatte nahmen die Delegierten von nur acht Ländern teil, die Diskussion erschöpfte sich in nur zwei Sitzungen und führte zur Annahme der Entscheidung, die Debatte während der Generalversammlung des nächsten Jahres fortzusetzen. Die Generalversammlungen von 1974, 1975, 1976 und 1977 trafen analoge Entscheidungen.

Die verschiedenen Versuche und zahlreichen Verzögerungen sowie die Tatsache, daß man nach mehr als dreißig Jahren weder eine Konvention noch eine Erklärung verabschiedet hat, sind ein Beweis für die Verschiedenheit, ja, Gegensätzlichkeit der Auffassungen, die die einzelnen Staaten in Bezug auf die Informationsfreiheit vertreten.

### *Die direkte Fernsehübertragung durch Satelliten vor den Vereinten Nationen*

Die künstlichen Satelliten, die in den Weltraum getragen wurden und die Erde in einer Höhe von 36.000 km umkreisen, können Fernsehprogramme in Frequenzbändern mit einer Laut- und Lichtstärke ausstrahlen, die einen direkten Empfang auf den Fernsehapparaten von Privatwohnungen gestatten. Diese Möglichkeit bietet große Vorteile: ein einziger Satellit kann weite Gebiete mit Fernsehprogrammen versorgen, was der Information, der Kultur und der wirtschaftlichen Entwicklung der Völker — zumal der Entwicklungsländer — zum Vorteil gereicht.

Die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und rechtlichen Probleme, die mit dieser Errungenschaft im Zusammenhang stehen und die internationale Völkergemeinschaft betreffen, veranlaßten die 22. Generalversammlung der Vereinten Nationen, 1968 eine Arbeitsgruppe zum Studium dieser Angelegenheit ins Leben zu rufen. Nach fünf Sitzungen — deren letzte im März 1974 in Genf stattgefunden hatte — legte die Gruppe zum Abschluß ihrer Arbeiten einen Bericht mit Erwägungen zu den technischen und wirtschaftlichen Aspekten der Satellitenübertragungen, über die Rolle der internationalen Organisationen und die allgemeingültigen Prinzipien vor, die solchen Übertragungen zugrunde liegen müssen.

Da die 28. Generalversammlung die begonnenen Untersuchungen fortsetzen und endgültig zum Abschluß bringen wollte, beauftragte sie am 18. Dezember 1973 das Teilkomitee für Rechtsfragen des oben erwähnten Komitees für die friedliche Nutzung des außeratmosphärischen Raums mit der Ausarbeitung der Prinzipien, nach denen sich die Staaten bei der Verwendung der Fernsehsatelliten zur Direktübertragung im Hinblick auf ein oder mehrere internationale Abkommen richten müssen.

Nach vier Sitzungen, die zwischen März 1974 und März 1977 stattgefunden hatten, legte das Teilkomitee seine Beschlüsse in 12 Prinzipien vor: neun davon waren einstimmig angenommen worden, während bei den restlichen dreien keine Einigung erzielt werden konnte. Diese drei Prinzipien wurden vom vorgesetzten Organ, dem Komitee für die friedliche Nutzung des außeratmosphärischen Raums, bei seiner Sitzung in Wien im Juni 1977 neuerlich einer Diskussion unterzogen, aber auch dieser Versuch zu einer Einigung schlug fehl.

Am 20. Dezember 1977 lud die Generalversammlung das Teilkomitee für Rechtsfragen ein, bei seiner Sitzung von 1978 in allererster Linie die begonnene Arbeit fortzusetzen.

Die drei zur Diskussion stehenden Prinzipien sind: Ist zur Aufnahme direkter Fernsehübertragungen in ein anderes Land ein vorheriges Übereinkommen zwischen Sende- und Empfangsstaat erforderlich? Muß das Übereinkommen auch den Inhalt

der Programme betreffen? Sind Übertragungen, die vor oder ohne Abschluß eines solchen Übereinkommens erfolgen, als gesetzwidrig und unzulässig zu betrachten?

Wer für einen freien Umlauf der Informationen im Inneren eines Landes und jenseits seiner Grenzen eintritt, verneint entschieden die Notwendigkeit eines Übereinkommens, zumal dann, wenn es sich auch auf den Inhalt der Programme erstreckt. Wie Hörfunksendungen über Kurzwellen frei von einem Staat in andere ausgestrahlt werden, so sollten nun auch Bildfunksendungen ausgestrahlt werden, da das jetzt dank der Satelliten technisch möglich ist. Für eine vorherige Kontrolle einzutreten, käme einer Diskriminierung der Information gleich; es würde so nur das Verbreitung finden, was der jeweiligen Regierung genehm ist, während jede Diskussion oder Kritik ausgeschaltet wäre.

