

ABHANDLUNGEN

Das Satellitendirektfernsehen und die Vereinten Nationen

Peter Malanczuk*

I. Einleitung

Die in den sechziger Jahren eingeleitete Kontroverse in den Vereinten Nationen über das Satellitendirektfernsehen fand im Weltraumausschuß, in der UNESCO, in der Internationalen Fernmeldeunion, im Politischen Sonderausschuß und in der Generalversammlung der UN statt. Dabei lassen sich zwei Hauptproblemkreise unterscheiden.

Einmal geht es um die besonders aus der Sicht der Entwicklungsländer wichtige Frage des gleichberechtigten Zugangs (*equitable access*) zu dem begrenzten Spektrum an Radiofrequenzen und vorteilhaften Satellitenpositionen im geostationären Orbit¹. Diese Frage wurde für den Satellitendi-

* Assessor, wissenschaftlicher Referent am Institut. – Text eines nachträglich mit Anmerkungen versehenen Vortrags; der auf dem vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg am 29. und 30. Juni 1983 veranstalteten Kolloquium »Völkerrechtliche und europarechtliche Probleme des Satellitendirektfernsehens« gehalten wurde.

Abkürzungen: AfP = Archiv für Presserecht; ArchVR = Archiv des Völkerrechts; ILM = International Legal Materials; JZ = Juristenzeitung; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; ÖZöR = Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht; ZLW = Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht.

¹ Aus der neueren Literatur seien hier nur angeführt: K. G. Gibbons, *Orbital Saturation: The Necessity for International Regulation of Geosynchronous Orbits*, California Western International Law Journal, Bd.9 (1979), S.139ff.; S. M. Williams, *The Geostationary Orbit: A Limited Natural Resource from Outer Space*, International Relations, Bd.6 (1979), S.662ff.; M. A. Rothblatt, *International Orbit/Spectrum Development Policy and the Growth of Geostationary Satellite Communications*, Journal of Media Law and Practice, Bd.2 (1981), S.145ff.; ders., *The Impact of International Communications Law upon Access to the Geostationary Orbit and the Electromagnetic Spectrum*, Texas International Law Journal, Bd.16 (1981), S.207ff.; ders., *Satellite Communication and*

rektrundfunk durch die Weltfunkverwaltungs-konferenz der Internationalen Fernmeldeunion 1977 in Genf geregelt². Dort wurde ein mit Ausnahme von Nord- und Südamerika weltweit geltender Plan zur Verteilung von entsprechenden Frequenzen und geostationären Satellitenpositionen an Staaten festgelegt³.

Die andere Problematik betrifft das grenzüberschreitende Satelliten-direktfernsehen, das zunehmend in den Mittelpunkt der allgemeinen Kontroverse über den transnationalen Informationsfluß geraten ist⁴. Diese Diskussion hat nunmehr einen vorläufigen Höhepunkt mit der von der Gene-

Spectrum Allocation, AJIL Bd.72 (1982), S.56ff.; P. Arnopoulos, The International Politics of the Orbit-Spectrum Issue, Annals of Air and Space Law, Bd.7 (1982), S.215ff.; R. S. Jakhu, The Legal Status of the Geostationary Orbit, *ibid.*, S.333ff.; M. L. Stern, Communication Satellites and the Geostationary Orbit: Reconciling Equitable Access with Efficient Use, Law and Policy in International Business, Bd.14 (1982), S.859ff.; S. Wießner/R. Jung, Das völkerrechtliche Regime der geostationären Umlaufbahn, ÖZöR Bd.32 (1982), S.347ff.; A. Bueckling, Satellitenrecht: Das Recht des Schnelleren im geostationären Orbit, Film und Recht 1982, S.346ff.

² Zur Entwicklung vgl. C. Q. Christol, The Modern International Law of Outer Space (1982), S.547ff. Zur Absicht, eine Weltfunkverwaltungs-konferenz zur allgemeinen Regelung des Zugangs zum geostationären Orbit abzuhalten, vgl. E. D. DuCharme/R. R. Bowen/M. J. R. Irwin, The Genesis of the 1985/87 ITU World Administrative Radio Conference on the Use of the Geostationary-Satellite Orbit and the Planning (1) of Space Services Utilizing it, Annals of Air and Space Law, Bd.7 (1982), S.261ff.

³ Vgl. Final Acts of the World Administrative Radio Conference for the Planning of the Broadcasting-Satellite Service in Frequency Bands 11,7–12,2 GHz (in Regions 2 and 3) and 11,7–12,5 GHz (in Region 1), Geneva 1977. Eine gute Darstellung des Konferenzverlaufs und der Ergebnisse geben R. Binz/H. Schult, Weltweite Verwaltungskonferenz für die Planung des Rundfunkdienstes über Satelliten in den Frequenzbereichen 11,7–12,2 GHz (in den Regionen 2 und 3) und 11,7–12,5 GHz (in Region 1) Genf, 10.1.–13.2.1977, Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1977, S.503ff.; siehe ferner H. Engelhard, Satellitendirektfernsehen – neue Technologie für einen besseren internationalen Informationsfluß? (1978), S.82ff.; N. Jasentuliyana, Regulations Governing Space Telecommunication, in: N. Jasentuliyana/R. S. K. Lee (Hrsg.), Manual on Space Law, Bd.I (1979), S.205ff.

⁴ Vgl. die Referate von J. A. Frowein und B. Simma zum Thema: Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des *domaine réservé*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 19 (1979). Siehe ferner W. Rudolf/K. Abmeier, Satellitendirektfunk und Informationsfreiheit, ArchVR Bd.21 (1983), S.1ff.; J. Delbrück, Direkter Satellitenrundfunk und nationaler Regelungsvorbehalt (Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 25) (1982), vgl. hierzu die Besprechung von K. Dohring, AfP Bd.14 (1983), S.303f.; A. Bueckling, Grenzüberschreitendes Direktfernsehen durch Satelliten – rechtlich gesehen, NJW Bd.34 (1981), S.1113ff.; ders., Satellitenfernsehen. Die Bedrohung des freien Informationsflusses durch die »freiere und ausgewogenere« Information, AfP Bd.13 (1982), S.85ff.; S. Magiera, Direct Broadcasting by Satellite and a New International Information Order, German Yearbook of International Law, Bd.24 (1981), S.288ff.; vgl. auch die Beiträge von T. M. Hagelin, M. Masmoudi, G. Warren, S. E. Doyle, R. S. Jakhu und C. Q. Christol in Syracuse Journal of

ralversammlung am 10. Dezember 1982 gegen die Stimmen westlicher Staaten angenommenen Resolution 37/92 "Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting" erreicht⁵.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf den letztgenannten Aspekt. Er soll insbesondere die verschiedenen von den Staaten eingenommenen Positionen und die eigentlichen Streitpunkte deutlich machen. Es ist zweckmäßig, mit einem kurzen Überblick über die Entwicklung zu beginnen.

II. Überblick über die Entwicklung⁶

Obwohl es auf Grund einer kanadisch-schwedischen Initiative schon 1968 zur Einsetzung einer speziellen Arbeitsgruppe des Weltraumausschusses kam, begann die eigentliche Debatte über das grenzüberschreitende Satellitendirektfernsehen erst 1972 mit der Einreichung eines sowjetischen Konventionsentwurfs⁷ beim Generalsekretär der Vereinten Nationen und der Resolution der Generalversammlung vom 9. November 1972⁸,

International Law and Commerce, Bd.8 (1981), S.266ff. Vgl. ferner B. S. Murty, Freedom of Information and Space Satellites, Indian Journal of International Law, Bd.21 (1981), S.193ff.