Die Gegner dieser Auffassung vertreten wieder die Meinung, daß ein vorheriges Übereinkommen nötig ist, denn eine massive Informationswelle aus dem Ausland, die ohne vorherige Genehmigung die Grenzen eines Staates überschreitet, würde dessen Souveränität ebenso verletzen wie der Einmarsch einer bewaffneten Einheit. Die Suggestionskraft der Bilder ist wesentlich nachhaltiger als die des Wortes und die Empfangsqualität eines über einen Satelliten ausgestrahlten Programms viel höher als die einer Kurzwellensendung. Die Regimes der osteuropäischen Länder fürchten, die Propaganda aus dem demokratischen Westen könnte die in den Volksmassen latent ruhenden Freiheitsprinzipien zum Leben wecken und die Aktivität der Dissidenten unterstützen; die Regierungen Lateinamerikas fürchten, daß ein Überhandnehmen der nordamerikanischen Werbung ihren schwachen Wirtschaftssystemen schaden könnte; die Bevölkerung der afrikanischen Länder fürchtet unmittelbar nach grausam ausgetragenen Befreiungskriegen neue Formen von Kolonialismus.

Bei so gegensätzlichen Haltungen versteht man die Unmöglichkeit einer Einigung; ein so konkretes Problem wie die Nutzung der Satelliten hat also verschiedene Stellungnahmen zur Informationsfreiheit hervorgerufen.

Im Januar und Februar 1977 fand in Genf eine von der Internationalen Union für Radio und Fernsehen einberufene Weltkonferenz zur Behandlung der Frage direkte Fernsehübertragungen mittels Satelliten statt, an der die Delegationen der staatlichen Post- und Fernmeldeverwaltungen teilnahmen. Die Delegierten, die um die vor den Vereinten Nationen stattfindenden Debatten um *internationale* Fernsehübertragungen wußten, ignorierten dieses Problem und beschränkten sich auf die *nationalen* Übertragungen, d. h. auf die jedem Staat gebotene Möglichkeit, mit Hilfe von Satelliten Fernsehsendungen über sein gesamtes Hoheitsgebiet auszustrahlen. Jedem Staat wurden zu diesem Zweck eine bestimmte Position innerhalb der Satellitenbahn und fünf Frequenzbänder zugewiesen, mit deren Hilfe er fünf Fernsehprogramme auf das eigene Hoheitsgebiet ausstrahlen kann, ohne die Sendungen anderer Staaten zu stören oder durch diese gestört zu werden.

Wann wird das direkte internationale Fernsehen seinen Anfang nehmen? An dem Tag, an dem die Informationsfreiheit als allgemeines Recht anerkannt wird.

### *Die UNESCO und die Massenmedien*

Im Bewußtsein der Macht der großen Informationsmedien auf die öffentliche Meinungsbildung und in dem Wunsch, ihren Statuten gemäß zum Frieden und zur gegenseitigen internationalen Verständigung beizutragen, hat die UNESCO auf der

18. Sitzung der Generalversammlung vom September 1974 einen Entwurf geprüft: „Erklärung über die Grundsätze zum Einsatz der Masseninformationsmittel im Hinblick auf die Stärkung des Friedens und der internationalen Verständigung und den Kampf gegen Kriegspropaganda, Rassismus und Apartheid.“

Dieser Entwurf war vom Sekretariat aufgrund des ihm von der Generalversammlung von 1972 erteilten Auftrags vorbereitet und von einem aus Experten von zwölf Ländern bestehenden Komitee, das im März 1974 in Paris zusammentrat, überprüft worden. Der Entwurf wurde als nicht befriedigend empfunden und zu weiterem Studium an eine zwischenstaatliche Expertenkonferenz weitergegeben.

Diese Tagung, die unter Beteiligung von 85 Mitgliedsstaaten vom 15. bis 22. Dezember 1975 in Paris stattfand, wurde bereits während der eingehenden Prüfung der Vorrede, noch vor Aufnahme der Diskussion der einzelnen Artikel, von den Delegationen aus dreizehn Ländern verlassen: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, England, Frankreich, Holland, Irland, Israel, Italien, Kanada, Norwegen, Vereinigte Staaten. Unmittelbarer Anlaß war der von der Mehrheit gefaßte Beschuß, in das Vorwort die Resolution Nr. 3379 der Vereinten Nationen aufzunehmen, in welcher der Zionismus als eine Form des Rassismus bezeichnet wird. Diese UNO-Resolution war ohne Zustimmung verschiedener Delegationen verabschiedet worden, zu denen auch jene gehörten, die jetzt hier ihren Rückzug beschlossen. Der tiefere Grund war wohl die Unzufriedenheit mit dem vorgelegten Text, der von einem buntgemischten ideologischen Eklektizismus bestimmt und von Lücken und Auslassungen gekennzeichnet war. Infolge des Auszugs von dreizehn Delegationen zog der schwedische Vertreter die eingebrachten Verbesserungsvorschläge zurück; der japanische und der venezolanische Vertreter erklärten, daß ein Text, der ohne Beteiligung einer beachtlichen Gruppe von Delegationen vorbereitet worden sei, keine universale Bedeutung besitzen könne.

Dessen ungeachtet setzte die Tagung ihre Arbeit fort: Sie überarbeitete den Entwurf in einigen Punkten, fügte fünf Paragraphen im Vorwort und einen neuen Artikel hinzu. Der endgültige Text wurde mit 41 Pro-, 8 Gegenstimmen und 3 Stimmabstimmungen angenommen; an der Abstimmung hatten nur 52 der 85 zu Beginn anwesenden Delegationen teilgenommen. Nicht nur daß der neue Text — da er ja in Abwesenheit einer beachtlichen Anzahl von Delegationen, die noch dazu alle die Unabhängigkeit und Freiheit der Massenmedien unterstützen, abgefaßt worden war — die vorhin angegebenen Mängel großenteils beibehielt, er setzte auch seine Zuversicht auf das Eingreifen des Staates, dem er die Regelung der Massenmedien anvertraute. Bezuglich der Information auf internationaler Ebene hieß es in Artikel XII wörtlich: „Die Staaten sind für die Tätigkeit, die sämtliche von ihnen abhängigen Masseninformationsmittel auf internationaler Ebene ausüben, verantwortlich.“

Es ist klar, daß dieser Erklärungsentwurf von der internationalen Presse als ein Triumph des autoritären Staates und als Tod der Informationsfreiheit hingestellt wurde. Als er auf der 19. Session der im Oktober/November 1976 in Nairobi abgehaltenen Vollversammlung zur Annahme vorgelegt wurde, erfolgten seitens zahlreicher Delegationen harte Angriffe wegen seiner Einseitigkeit.

Die sowjetische Delegation, die zu den Hauptbefürwortern des Entwurfs gehört hatte, sorgte, als sie das Scheitern vorhersah, für Abhilfe: Sie legte eine revidierte Fassung vor, in welcher sie zwar an den dem Staat zuerkannten Rechten unverändert festhielt, doch die Härte etwas milderte, um vor allem die Sympathie der

Vertreter der Dritten Welt zu gewinnen. Sie verwies auf deren erst mangelhaft entwickelte Informationssysteme und hob die angeblich von der internationalen Information geförderten Formen des Neo-Kolonialismus sowie die Notwendigkeit wirksamer Maßnahmen zur Beseitigung derselben hervor. Als sich jedoch zeigte, daß auch diese neue Fassung weder die Zustimmung der westlichen Delegationen noch die zahlreicher Delegationen aus der Dritten Welt finden würde, zog sie die Vorlage geschickt wieder zurück.

Die 19. Session endete in diesem Punkt mit einem glatten Fehlschlag. Alles wurde auf die für Herbst 1978 vorgesehene nächste Session vertagt. Inzwischen wurde der Generaldirektor mit der Vorbereitung eines neuen Entwurfs zu einer Erklärung über den Gebrauch der Massenmedien beauftragt, die einige Grundsätze über die Informationsfreiheit einschließen sollte. Zu diesem Zweck sollen die Regierungen und die nicht den Regierungen unterstehenden Berufsorganisationen konsultiert werden.

Da es doch darum ging, sich über die Grundsätze zu äußern, von welchen sich die Massenmedien leiten lassen müssen, um zum Frieden und zur internationalen Zusammenarbeit beitragen zu können, hatte man geglaubt, leicht zu einer Einigung zu gelangen. Die Abfassung dieser Grundsätze hielt man für eine mehr oder weniger einfache Arbeit. Denn alle müßten ja eigentlich zugeben, daß die Massenmedien im Dienst der großen Ideale der Menschheit stehen und niemals Spaltung, Haß und Krieg begünstigen dürfen.