⁵ UN Doc.A/RES/37/92 vom 4.2.1983 = GAOR 37th Session, Supplement No.51 (A/37/51), S.98f. Der Text ist im Anhang abgedruckt, unten S.286ff. Eine deutsche Übersetzung findet sich in Vereinte Nationen 2 (1983), S.66f., mit einer Anmerkung von R. Wolf rum auf S.61f. Vgl. zu dieser EntschlieÙung auch J. Schönbeck, Die Resolution der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 über Prinzipien für das direkte Satellitenfernsehen, ZLW Bd.32 (1983), S.16ff.; S. Eilers, Noch einmal: Die Resolution der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 über Prinzipien für das direkte Satellitenfernsehen, ZLW Bd.32, S.257ff.; Rudolf/Abmeier (Anm.4), S.11f.

⁶ Ausführliche Darstellungen: B. Signitzer, Regulation of Direct Broadcasting from Satellites, The UN Involvement (1976); K. M. Queeny, Direct Broadcast Satellites and the United Nations (1978); D. D. Smith, Communication Via Satellite. A Vision in Retrospect (1976), S.186ff.; Engelhard (Anm.3), S.46ff.; R. Basu, The Use of Direct Broadcast Satellites: Recent Debates at the United Nations, Indian Journal of International Law, Bd.20 (1980), S.265ff.; J. Chapman/G. Warren, Direct Broadcast Satellites: The ITU, UN and the Real World, Annals of Air and Space Law, Bd.4 (1979), S.413ff.; Christol (Anm.2), S.605ff.; C. M. Dalfen, Principles Governing Direct Satellite Broadcasting, in: Jasentuliyana/Lee (Anm.3), S.283ff.

⁷ UN Doc.A/8771 vom 9.8.1972, abgedruckt bei Queeny, S.229ff., und in ILM Bd.11 (1972), S.1375.

⁸ UN Doc.A/RES/2916 (XXVII) vom 9.11.1972. Am 15.11.1972 verabschiedete außerdem die 17. Generalkonferenz der UNESCO eine "Declaration of Guiding Principles of Satellite Broadcasting for the Free Flow of Information" mit 55 gegen 7 Stimmen bei 22 Enthaltungen, UNESCO Doc.17 C/98 Annex - Recommendations of November 14, 1972,

die, von dem sowjetischen Entwurf kenntnisnehmend, die Notwendigkeit betonte, die Souveränität der Staaten gegen äußere Einmischung durch ausländische Satellitendirektfernsehprogramme zu schützen. Die mit 102 Stimmen gegen die alleinige Stimme der Vereinigten Staaten verabschiedete Resolution forderte den Weltraumausschuß auf, Rechtsgrundsätze für eine völkerrechtliche Regelung des grenzüberschreitenden Satellitendirektfernsehens zu erarbeiten.

In den folgenden zehn Jahren bemühte sich jedoch der Weltraumausschuß vergeblich, einen Konsens über einen Prinzipienkatalog zu erreichen. Die Hauptstreitpunkte betrafen die von westlichen Staaten abgelehnten Prinzipien der vorherigen Zustimmung des Empfangsstaates (*prior consent*) zur Bestrahlung seines Territoriums mit ausländischen Fernsehprogrammen, der Unzulässigkeit bestimmter Programminhalte und der Verantwortlichkeit des Sendestaates für alle in seinem Jurisdiktionsbereich veranstalteten grenzüberschreitenden Sendungen.

Die vor allem im Weltraumausschuß ablaufende Auseinandersetzung schien durch die sogenannte technisch-rechtliche Regelung des Satellitendirektfernsehens durch die Weltfunkverwaltungskonferenz von 1977 weitgehend gegenstandslos geworden zu sein⁹. Auf die dort gewählte technische Methode der Verteilung von nationalen Sendefrequenzen und Satellitenpositionen und ihre völkerrechtliche Problematik kann hier nicht näher eingegangen werden. Wesentlich ist, daß im praktischen Ergebnis – von der Sonderproblematik des auf der Konferenz von 1977 weit unterschätzten technisch unvermeidbaren *spillover* abgesehen¹⁰ – eine wichtige Vor-

ILM Bd.11 (1972), S.1476. Diese Resolution gab dem Prinzip der Staatensouveränität Vorrang vor der individuellen Informationsfreiheit und forderte bei grenzüberschreitendem Satellitendirektfernsehen eine vorherige Vereinbarung zwischen Sende- und Empfangsstaat.

⁹ Vgl. Anm.3.

¹⁰ Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Report on legal questions raised by cable television and by direct satellite broadcasts (Rapporteur: Mr. Stoffelen), Legal Affairs Committee, Doc.4756 vom 17.7.1981, S.12; Direct Broadcasting by Satellite, Report of a Home Office Study (HMSO) 1981, S.77ff.; S. Magiera, Eine »Neue Internationale Informationsordnung«: Anfang oder Ende grenzüberschreitender Kommunikationsfreiheit?, Europa-Archiv, Bd.36 (1981), S.579; Bueckling, NJW 1981, S.1114f. (Anm.4); Rudolf/Abmeier (Anm.4), S.35ff. In dem von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorgelegten Zwischenbericht über Realität und Tendenzen des Fernsehens in Europa: Perspektiven und Optionen, KOM (83) endg. vom 1.7.1983, S.13, heißt es: »Für die Sendungen der zukünftigen nationalen Satelliten wurde der potentielle Spillover über die Landesgrenzen hinaus bereits von der Genfer Konferenz 1977 als sehr hoch beurteilt. Dieser Spillover nimmt parallel zu der Entwicklung der Empfangsantennen-Technik weiter zu. Daraus ergibt sich eine völlige Verkehrung der Ausgangslage: Das Bedeckungsgebiet wird

entscheidung auf technischer Ebene über die Möglichkeit getroffen wurde, fremde Staaten gezielt mit Satellitendirektfernsehen zu bestrahlen¹¹. An dieser völkerrechtlich verbindlichen technischen Einschränkung des grenzüberschreitenden Satellitendirektfernsehens ändern auch die von einigen westlichen Staaten bei der Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz von 1977 abgegebenen Erklärungen nichts, daß mit ihrer Unterschrift keine Anerkennung des *prior consent* verbunden sei und daß die Regelungen der Internationalen Fernmeldeunion nur technisch-rechtlichen Charakter ohne Bedeutung für den politisch-rechtlichen Anspruch auf freien Informationsfluß haben¹². Nach dieser Auffassung ist die nach der Vorschrift 428 A (jetzt No.6222) der Funkvollzugsordnung der Fernmeldeunion erforderliche Zustimmung keine Bestätigung des *prior consent*-Prinzips, sondern nur aus technischen Gründen erforderlich, um nationale Satellitensendungen möglichst gegen Störungen von außen zu schützen¹³.

In ihrem Bericht an den Weltraumausschuß 1977 erklärte die Fernmeldeunion, der grenzüberschreitende Satellitendirektrundfunk sei nach dem Plan von 1977 auf denselben Kanälen nur in wenigen Fällen und nur auf der Grundlage von Vereinbarungen der betroffenen Staaten möglich¹⁴. Der technisch unvermeidbare *spillover* in benachbartes Territorium sei in Übereinstimmung mit der Vorschrift 428 A auf ein Minimum reduziert worden. Überdies sei es zu erwarten, daß die Empfangsmöglichkeiten von ausländischen Satellitendirektrundfunksendungen aus technischen Gründen geringer sein dürften als im Falle des terrestrischen Rundfunks.

wesentlich größer sein als das Versorgungsgebiet, d. h. es können mehr Zuschauer außerhalb des eigentlichen Sendebereichs die Programme empfangen als innerhalb dieses Bereichs.

¹¹ Engelhard (Anm.3), S.92ff.; Frowein (Anm.4), S.12ff.; Simma (Anm.4), S.77; Rudolf/Abmeier (Anm.4), S.6 und 8; R. S. Jakhu, *Direct Broadcasting Via Satellite and a New Information Order*, *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, Bd.8 (1981), S.384f.; vgl. auch Bueckling, *NJW* 1981, S.1117 (Anm.4); zu weitgehend in der Beurteilung: U. Lang/E. Schwarz, *Fernsehen – künftig ein »Spiel ohne Grenzen«?* – Politische und rechtliche Aspekte des luxemburgischen Satelliten-Projekts, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1981, S.289.

¹² Die USA, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland, Nachweise bei Frowein (Anm.4), S.13.

¹³ Die bereits 1971 eingeführte Vorschrift lautet: "In devising the characteristics of a space station in the broadcasting-satellite service, all technical means available shall be used to reduce, to the maximum extent practicable, the radiation over the territory of other countries unless an agreement has been previously reached with such countries". No.6222 ITU Radio Regulations and Additional Regulations, *Final Acts of the World Administrative Radio Conference*, Geneva 1979.

¹⁴ Vgl. Jakhu (Anm.11), S.34.

Nach den Regelungen der Fernmeldeunion ist der technisch unvermeidbare *spillover* zulässig, und zwar ohne Zustimmung der betroffenen Nachbarstaaten¹⁵. Sie unterscheiden dabei nicht zwischen unbeabsichtigter und beabsichtigter Überstrahlung. Letztere wäre gegeben, wenn der technisch unvermeidbare *spillover* ausgenutzt wird, um gerade für Nachbarstaaten Programme zu senden.

Im Anschluß an die Weltfunkverwaltungs-konferenz von 1977 schlug Großbritannien den Vereinten Nationen in einem Arbeitspapier vor, auf die weitere Diskussion über eine völkerrechtliche Regelung des grenzüberschreitenden Satellitendirektfernsehens zu verzichten¹⁶. Die Frage sei ausreichend mit dem Plan von 1977 geregelt worden, weitere Rechtsprinzipien seien überflüssig. Die gezielte Bestrahlung eines fremden Staates ohne seine Zustimmung stelle nunmehr eine Verletzung der Vertragspflichten der Mitgliedstaaten der Fernmeldeunion dar und sei wegen der technischen Restriktionen praktisch unmöglich geworden.

Dieser pragmatische Vorschlag fand die Unterstützung der USA und der Bundesrepublik Deutschland, überzeugte aber nicht die Mehrheit der Staaten, die die Regelungen der Fernmeldeunion nicht als ausreichend erachtete, alle mit dem grenzüberschreitenden Potential des Satellitendirektfernsehens auftretenden Probleme rechtlich zu lösen¹⁷. Insgesamt läßt sich sagen, daß sich die Tendenz in den Vereinten Nationen durchgesetzt hat, die Regelungen der Fernmeldeunion nur als technische zu betrachten, die den Zweck haben, die Einrichtung und den Betrieb von Direktrundfunksystemen zu koordinieren¹⁸. Die Entscheidung weitergehender Fragen würde in der Tat die Kompetenzgrenzen der Fernmeldeunion überschreiten und die Gefahr einer Politisierung dieser Sonderorganisation hervorru-

¹⁵ Zutreffend Rudolf/Abmeier (Anm.4), S.35. Unrichtig Eilers (Anm.5), S.257f., demzufolge die ITU-Regeln »sogar die Bestrahlung im Bereich des technisch unvermeidbaren *spillover* von der Zustimmung des betroffenen Staates abhängig machen...«.

¹⁶ UN Doc.A/AC.105/196 vom 11.4.1977 Annex IV; vgl. hierzu Chapman/Warren (Anm.6), S.425f.; Christol (Anm.2), S.674f.

¹⁷ Vgl. Jasentuliyana (Anm.3), S.220; B. H. Dickson, Effects of 1977 I.T.U. World Administrative Conference on the Formulation of U.N. Draft Principles on Direct Broadcast Satellites (DBS), Annals of Air and Space Law, Bd.2 (1977), S.260ff.

¹⁸ Jasentuliyana, *ibid.*: »the tendency in the United Nations is to regard them only as technical regulations co-ordinating the establishment of DTBS systems which do not, therefore, eliminate the need for further legal regulations to govern the relations of states in the conduct of DTBS«.

fen¹⁹. Ihre Aufgabe besteht darin, die störungsfreie Nutzung aller Arten der internationalen Telekommunikation sicherzustellen²⁰.

Die durch den Plan von 1977 technisch präjudizierte Diskussion²¹ im Weltraumausschuß wurde weitergeführt, ohne in den substantiellen Streitfragen wesentliche Fortschritte zu machen. Es ist in diesem Rahmen nicht sinnvoll und auch nicht erforderlich, auf die zahlreichen dem Weltraumausschuß vorgelegten Diskussionsgrundlagen und Arbeitspapiere zu einzelnen Prinzipien näher einzugehen²². Für das Verständnis des unmittelbaren Hintergrundes der Resolution 37/92 der Generalversammlung genügt es, die Entwicklung in den Jahren 1981 und 1982 zu skizzieren. Zunächst aber sollen die bereits knapp angedeutete Haltung von Staatengruppen oder einzelner Staaten sowie ihre Argumente präziser erläutert werden.

III. Die Position von Staaten bzw. Staatengruppen im einzelnen

1. Die Ostblockstaaten

Bei der zwischen Ost und West umstrittenen Frage des grenzüberschreitenden Informationsflusses geht es bekanntlich nicht nur um die ganz verschiedene Funktion der Medien in den jeweiligen Systemen, sondern auch um ideologische Gegensätze und ein divergentes Menschenrechtsverständnis, die die fundamentalen Unterschiede der politischen und gesellschaftli-

¹⁹ Vgl. J. F. Galloway, *Telecommunications, National Sovereignty and the Geostationary Orbit*, Proceedings of the Twentieth Colloquium on the Law of Outer Space (International Institute of Space Law of the International Astronautical Federation, September 25–October 1, 1977) (1978), S.227 und 229f.

²⁰ Vgl. A. Noll, *International Telecommunication Union*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, R. Bernhardt (Hrsg.), Instalment 5 (1983), S.177ff. Zur nicht unproblematischen, aber praktisch erledigten Frage, ob die Internationale Fernmeldeunion die Kompetenz hat, Satellitenpositionen für Fernmeldezwecke im geostationären Orbit zu verteilen, vgl. N. M. Matte, *Aerospace Law: Telecommunication Satellites*, RdC Bd.166 (1980 I), S.163ff.; Rudolf/Abmeier (Anm.4), S.5f.; Jakhu (Anm.11), S.383. Die 2. Weltraumkonferenz der Vereinten Nationen 1982 hat Zuständigkeit und Praxis der ITU in Bezug auf die geostationäre Umlaufbahn bestätigt, vgl. M. Széplábi, *UNISPACE und Weltraumrecht. Ergebnisse und Perspektiven der 2. Weltraumkonferenz der Vereinten Nationen*, ZLW Bd.31 (1982), S.323 und 327f. So auch die Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland im Politischen Sonderausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 4.11.1982, UN Doc.A/SPC/37/SR.18 vom 8.11.1982, S.3 Ziff.6.