Die Schwierigkeit begann, als es darum ging, die Kriterien auszuarbeiten, nach denen festgestellt werden soll, ob diese Medien ihrem Auftrag treu sind; welche Autorität in ihre Tätigkeit eingreifen kann; welchen Beschränkungen die Autorität bei ihrem Vorgehen unterworfen ist. In unterschiedlicher Form taucht in den Massenmedien wiederum die Problematik auf, die eng mit der Informationsfreiheit und den divergierenden Standpunkten zusammenhängt.

## \*

Wir wollen nun kurz die Ideologien und die jeweilige Gesetzgebung darlegen, die den verschiedenen Positionen zugrunde liegen. Der Einfachheit halber teilen wir Standpunkte und Ideologien in drei Gruppen: die westlichen Demokratien, die kommunistischen Regimes und die Länder der Dritten Welt.

### *Die westlichen Demokratien*

Grundlage und Ausgangspunkt für die westlichen Demokratien bildet die Überzeugung, daß die Information ein unveräußerliches Grundrecht des Menschen, jedes einzelnen Menschen darstellt. Der Mensch als soziales, in die bürgerliche Gemeinschaft eingegliedertes Wesen, hat kraft seiner Würde als Person das Recht, aktiv am Leben der Gesellschaft teilzunehmen und seinen ganz spezifischen Beitrag zur Verwirklichung des Gemeinwohls beizutragen.

Um dieses Recht ausüben und eine aktive, verantwortliche Rolle erfüllen zu können, muß er das Geschehen und die Probleme der Gesellschaft, in welcher er lebt, kennen und die Möglichkeit haben, seine Gedanken und Meinungen mitzuteilen und zu verbreiten, um seiner Überzeugung wirksam Ausdruck zu verleihen. Nur ein gut informierter Staatsbürger, der die Möglichkeit zur Kommunikation mit den anderen besitzt, ist in der Lage, wirksam zum allgemeinen Wohl beizutragen und den Fort-

schritt der Gesellschaft zu fördern: ohne Information bliebe er unvorbereitet und wäre nicht fähig, die ihm zugedachten sozialen Aufgaben zu erfüllen.

Die Ausübung dieses Rechts fordert als notwendige Konsequenz oder als wesentliche Eigenschaft die Freiheit: eine Information, die bei der Suche ihres Inhalts oder in den Möglichkeiten ihrer Verbreitung nicht frei wäre, würde zu einem abhängigen Werkzeug werden und sich als unwirksam oder manipuliert erweisen. Nur wenn die Information in ihrer Entfaltung frei ist, wird der Staatsbürger imstande sein, Menschen und Ereignisse richtig zu beurteilen und auf ihre Wahl und den Gang der Dinge positiv Einfluß zu nehmen. Nur so wird das öffentliche Wohl gewährleistet und der soziale Fortschritt gefördert. Ein weiterer Grundsatz ist infolgedessen der freie Informationsfluß innerhalb der Länder und über ihre Grenzen hinaus.

Die Verfassungen der demokratischen Staaten, im besonderen die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen, bekräftigen ausdrücklich das Recht eines jeden, sich zu informieren und seine eigenen Meinungen frei zum Ausdruck zu bringen und zu verbreiten. Sie schließen kategorisch jede Zensur aus. Beschränkungen werden der Information entweder von der Wahrung der Sittlichkeit wie in der italienischen Verfassung, oder von der Befolgung anderer allgemein gültiger Gesetze wie im Grundgesetz der Deutschen Bundesrepublik, oder vom Schaden für das öffentliche Wohl wie in der japanischen Verfassung auferlegt. Im allgemeinen sind die demokratischen Staaten gegenüber Beschränkungen sehr empfindlich, auch weil die Informationsfreiheit dem Bürger die Möglichkeit gibt, sich gegen die Zudringlichkeit des Staates zur Wehr zu setzen und weil man diese Unabhängigkeit sowohl von der staatlichen wie jeder anderen sozialen oder wirtschaftlichen Macht unbedingt bewahren will. Die liberalste Verfassung ist diejenige der Vereinigten Staaten, nach der jede Gesetzgebung, die die Informationsfreiheit einzuschränken beabsichtigt, als verfassungswidrig anzusehen wäre. In der Grundrechterklärung (Bill of Rights) vom 15. Dezember 1791 heißt es kategorisch: „Der Kongreß kann kein Gesetz zur Einschränkung der Freiheit von Wort und Presse beschließen.“