²¹ Zu den Gründen für die Fortsetzung der Debatte in den Vereinten Nationen siehe die Überlegungen von Rudolf/Abmeier, S.6f.

²² Vgl. die Literatur in Anm.6.

chen Ordnungen widerspiegeln²³. Die staatliche Kontrolle der Informationsmöglichkeiten der Bevölkerung in sozialistischen Staaten scheint eine wesentliche Voraussetzung der Sicherung des Herrschaftssystems zu sein. Daraus erklären sich die politischen Schwierigkeiten, gegenüber den Ostblockstaaten das Prinzip des freien Informationsflusses durchzusetzen.

Die Ostblockstaaten haben von Anfang an in den Vereinten Nationen die Bemühungen anderer Staaten unterstützt, das grenzüberschreitende Satellitenfernsehen völkerrechtlich einzuschränken²⁴. Der von der Sowjetunion 1972 den Vereinten Nationen vorgelegte eigene Konventionsentwurf²⁵ ist nicht nur bedeutsam, weil er den Rahmen der Diskussion wesentlich mitabsteckte, sondern auch weil er die Ausgangsposition der sozialistischen Staaten markiert.

Die wichtigste Bestimmung enthält Art.V, wonach die Vertragsparteien fremde Staaten mit Satellitendirektfernsehen nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung bestrahlen dürfen. Der Entwurf begnügt sich aber nicht damit, sondern sieht zusätzlich eine Reihe von Regelungen vor, die auf die Kontrolle von Programminhalten abzielen. Art.VI bestimmt, daß Sendungen ohne ausdrückliche Zustimmung der Empfangsstaaten und mit nach Art.IV unzulässigen Programminhalten rechtswidrig sein und die internationale Verantwortlichkeit des Sendestaates begründen sollen. Eine Reihe von illegalen Sendungen werden noch einmal besonders in Abs.2 von Art.VI aufgeführt. Von zentraler Bedeutung ist ferner Art.VII, der die internationale Verantwortlichkeit des Sendestaates für alle von seinem Staatsgebiet ausgehenden Aktivitäten ohne Rücksicht darauf festlegt, ob es sich um private oder staatliche Sendeveranstaltungen handelt. Schließlich

²³ Simma (Anm.4), S.53ff. und 132 (Diskussion); R. Streinz, Meinungs- und Informationsfreiheit zwischen Ost und West, Möglichkeiten und Grenzen intersystemarer völkerrechtlicher Garantien in einem systemkonstituierenden Bereich (Münchener Universitätschriften, Abhandlungen zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung, Bd.49) (1981).

²⁴ Während die Sowjetunion mit Brasilien, Indien, Mexiko, der Tschechoslowakei und Frankreich den 1966 von der Vereinten Arabischen Republik unterbreiteten Vorschlag unterstützte, das Satellitendirektfernsehen im damals verhandelten Weltraumvertrag bis zum Abschluß einer besonderen Übereinkunft zu verbieten, sprachen sich die USA und Großbritannien entschieden dagegen aus, vgl. Engelhard (Anm.3), S.46. Eine genaue Analyse der Haltung der UdSSR leistet Queeny (Anm.6), S.95ff.

²⁵ Siehe oben Anm.7. Zum Entwurf vgl. Engelhard, S.48ff.; Christol (Anm.2), S.636ff.; Smith (Anm.6), S.197ff.; Queeny, S.97ff. Als Vorläufer des Konventionsentwurfs von 1972 sind die 1970 von der UdSSR vorgelegten "Model General Principles for the Use of Artificial Earth Satellites for Radio and Television Broadcasting" einzustufen, vgl. Christol, *ibid.*, S.627f.

ist zu erwähnen, daß nach Art. IX der Empfangsstaat berechtigt sein soll, mit allen ihm möglichen Maßnahmen gegen rechtswidrige ausländische Sendungen vorzugehen, und zwar nicht nur innerhalb seines Territoriums, sondern auch im Weltraum und anderen hoheitsfreien Bereichen. Damit wären nicht nur interne Maßnahmen, sondern auch die Zerstörung des fremden Satelliten oder Störsendungen vom Weltraum aus gerechtfertigt²⁶.

Die Sowjetunion modifizierte ihre Position 1974 mit einem neuen Entwurf²⁷. Zwar wurde nicht mehr eine Konvention, sondern nur die Aufstellung von Prinzipien für das Satellitendirektfernsehen gefordert, aber auch diese Prinzipien sollten rechtlich verbindlich sein. Inhaltlich gab es keine wesentlichen Änderungen: Maßnahmen des Empfangsstaates gegen rechtswidrige Sendungen sollten nur in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zulässig sein. Der Katalog illegaler Programminhalte wurde lediglich kürzer gefaßt.

An der sowjetischen Position fällt die doppelte Sicherung gegen unerwünschte ausländische Sendungen auf, womit offenbar eine Verhandlungsposition aufgebaut werden sollte²⁸. Eigentlich genügte das Zustimmungserfordernis, um die staatliche Kontrolle des Empfangsstaates über den Informationsfluß und damit auch über unerwünschte Programminhalte rechtlich sicherzustellen. In der Tat unterbreitete die Sowjetunion 1977 im Weltraumausschuß einen sogenannten Kompromißvorschlag in dem Sinne, daß sie auf die in ihrem Konventionsentwurf geforderten Beschränkungen für Programminhalte verzichten könne, wenn andere Staaten das *prior consent*-Prinzip akzeptierten. Verständlicherweise ließen sich westliche Staaten nicht auf dieses Angebot ein.

Die Kontroverse über das Satellitendirektfernsehen bietet den sozialistischen Staaten objektiv eine Chance, Konzessionen an die individuelle Informationsfreiheit, die sie mit dem Beitritt zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und zur KSZE-Schlußakte von 1975 zumindest verbal gemacht haben, zu relativieren²⁹.

In der völkerrechtlichen Argumentation stützen sich die Ostblockstaaten auf das Prinzip der Staatensouveränität, das in einem absoluten Sinne interpretiert wird, sowie auf den Grundsatz der Nichteinmischung in

²⁶ Vgl. Engelhard, S.51. Später deutete die UdSSR freilich an, daß nur "lawful" Maßnahmen nach dem Vertragsentwurf zulässig sein sollten, vgl. Smith, S.198f.

²⁷ Vgl. Queeny (Anm.6), S.164ff; Engelhard, S.53.

²⁸ Engelhard, S.56.

²⁹ Simma (Anm.4), S.76.

innere Angelegenheiten³⁰. Die gezielte Bestrahlung eines fremden Staates ohne dessen vorherige Zustimmung stelle eine Intervention in die inneren Angelegenheiten des Empfangsstaates und eine Verletzung seiner Souveränität dar. So erläuterte Bulgarien im Politischen Sonderausschuß am 4. November 1982, daß das Satellitendirektfernsehen in strikter Übereinstimmung mit den Normen des geltenden Völkerrechts, der UN-Charta und den einschlägigen Bestimmungen des Weltraumrechts stehen müsse. Eines der wichtigsten Prinzipien des geltenden Völkerrechts sei das der Staatensouveränität, "whereby laws and regulations having force in the territory of a particular State must be sanctioned by the authorities of that State. Therefore, no State could carry out any specific activity, such as direct television broadcasting, in the territory of another State, without the explicit consent of the latter"³¹.

Von Interesse ist schließlich, daß die DDR die Auffassung vertritt, daß ein *overspill*, der spezifisch für Empfänger in anderen Staaten bestimmt ist, unzulässig sei, da er das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verletze³².