Die Informationsfreiheit des einzelnen erstreckt sich auch auf die Informationsmacher: sie können sich, was Initiative und Konkurrenz betrifft, frei organisieren; ihre große Zahl, die die verschiedenen sozialen Interessen repräsentiert, gewährleistet die Darbietung der Wirklichkeit in ihrer größtmöglichen Vollständigkeit. Um die Vielfalt und Unabhängigkeit sicherzustellen, beteiligt sich der demokratische Staat mit verschiedenen Maßnahmen wie gerechter Verteilung der Werbung, Finanzhilfen, Beschränkung der Konzentrationsmöglichkeiten von Zeitungstiteln.

Wegen des Übergewichts, das der Freiheit und der Privatinitiative zugestanden wird, und wegen der geringen Einschränkungsmaßnahmen, die dem Staat vorbehalten bleiben, verläßt man sich in den westlichen Demokratien vor allem auf die Verantwortlichkeit derer, die im Informationswesen tätig sind und aufgefordert werden, in von deontologischen Gesetzen geleitete Berufsverbände einzutreten.

### *Die kommunistischen Regimes*

Nach der marxistisch-leninistischen Ideologie gibt es keine Grundrechte und Grundfreiheiten des Menschen, die seiner Natur innewohnen und vor jeder öffentlichen Anerkennung bereits vorhanden sind. In der Einleitung zur neuen sowjetischen Verfassung vom 4. Oktober 1977 heißt es ausdrücklich: „Das sowjetische Volk, das sich

an den Ideen des wissenschaftlichen Kommunismus inspiriert und treu an seinen revolutionären Traditionen festhält..., bestimmt die Rechte, die Freiheiten und die Pflichten der Staatsbürger... und nennt sie in der vorliegenden Verfassung.“ Folglich sind es nicht die Rechte des Einzelnen, die vorausgehen und das Urteil des Volkes und die Gesetze der Verfassung leiten, sondern das Volk und die Verfassung sind Quelle des Rechts und bestimmen dessen Existenz und Anwendung.

Derselben Ideologie gemäß ist das Ideal, das es zu verfolgen gilt, die Schaffung einer kommunistischen Gesellschaft in der ganzen Welt, deren Erreichung alles untergeordnet wird: eine Handlung wird als zweckmäßig oder unzweckmäßig, als erlaubt oder unerlaubt beurteilt je nach dem, ob sie zur Förderung oder zur Verzögerung dieses Weges, zur Stärkung oder zur Schwächung des Staates, der das Hauptinstrument für diese Realisierung darstellt, beiträgt. „Der Bürger der UdSSR ist angehalten, die Interessen des Sowjetstaates zu bewahren und zur Stärkung seiner Macht und seines Ansehens beizutragen“ (Art. 62).

Auf der Grundlage dieser Voraussetzungen läßt sich leicht das Schicksal des Rechts auf Information und sein Freiheitsraum feststellen. Die neue sowjetische Verfassung erwähnt dieses Recht nicht ein einziges Mal; das müßte kein Anlaß zur Besorgnis sein, wenn eine echte Informationsfreiheit gewährleistet wäre. Diese Freiheit unterliegt jedoch harter Abhängigkeit: Sie darf über die „sozialistische Ordnung“ nicht diskutieren, sie noch viel weniger angreifen, sondern nur „stärken“. Artikel 50 sagt es klar: „In Übereinstimmung mit den Interessen des Volkes und zum Zweck der Stärkung der sozialistischen Ordnung wird den Bürgern der UdSSR die Freiheit des Wortes, der Presse... gewährt.“

Zweck und Ziel der Information ist es nicht, Tatsachen und Meinungen in objektiver, vollständiger und unabhängiger Form mitzuteilen, sondern Ereignisse und Meinungen auszuwählen und sie so weiterzugeben, daß sie zur Stärkung der sozialistischen Gesellschaftsordnung beitragen und die Politik des Staates unterstützen. Die Information ist damit ein *instrumentum regni*, ein Werkzeug der herrschenden Macht, einem kollektiven Zweck untergeordnet, der sie überragt und über den es nichts zu diskutieren gibt. Die Information liegt daher in den Händen des Staates und wird von ihm zur Erreichung seiner Ziele gebraucht und kontrolliert. Initiativen privater Art können sich nur im Bereich der dieser Macht entspringenden Aufgaben entfalten. Der Staat versucht nicht nur die aus dem eigenen Land stammende und für seine Bürger bestimmte Information zu kontrollieren, sondern gerade auch jene, die aus dem Ausland in sein Staatsgebiet gelangt, sowie diejenige, die über seine Grenzen hinweg in andere Länder dringt. Die Information ist ein Antriebsrad in dem staatlichen Prozeß der Organisierung und Kontrolle sämtlicher Aspekte der Gesellschaft und des Landes<sup>1</sup>.