2. Die Entwicklungsländer

Obwohl die Entwicklungsländer³³ ebenfalls für das *prior consent*-Prinzip eintreten, sind die Akzente der Auseinandersetzung im Nord-Süd-Verhältnis anders gesetzt als im Ost-West-Konflikt. Freilich ist bei aller Betonung der Unterschiede in der politischen Motivation nicht zu verkennen, daß es auch in der Dritten und Vierten Welt eine ganze Reihe von Staaten gibt, deren Regime sich zur Erhaltung ihrer politischen Macht darauf angewiesen fühlen, die Informationsmöglichkeiten ihrer Bevölkerungen unter Kontrolle zu halten. Die Medienstrukturen in der Dritten

³⁰ Vgl. die Stellungnahme der UdSSR im Politischen Sonderausschuß der Generalversammlung am 3.11.1982, UN Doc.A/SPC/37/SR.17 vom 9.11.1982, S.6; vgl. auch Ukraine: UN Doc.A/SPC/37/SR.16 vom 5.11.1982, S.11; Mongolei: UN Doc.A/SPC/37/SR.20 vom 9.11.1982, S.9f.; Rumänien: UN Doc.A/SPC/37/SR.18 vom 8.11.1982, S.5. Zur sowjetischen Auffassung über die grenzüberschreitende Information ausführlich Simma, S.52ff.

³¹ Bulgarien: UN Doc.A/SPC/37/SR.18 vom 8.11.1982, S.9f.

³² DDR: UN Doc.A/SPC/37/SR.34 vom 26.11.1982, S.12.

³³ Zur Perspektive der Entwicklungsländer vgl. J. Bandyopadhyaya, *North over South, A Non-Western Perspective of International Relations* (1982), S.166ff.; J. Bortnick, *International Information Flow: The Developing World Perspective*, *Cornell International Law Journal*, Bd.14 (1981), S.333ff.; Jakhu (Anm.11), S.375ff.; Wolfrum (Anm.5), S.61.

Welt unterscheiden sich vielfach nicht wesentlich von denen in sozialistischen Staaten.

Dies vorausgeschickt, hat die Opposition der Entwicklungsländer gegen ein uneingeschränktes grenzüberschreitendes Direktfernsehen natürlich auch spezifische Gründe, für die man ein gewisses Verständnis aufbringen muß. Neben der Möglichkeit feindseliger und diskriminierender Propaganda wird besonders die Gefahr der Untergrabung der geistigen und kulturellen Identität hervorgehoben. Dabei geht es nicht nur um die häufig zitierten Beispiele der Übertragung eines spanischen Stierkampfes nach Indien oder einer Dokumentation über die Frauenbewegung in Europa nach Saudi-Arabien. Vielmehr ist es ein Grundproblem, daß viele der neuen Staaten sich in einem schwierigen Prozeß der Nationsbildung und staatlicher Identitätsfindung befinden, den sie durch eine massive fremde kulturelle Beeinflussung erschwert sehen. Ferner befürchten viele Entwicklungsländer, daß Fernsehprogramme aus der industrialisierten Welt entweder durch direkte Werbung oder einfach durch die Vermittlung eines Bildes über gehobene Lebens- und Konsumgewohnheiten sozial destabilisierend wirken könnten, weil sie Erwartungen in der Bevölkerung erwecken, die wirtschaftlich nicht erfüllt werden können.

Aus der Perspektive der Entwicklungsländer steht der Streit über das Satellitenfernsehen außerdem in dem größeren Zusammenhang der Förderung nach einer sogenannten Neuen Weltinformationsordnung, die Bestandteil einer Neuen Weltwirtschaftsordnung sein soll³⁴. Bei dieser hauptsächlich im Rahmen der UNESCO geführten Diskussion über die Neue Weltinformationsordnung, für die bisher keine klare Definition vorliegt, geht es um das Problem der Rückständigkeit der Kommunikationsstrukturen in den Entwicklungsländern und der Einseitigkeit des Informationsflusses von Nord nach Süd.

Der Ausbau der internen Kommunikationsstrukturen in der Dritten Welt gilt heute als ein wichtiger Hebel der Entwicklung und wird in den

³⁴ Vgl. Magiera (Anm.4), S.288ff.; ders. (Anm.10), S.579ff.; R. Richter, Noch eine »neue Weltordnung«? Zur Mediendeklaration der UNESCO und den Forderungen nach Kontrolle der Presse, Europa-Archiv, Bd.34 (1979), S.211ff.; dieselbe, Die neue Weltinformationsordnung, Europäische Rundschau, Bd.9 (1981), S.77-85; B. Weyl, Anmerkungen zur Medienpolitik der UNESCO – unter besonderer Berücksichtigung ihrer Mediendeklaration und deren Geschichte, Festschrift für Martin Löffler (1980), S.409ff.; B. C. Witte, Medienpolitik für freien Informationsfluß, Außenpolitik, Bd.33 (1982), S.159ff.; K. V. Raman, Towards a New World Information and Communication Order: Problems of Access and Cultural Development, in: R. St. Macdonald/D. M. Johnston (Hrsg.), The Structure and Process of International Law (1983), S.1027ff.

Vereinten Nationen durch besondere Programme gefördert. Dem Satellitendirektfernsehen wird dabei potentiell keine unerhebliche Rolle zugeacht³⁵. Gerade in Ländern mit hohen Analphabetenraten scheint die neue Kommunikationstechnik eine ungeahnte Möglichkeit zu eröffnen, das allgemeine Informationsniveau in Bereichen wie Erziehung, Bildung, Landwirtschaft oder Gesundheitsvorsorge zu heben³⁶. Experimentell wurde das Satellitendirektfernsehen mit Hilfe der Vereinigten Staaten in diesem Sinne bereits in Indien erprobt.

Das Interesse der Entwicklungsländer an der Nutzung der Vorteile des Satellitendirektfernsehens für nationale Zwecke hat sich völkerrechtlich bereits in den Final Acts der Weltfunkverwaltungskonferenz von 1977 manifestiert³⁷, wo zur Sicherung der zukünftigen Nutzungschancen der Entwicklungsländer ohne Rücksicht auf ihren gegenwärtigen Bedarf und ihre aktuellen technologischen Fähigkeiten in Abkehr von dem *first come – first served*-Prinzip Radiofrequenzen und geostationäre Satellitenpositionen durch eine *a priori*-Planung verteilt wurden, um zu verhindern, daß das knappe Spektrum frühzeitig von den technologisch fortgeschrittenen Staaten besetzt wird³⁸. Soweit technisch möglich wurden den Entwicklungsländern auch relativ mehr nationale Sendekanäle für den Satellitendirektfunk zugewiesen als anderen Staaten.

Ferner befürchten die Entwicklungsländer, daß die Einseitigkeit des Informationsflusses verstärkt werden könnte, wenn das grenzüberschreitende Satellitendirektfernsehen uneingeschränkt zugelassen wird. Die Länder der Dritten Welt beklagen die Monopolisierung der Berichterstattung, die international von wenigen großen Nachrichtenagenturen beherrscht wird. Sie vermittele häufig verzerrte Bilder über die Gesellschaften und Probleme der Dritten Welt und beschränke sich meist auf die Meldung von Katastrophen oder Kriegsentwicklungen. Bei dem ungleichgewichtigen Informationsfluß aus dem Norden werde dagegen die Eigenständigkeit von Kulturen und Wertsystemen in der Dritten Welt nicht genügend beachtet.

Die Forderung nach Berücksichtigung der gegenwärtigen internationalen Medienstrukturen wird im Prinzip auch von westlichen Staaten als

³⁵ Vgl. R. Chipman (Hrsg.), *The World in Space. A Survey of Space Activities and Issues*. Prepared for UNISPACE 82 (1982), S.496 ff.