Diese in der sowjetischen Verfassung klar formulierten Grundsätze sind allen kommunistischen Regimen gemeinsam. Die Informationseinrichtungen können aufgrund der verschiedenen nationalen Situationen zum Teil Unterschiede aufweisen, doch alle zielen darauf ab, dem Staat die vorbehaltliche Kontrolle und die Leitung der Information zuzusichern, damit diese ausschließlich den Inhabern der Macht zum Vorteil gereicht<sup>2</sup>.

Bezeichnenderweise kann man daran erinnern, daß in der Sitzung vom 10. Dezember 1948 der Vollversammlung der Vereinten Nationen, wo die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, in welcher das Recht und die Freiheit auf Information klar zum

Ausdruck gebracht sind, zur Abstimmung gelangte, Rußland, Weißrußland, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Polen und die Ukraine sich der Stimme enthielten; sie haben wohl nicht dagegen gestimmt, um nicht vor der ganzen Welt an Ansehen zu verlieren.

Im Licht dieser beiden Ideologien, der westlich-demokratischen und der marxistisch-leninistischen, lassen sich die gegensätzlichen Standpunkte begreifen, die die Vertreter der Staaten, welche eben diese Ideologien ihren Verfassungen zugrunde legten, innerhalb der internationalen Organisationen einnehmen.

### *Die Länder der Dritten Welt*

Was die Informationsfreiheit anbelangt, so befinden sich die Länder der Dritten Welt in der Mitte zwischen diesen beiden gegensätzlichen Auffassungen, der westlichen und der kommunistischen. Die Standpunkte variieren je nach Land und innerhalb ein und desselben Landes wiederum nach dem vorherrschenden Regime, was vor allem auf einige Länder Afrikas und Lateinamerikas zutrifft, wo die Regierungen sich in rascher Folge ablösen. Im großen und ganzen anerkennen sie grundsätzlich das Recht und die Freiheit der Information: Die Differenzierungen setzen ein, wenn es darum geht, den Rahmen und die Ausübung dieser Freiheit zu bestimmen; und das nicht infolge einer Ideologie, sondern entweder aus pragmatischer Haltung oder aufgrund von Überlegungen, die, wenn sie gewisse Aspekte der Wirklichkeit betonen, dabei andere, gleichermassen wichtige, übergehen.

Es zeigt sich wiederum, daß die Informationsfreiheit, wie sie in den westlichen Demokratien verstanden wird, nur von fortgeschrittenen Gesellschaften angewandt werden kann, die zu einer starken nationalen Einheit gelangt sind und sich nach langen Jahren wirtschaftlicher Hochblüte politische Stabilität erworben haben. Anders ist es bei solchen Staaten, welche erst vor kurzem eine Kolonialverwaltung abgeschüttelt haben und von Stammesunterschieden und einer zerbrechlichen Wirtschaft gekennzeichnet sind. Die Information ist äußerst wichtig; wenn sich aber die politisch Verantwortlichen nicht darum kümmern und sie unkontrolliert lassen, wird sie zum Spielball unverantwortlicher Personen, denen es nur um ihre eigenen Sonderinteressen geht. Die Information muß helfen, das Volk zu erziehen, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern; Erziehung und Fortschritt sollen gemäß den von den Regierenden getroffenen Entscheidungen verwirklicht werden, wobei man sich jeweils auf eine jeder politischen Debatte folgende Phase einstellt<sup>9</sup>.

In den meisten Ländern der Dritten Welt ist die Information in ihren Freiheiten sehr eingeschränkt und praktisch nur dazu da, die Herrschenden und die von ihnen getroffenen Entscheidungen zu unterstützen.

### *Zukunftsansichten*

Aus allem bisher Gesagten geht die schwere Krise hervor, unter welcher die Informationsfreiheit auf Weltebene seit Jahren leidet, eine Krise, die sich für einige Länder aus deren pragmatischem Standpunkt ergibt, während sie in anderen mit einer auf ihre ganz besondere Auffassung vom Menschen gegründeten Ideologie zusammenhängt. Man geht in der Betrachtung nicht weit fehl, daß ungefähr 80 % der Weltbevölkerung unter Bedingungen lebt, welche die Informationsfreiheit nicht fördern, ja ihr sogar entgegenstehen: Die Information wird hier von den Regierungen zum

Schweigen verurteilt. Angesichts dieser großen Krise haben aber die internationalen Organisationen noch nicht aufgegeben und denken auch gar nicht daran, untätig zu bleiben.

Die Vereinten Nationen haben 1946 mit großer Zuversicht ihre Arbeit begonnen: Damals besaßen die westlichen Demokratien innerhalb dieser Versammlung eine große Mehrheit und waren noch ahnungslos in Bezug auf die Härte und Unnachgiebigkeit der Marxisten. In der Folge hat sich mit dem Eintritt der jungen Länder auf den Weg der Entwicklung und mit der Ausweitung totalitärer Machtsysteme die Situation beachtlich verändert, und die anfängliche Zuversicht ist weithin geschwunden. Doch es ist allgemeine Überzeugung, daß es gut ist, das Problem lebendig zu erhalten, die Diskussion darüber zu fördern und auf die Abfassung einer Erklärung oder Konvention hinzuarbeiten. Die Auseinandersetzung, der Dialog ist Ansporn für jeden, seinen eigenen Standpunkt zu überprüfen. Da es sich vor allem um ein so komplexes Thema handelt, das in vielfacher Weise in einem in rascher Veränderung begriffenen sozio-kulturellen Gesamtumfeld steht, kann niemand behaupten, die ganze Wahrheit zu besitzen oder Lösungen gefunden zu haben, die für jede Situation und für alle Zeiten gültig wären.

Die UNESCO hat es vorgezogen, zwei andere Wege einzuschlagen. Sie hat versucht, alle, die im Bereich der Massenmedien arbeiten, an ihre Verantwortlichkeit zu erinnern, und zwar sowohl in den westlichen Ländern, wo ein Übermaß an Freiheit die Unvorbereiteten zu verwirren, die Schwachen hörig zu machen und das Sozialgefüge zu untergraben droht; wie auch in den totalitären Staaten, wo ein kontrolliertes Informationswesen den Bürger einer vollständigen und unvoreingenommenen Sicht der Wirklichkeit des Staates beraubt und ihn daran hindert, auf wirksame Weise in die Führung der öffentlichen Angelegenheiten einzugreifen; und so auch in den Ländern der Dritten Welt, wo die Information sich entweder auf die Unterstützung der Regierenden beschränkt oder zu einem Instrument wirtschaftlicher Gewinnsucht wird. Auch dieser Weg hat sich als mit Schwierigkeiten übersät erwiesen, aber er ist trotzdem nicht aufgegeben worden.

Die UNESCO hat auch begonnen von der Notwendigkeit einer *ausgewogenen Information* zu sprechen: Sie hat zuerst herausgestellt, daß heute die großen Informationsströme von den entwickelten in die Entwicklungsländer gehen, während die Probleme und Errungenschaften der letzteren oft nur teilweise, verspätet und manchmal auch entstellt die internationale Bühne erreichen. Angesichts einer so klaren und glaubwürdigen Feststellung äußerten die Informationsminister der blockfreien Länder, die im Juli 1976 in Neu-Delhi zusammenkamen, kategorisch, daß „die Einrichtung einer neuen internationalen Ordnung für das Informationswesen ebenso wichtig und notwendig ist wie die von der UNO-Vollversammlung von 1974 verkündete neue internationale Wirtschaftsordnung“. Sie stimmten der Bildung einer Vereinigung (pool) der Presseagenturen der Länder der Dritten Welt zu und setzten dafür ein Koordinationskomitee ein. Das Abkommen über die Tätigkeit der neuen Vereinigung wurde im Herbst desselben Jahres auf der Konferenz von Colombo von den Staatsoberhäuptern der 85 dort anwesenden Länder der Dritten Welt angenommen.