³⁶ Vgl. R. S. Jakhu/R. Singal, *Satellite Technology and Education*, *Annals of Air and Space Law*, Bd.7 (1981), S.399–404; Engelhard (Anm.3), S.27 ff.; D. Hawkrigde/J. Robinson, *Organizing Educational Broadcasting* (1982); J. N. Petton, *Global Talk* (1981), S.208 ff.

³⁷ Vgl. Anm.3.

³⁸ Vgl. dazu Matte (Anm.20), S.153 ff.

legitim anerkannt, zumindest seitdem die Mediendeklaration der UNESCO von 1978³⁹ wieder zu einer deutlicheren, aber keineswegs eindeutigen Betonung des Grundsatzes des freien Informationsflusses geführt hat. Sie leisten eine sogenannte Medienentwicklungshilfe, wenden sich aber gegen Versuche, den freien Informationsfluß und die Freiheit der journalistischen Berichterstattung einzuschränken⁴⁰.

Soweit es um die Problematik des grenzüberschreitenden Satellitendirektfernsehens geht, ist darauf hinzuweisen, daß sie nicht nur im Nord-Süd-Verhältnis, sondern auch im Verhältnis von verschiedenen Staaten der Dritten Welt zueinander eine potentielle Rolle spielt. Im Schlußprotokoll der Weltfunkverwaltungskonferenz von 1977 haben Staaten in Asien und Afrika Vorbehalte gegen unliebsame Sendungen aus benachbarten Staaten erklärt⁴¹, obwohl nach der Vorschrift 428 A bei einem technisch unvermeidbaren *spillover* keine Zustimmung des betroffenen Staates erforderlich ist.

Die überwältigende Mehrheit der Entwicklungsländer ist für eine rechtliche Regelung des grenzüberschreitenden Satellitendirektfernsehens nach dem *prior consent*-Prinzip. Die völkerrechtliche Argumentation stützt sich dabei entweder ausschließlich oder doch hauptsächlich auf das Prinzip der Staatensouveränität und den Grundsatz der Nichteinmischung mit besonderer Betonung des Aspekts des Schutzes der eigenen kulturellen Tradition. Das gilt auch für die lateinamerikanischen Staaten⁴², obwohl die amerikanische Menschenrechtskonvention das Recht der individuellen Informationsfreiheit enthält⁴³, und für die Europaratmitglieder Türkei

³⁹ Declaration on Fundamental Principles Concerning the Contribution of the Mass Media to Strengthening Peace and International Understanding, to the Promotion of Human Rights and to Countering Racism, Apartheid and Incitement to War vom 22.11.1978, abgedruckt in UNESCO-Doc.: New Communication Order 9. Historical Background of the Mass Media Declaration, S.123ff.

⁴⁰ Vgl. Witte (Anm.34), S.159ff.; ders., Medienförderung in der Dritten Welt, Vereinte Nationen 6 (1983), S.184ff.

⁴¹ Vgl. Final Acts (Anm.3), S.113ff. (Bangladesch, Laos, Pakistan, Algerien, Südkorea, Indien, Nordkorea, Tunesien und China).

⁴² Vgl. etwa die von Argentinien 1974 dem Weltraumausschuß vorgelegte "Draft International Convention on Direct Broadcasting by Satellite", UN Doc.A/AC.105/134, dazu Queeny (Anm.6), S.184ff. Siehe auch die Stellungnahmen von Brasilien, UN Doc.A/SPC/37/SR.33 vom 26.11.1982, S.7f. Ziff.29-33; Costa Rica, UN Doc.A/37/PV.100, S.46f.; Chile, UN Doc.A/37/PV.100, S.43ff.; Kolumbien, UN Doc.A/37/PV.100, S.42f.; Mexiko, UN Doc.A/37/PV.100, S.38.

⁴³ Art.13 der American Convention on Human Rights vom 22.11.1969, abgedruckt in B. Simma/U. Fastenrath (Hrsg.), Menschenrechte - Ihr internationaler Schutz (1979), S.325ff.

und Zypern. Soweit die völkerrechtliche Gültigkeit der individuellen Informationsfreiheit auf globaler Ebene oder zumindest der Wert des freien Informationsflusses überhaupt anerkannt werden, wird die Informationsfreiheit der Staatensouveränität untergeordnet oder argumentativ so relativiert, daß sie sich in ihr Gegenteil umkehrt und zur Rechtfertigung einer Regierungszensur herangezogen wird.

Ecuador z. B. begründet die Notwendigkeit einer *prior consent*-Regelung damit, daß dies eine Garantie der »Effektivität« und »wirklichen Anwendung« des Prinzips der Informationsfreiheit sei: Die Informationsfreiheit impliziere "the existence of choice, of participation and of consultation. It cannot be understood as a right to saturate a captive subjacent population whose only choice would be to turn off the television set. Out of respect for the sovereignty of the communications media in each country a system of equitable principles has to be the response of an international community based on principles of law"⁴⁴.

Viele Entwicklungsländer meinen, die Informationsfreiheit könne wegen der ökonomischen Ungleichheit nicht uneingeschränkt gelten. Sie befürchten, daß die neue Kommunikationstechnik einseitig von den technologisch fortgeschrittenen Staaten ideologisch, kulturell, politisch und wirtschaftlich zum Nachteil anderer Staaten genutzt werden könnte.

3. Die westlichen Staaten

Das Lager der westlichen Staaten ist in der Frage des grenzüberschreitenden Satellitendirektfernsehens politisch gespalten. Die Wortführer der Gruppe von Staaten, die in dem Streit zwischen Souveränität und Informationsfreiheit eine vermittelnde Haltung, allerdings zugunsten des *prior consent*-Prinzips, einnehmen wollen, sind Kanada, das die ökonomische und kulturelle Überfremdung durch den mächtigen südlichen Nachbarn und seinen Medieneinfluß fürchtet⁴⁵, sowie das traditionell den Problemen der Entwicklungsländer gegenüber aufgeschlossene Schweden. Diese beiden Staaten haben durch eine Reihe von teils gemeinsam, teils allein einge-

⁴⁴ UN Doc.A/37/PV.100, S.39ff.

⁴⁵ Vgl. G. Warren, A Canadian Perspective on Direct Broadcast Satellites and the New World Information and Communication Order, *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, Bd.8 (1981), S.391ff.; vgl. auch den Tagungsbericht von K. Meirowitz, Satelliten-Kommunikation. Nationale Mediensysteme und internationale Kommunikationspolitik, Symposium in Hamburg am 10. und 11. Dezember 1982, *ArchVR* Bd.21 (1983), S.403 (Melody); E. F. Scholz, Bericht über die Jahresversammlung des International Institute of Communications, *ArchVR* Bd.21 (1983), S.113f. (John Meisel).

brachten Prinzipienentwürfen und zahlreichen informellen Initiativen versucht, die gegensätzlichen Grundpositionen zu überbrücken.

Zur Gruppe der Befürworter des *prior consent* gehört auch Frankreich. Bereits 1966 unterstützte Frankreich zusammen mit der UdSSR, der CSSR, Brasilien, Indien und Mexiko einen im Weltraumausschuß eingebrachten Vorschlag der Vereinten Arabischen Republik, das Satellitendirektfernsehen im Weltraumvertrag, der damals ausgehandelt wurde, bis zum Abschluß einer speziellen Vereinbarung zu verbieten⁴⁶. Da dieser Vorschlag am Widerstand der USA und Großbritanniens scheiterte, regte Frankreich ein Jahr später, unterstützt von der UdSSR und der Vereinten Arabischen Republik, im Weltraumausschuß an, das grenzüberschreitende Satellitendirektfernsehen zum Gegenstand einer völkerrechtlichen Regelung zu machen, weil die Vorschriften der Internationalen Fernmeldeunion nicht ausreichten⁴⁷.