Die hochentwickelten Länder haben sich verpflichtet, wirtschaftliche Hilfe, Schulen, Dozenten und technische Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, um die Entwicklung dieser Vereinigung zu fördern, in der Zuversicht, daß diese sich so zu organisieren vermag, daß sie den aktuellen Informationsfluß nicht behindert oder sich ihm widersetzt, sondern ihn ergänzt und, wenn nötig, berichtigt. Der Weg zu einer um-

fassenden und nützlichen Zusammenarbeit ist lang und schwierig, weil es innerhalb der Vereinigung entgegengesetzte Standpunkte gibt und von außen widerrechtlicher Druck ausgeübt wird; viele sind jedoch zuversichtlich, daß, schreitet man mit gutem Willen und Offenheit der Gedanken voran, die weltweite Information an Vollständigkeit, Objektivität und Unabhängigkeit gewinnen wird.

Die Länder der Konferenz von Helsinki haben nicht auf die globale Lösung des Problems abgezielt, wie es sich die Vereinten Nationen vorgenommen haben; sie haben das Problem auch nicht so angegangen, wie es die UNESCO versuchte, sondern zogen die Politik der kleinen Schritte vor. Trotz des mit der jüngsten Konferenz von Belgrad eingetretenen Stillstands hat diese Strategie doch einige positive Ergebnisse gebracht.

Es ist Aufgabe und Pflicht aller, die an die Würde des Menschen und an seine grundlegenden Rechte und Freiheiten glauben, darüber zu wachen und dafür tätig zu sein, daß der Information auf nationaler und internationaler Ebene nicht der Mantel des Necessus aufgenötigt wird.

#### Anmerkungen:

1. „Die Presse ist nicht nur ein kollektiver Propagandist und kollektiver Agitator, sondern auch ein kollektiver Organisator“ (Lenin).
2. Am 3. Dezember 1978 erklärte der polnische Delegierte bei der Vollversammlung der Vereinten Nationen, M. Neneman, im Laufe einer Sitzung der Dritten Kommission: „Die öffentliche Meinung über die internen Probleme zu informieren, ist ausschließliches Vorrecht eines souveränen Landes und seiner Institutionen. Der Staat ist für jede Art der Information verantwortlich, die sein Territorium verläßt, mag sie nun von öffentlichen oder privaten Einrichtungen verbreitet werden. Der Staat hat das Recht, seine internen Angelegenheiten auf die Weise bekannt zu geben, die er für richtig hält. Es gibt verschiedene Auffassungen von Informationsfreiheit, die sich auf verschiedene ideologische Systeme, verschiedene Wertsysteme und verschiedene Gesellschaftsziele gründen.“
3. Adam Malik, indonesischer Außenminister, äußerte sich vor kurzem so: „Indonesien kann sich nicht den Luxus leisten, die erforderliche Zeit und Kraft bei der Ausübung der Pressefreiheit in einer Form zu verlieren, die die Einheit des indonesischen Volkes aufs Spiel zu setzen droht, das sich anstrengt, die nationale Entwicklung erfolgreich zu verwirklichen. Die Zeitungen können nicht ohne nationalen Fortschritt gedeihen.“

#### S U M M A R Y

Freedom of information is not at its best in our world. After the Helsinki Conference it might be good to take stock. An example of this the way in which the United Nations and UNESCO treat the freedom of information. The author develops the underlying principles and ideologies as well as examining the difficulties created, for example, by satellite transmissions. He looks at the different approaches of Western democracies, of Communist governments, and those from the Third World.

## RÉSUMÉ

La liberté de l'information dans le monde ne va pas très bien. L'auteur fait un bilan après la suite de pourparlers, de la KSZE, à Belgrade. Il expose l'état des choses de la liberté de l'information tel qu'il apparaît dans les deux grandes organisations internationales: les Nations Unies et l'UNESCO. Il dégage ensuite législation et idéologies qui, dans ce cadre, sont à la base des attitudes manifestées avec les difficultés qu'apportent avec elles les retransmissions télévisées par satellites. Il montre les différences de point de vue dans les démocraties occidentales et sous les régimes communistes, enfin dans les pays du Tiers-Monde.

## RESUMEN

La situación de la libertad de información no es precisamente ideal. El autor hace balance de las deliberaciones consiguientes a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) celebradas en Belgrado. Presenta el estado de la libertad de información tal como aparece en dos grandes organizaciones internacionales, las Naciones Unidas y la UNESCO. Pone de relieve entonces la legislación y las ideologías basadas en actitudes que trascienden en este marco, junto con las dificultades que conlleva la transmisión vía satélite. Muestra las diversas concepciones en las democracias occidentales, en los regímenes comunistas y, por último, en los países del tercer mundo.