Nur eine kleine Minderheit von Staaten ist im Weltraumausschuß grundsätzlich gegen eine restriktive Regelung des grenzüberschreitenden Satellitendirektfernsehens aufgetreten. Dazu gehören vor allem die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Belgien, Italien, Japan und die Bundesrepublik Deutschland. Diese Staaten zeigten sich allenfalls bereit, eine Notifikations- und Konsultationspflicht des Sendestaates gegenüber dem Empfangsstaat zu akzeptieren. Sie befürchten, daß von einer restriktiven Regelung des grenzüberschreitenden Satellitendirektfernsehens nachteilige völkerrechtliche oder völkerrechtspolitische Wirkungen für andere Formen des transnationalen Informationsflusses ausgehen könnten.

Die westlichen Staaten meinen, daß die Regelungen der Fernmeldeunion genügen und daß die Sorgen über die mögliche Gefahr einer gezielten Bestrahlung fremder Staaten übertrieben seien. Außerdem werden teils völkerrechtliche, teils verfassungsrechtliche Argumente vorgetragen.

Die USA⁴⁸ berufen sich bei dem Prinzip der individuellen Informationsfreiheit völkerrechtlich nur auf Art. 19 der Allgemeinen Menschenrechtser-

⁴⁶ Vgl. Anm.24.

⁴⁷ Engelhard (Anm.3), S.46f.

⁴⁸ Kritisch zur Haltung der USA neuerdings: T. M. Hagelin, *Prior Consent or the Free Flow of Information over International Satellite Radio and Television: A Comparison and Critique of U.S. Domestic and International Broadcast Policy*, *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Bd.8 (1981), S.265ff.; zu den 1974 von den USA dem Weltraumausschuß vorgelegten "Draft Principles on Direct Broadcast Satellites", abgedruckt bei Queeny (Anm.6), S.250ff., vgl. Christol (Anm.2), S.651ff. Hinzuweisen ist ferner auf das 1979 von den USA unterbreitete Arbeitspapier zu dem Prinzip "Consultation and agreements between States", UN Doc.A/AC.105/C.2/L.118 vom 22.3.1979, vgl. Anm.68.

klärung von 1948, da sie ja keine Vertragspartei des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sind. Nach Auffassung der USA geht eine *prior consent*-Regelung über das geltende Völkerrecht ebenso hinaus wie die Festlegung einer Verantwortlichkeit des Sendestaates für Programminhalte. Jedes Prinzip, das vom Sender verlange, die Zustimmung einer ausländischen Regierung einzuholen, verletze Verpflichtungen der USA gegenüber den Veranstaltern und den vorgesehenen Empfängern⁴⁹. Außerdem werden verfassungsrechtliche Schranken gegenüber einer einschränkenden völkerrechtlichen Regelung betont, die sich aus dem First Amendment ergäben.

In eigenartigem Kontrast zu der zumindest zeitweise auf regionaler Ebene eingenommenen Position⁵⁰ hat sich die Bundesrepublik Deutschland seit ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen unmißverständlich für das Prinzip des freien Informationsflusses eingesetzt und das *prior consent*-Prinzip abgelehnt. Sie beruft sich auf die Allgemeine Menschenrechtserklärung, den UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Mediendeklaration der UNESCO von 1978 und die Schlußakte von Helsinki von 1975, um die völkerrechtliche Geltung des Prinzips der individuellen Informationsfreiheit zu begründen. Deshalb könne sie die Forderung nicht akzeptieren, daß Regierungen das Recht haben sollten, ihre Bürger von Informationen auszuschließen, die nicht durch das Filter der Regierungszensur gegangen seien. Die Bundesrepublik verschließt sich zwar nicht den Sorgen der Entwicklungsländer über eine Gefährdung ihrer kulturellen Identität, aber nur wenn daraus die Forderung nach gleichem Zugang zu den modernen Kommunikationsmitteln und nicht nach internationalen Restriktionen abgeleitet wird⁵¹.

⁴⁹ Vgl. die Stellungnahme der USA im Weltraumausschuß am 1.4.1982, UN Doc.A/AC.105/PV.243 vom 12.4.1982, S.3, und die Erklärung der Stimmabgabe der USA im Politischen Sonderausschuß am 22.11.1982, UN Doc.A/SPC/37/SR.34 vom 26.11.1982, S.10f.

⁵⁰ Dazu Engelhard (Anm.3), S.105ff.; W. Löwer, *Ausländisches Werbefernsehen und deutsches Verfassungsrecht*, JZ 1981, S.732 dort Anm.23, Rudolf/Abmeier (Anm.4), S.20f., sind der Meinung, daß die Weigerung der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg 1977 auf der Weltfunkverwaltungskonferenz eine größere Versorgungszone einzuräumen, nicht mit Art.10 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu vereinbaren sei.

⁵¹ Vgl. etwa die Stellungnahmen im Weltraumausschuß am 24.3.1982, UN Doc.A/AC.105/PV.234 vom 26.3.1982, S.76ff., sowie im Politischen Sonderausschuß am 4.11.1982, UN Doc.A/SPC/37/SR.18 vom 8.11.1982, S.2f.; ferner am 22.11.1982, UN Doc.A/SPC/37/SR.34 vom 26.11.1982, S.11; vgl. auch Witte (Anm.34), S.165.

Verfassungsrechtlich weist die Bundesrepublik natürlich auf Art.5 des Grundgesetzes hin⁵². Die dort als grundlegendes Menschenrecht garantierte Meinungs- und Informationsfreiheit gelte in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung für alle, auch für neue Medien. Interessanterweise hat sich die Bundesrepublik in den Vereinten Nationen auch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag mit der DDR berufen⁵³. Die Bundesrepublik dürfe keiner Regelung zustimmen, die es der DDR völkerrechtlich ermögliche, nach ihrem Belieben Satellitendirektsendungen aus der Bundesrepublik für ihr Gebiet einzuschränken. Ferner führt die Bundesrepublik Art.5 des Grundgesetzes an, um zu belegen, daß dem Parlament und der Regierung sehr enge Grenzen der Verantwortung für die Medien gesetzt sind. Deshalb könne ein Prinzip der Staatenverantwortlichkeit, das über das nationale Verfassungsrecht und das geltende Völkerrecht hinausgehe, ebensowenig akzeptiert werden wie das Erfordernis des *prior consent*.

IV. Die Resolution 37/92 der Generalversammlung vom 10. Dezember 1982

1. Die Entwicklung im Jahre 1981

Die relativ komplizierte und in ihrer Schlußphase offenbar recht dramatisch verlaufene Vorgeschichte der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1982 verabschiedeten Resolution 37/92⁵⁴ ist zum Verständnis des Wandels ursprünglich eingenommener Positionen wesentlich. Seit 1978 ging der Weltraumausschuß von einem Textentwurf mit 12 Prinzipien aus, in dem die strittigen Punkte eingeklammert wurden⁵⁵. Kanada und Schweden versuchten 1979 die Meinungsverschiedenheiten mit der Vorlage eines *clean text* beizulegen⁵⁶. Diese Initia-

⁵² Vgl. M. Benkö, Weltraumrecht in den Vereinten Nationen, Die Arbeit des Weltraumausschusses in den Jahren 1979 bis 1981, ZLW Bd.30 (1981), S.280f.

⁵³ NJW 1973, S.1539ff.

⁵⁴ Vgl. Anm.5.

⁵⁵ UN Doc.A/AC.105/218 vom 13.4.1978, Annex II, Appendix.

⁵⁶ UN Doc.A/AC.105/240 vom 10.4.1979, Annex IV, abgedruckt bei K. Buschbeck, Weltraumrecht in den Vereinten Nationen, ZLW Bd.28 (1979), S.218ff.; Prinzipienentwurf des Rechtsunterausschusses, *ibid.*, S.214ff. Der Sachstandsbericht von Buschbeck entspricht dem Stand von Mai 1979.

tive führte aber auch 1980 zu keinem Fortschritt⁵⁷. Die im Rahmen der Tagung des Rechtsunterausschusses 1981 wieder eingesetzte Arbeitsgruppe zum Satellitendirektfernsehen konzentrierte sich auf die Frage der Staatenverantwortlichkeit und auf das Prinzip "Consultation and agreements between States", ohne zu einem Konsens zu gelangen⁵⁸. Die Diskussion wurde in informellen Gesprächen fortgesetzt. Sie führten zu einem neuen Arbeitspapier, das von Kanada und Brasilien im Namen von 16 Staaten auf der 24. Sitzung des Weltraumausschusses 1981 eingebracht wurde⁵⁹.

Die unmittelbare Vorgeschichte der Resolution 37/92 beginnt mit diesem kanadisch-brasilianischen Entwurf. Dieses Papier, das nach einer Präambel zehn Prinzipien enthält, ist inhaltlich mit der Resolution 37/92 identisch. In der Resolution der Generalversammlung verzichtete man lediglich auf die Präambel und nahm im übrigen nur unwesentliche redaktionelle Änderungen vor. Deshalb soll hier näher auf den Vorschlag der 16 eingegangen werden.

In der Präambel des Papiers der 16 wurden die im Diskussionspapier des Weltraumausschusses⁶⁰ strittigen und eingeklammerten Abschnitte zur Bekräftigung des Prinzips der Staatensouveränität und der Nichteinmischung einerseits und des freien Informationsflusses und der individuellen Informationsfreiheit andererseits einfach gestrichen⁶¹. Interessant ist ferner, daß die Präambel die "unique characteristics" des Satellitendirektfernsehens betonte, die bei anderen Formen des Rundfunks nicht anzutreffen

⁵⁷ Vgl. M. Benkö, Vereinte Nationen. 23. Sitzung des Weltraumausschusses, New York, 23. Juni bis 3. Juli 1980, ZLW Bd. 29 (1980), S. 390f.; dieselbe, UNCOPUOS, 19. Tagung des Rechtsunterausschusses, Genf, vom 10. März bis 3. April 1980, ZLW Bd. 29, S. 231ff.; Dalfen (Anm. 6), S. 283ff.; S. Gorové, The 1980 Session of the U.N. Committee on the Peaceful Uses of Outer Space: Highlights of Positions on Outstanding Legal Issues, Journal of Space Law, Bd. 8 (1980), S. 174ff.

⁵⁸ Report of the Legal Sub-Committee on the Work of its 20th Session (16.3.-10.4.1981), UN Doc. A/AC.105/288 vom 20.4.1981; vgl. auch Christol (Anm. 2), S. 697ff.

⁵⁹ Das Papier A/AC.105/C.2/L.131 war zunächst von 12 Staaten (Argentinien, Brasilien, Chile, Indien, Indonesien, Irak, Kanada, Kenia, Kolumbien, Mexiko, Niger und Venezuela) eingebracht worden, vgl. Bericht des Rechtsunterausschusses, *ibid.*, S. 8. Auf der Sitzung des Weltraumausschusses wurde das Papier außerdem von Nigeria, den Philippinen, Rumänien und Uruguay unterstützt, vgl. Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, GA OR, 36th Session, Supplement No. 20 (A/36/20) (1981), S. 11; Text: Annex II. Die Diskussion wurde auf Grundlage dieses Papiers in informellen Begegnungen am Rande der Sitzungen des Weltraumausschusses weitergeführt, vgl. Benkö, ZLW Bd. 30 (Anm. 52), S. 282.

⁶⁰ Vgl. Anm. 55.

⁶¹ Vgl. den Bericht des Weltraumausschusses 1981 (Anm. 59), S. 20.

seien, und außer technischen Vorschriften auch Prinzipien "solely applicable in this field" erforderten⁶². Damit sollte wohl den Befürchtungen Rechnung getragen werden, daß die Annahme des Prinzipienkatalogs ein Präjudiz für andere Formen der transnationalen Telekommunikation schaffen könnte. Um so bedeutsamer ist es, daß dieser Satz mit dem Wegfall der Präambel in der Resolution 37/92 fehlt⁶³.

Das neue Arbeitspapier verzichtete auf die im alten Entwurf umstrittenen Prinzipien "Programme content" und "Unlawful/inadmissible broadcasts", womit auch die problematische Differenzierung zwischen Werbe- und anderen Sendungen entfiel, und übernahm die im wesentlichen bereits konsensfähigen Grundsätze "Applicability of international law", "Rights and benefits", "International co-operation", "Peaceful settlement of disputes", "Copyright and neighbouring rights" und "Notification to the United Nations".

Nicht auf Widerspruch trifft die in mehreren Prinzipien erkennbare Betonung der Interessen der Entwicklungsländer an der Nutzung der neuen Kommunikationstechnik. Bei der im Prinzip "Rights and benefits" enthaltenen Forderung, daß alle Staaten ohne Diskriminierung Zugang zur entsprechenden Technologie haben sollten, fällt auf, daß kein direkter Anspruch auf Technologietransfer begründet wird. Vielmehr ist ausdrücklich die Rede von "terms mutually agreed by all concerned".

Andere Prinzipien des kanadisch-brasilianischen Vorschlags blieben jedoch problematisch. Das einleitende Prinzip "Purposes and objectives" versucht im ersten Absatz, die beiden gegensätzlichen Grundpositionen im Weltraumausschuß verbal in Einklang zu bringen, und nimmt in den folgenden beiden Absätzen allgemeine inhaltliche Zweckbestimmungen vor, die die Nutzung des Satellitendirektfernsehens betreffen⁶⁴.

Ferner nahm das kanadisch-brasilianische Arbeitspapier das von westlichen Staaten abgelehnte Prinzip "State responsibility" auf, demzufolge Staaten nicht nur für eigene, sondern für alle in ihrem Jurisdiktionsbereich unternommenen Aktivitäten auf dem Gebiet des Satellitendirektfernsehens international verantwortlich sein sollen⁶⁵.

⁶² "(3) *Recognizing* the unique characteristics of such satellite broadcasting not encountered in other forms of broadcasting which necessitate besides relevant technical regulations also principles solely applicable in this field".

⁶³ Vgl. Anhang, unten S.286.

⁶⁴ Vgl. Prinzip A der Res.37/92, unten S.287.

⁶⁵ Vgl. Prinzip F der Res.37/92, unten S.288.

Wichtig ist schließlich das letzte Prinzip "Consultation and agreements between States"⁶⁶. Der erste Absatz legt eine Notifikations- und Konsultationspflicht des Sendestaates gegenüber einem Empfangsstaat fest, der gezielt mit fremden Programmen versorgt werden soll. Wie von Großbritannien⁶⁷ und von den USA⁶⁸ im Weltraumausschuß eingebrachte Arbeitspapiere zeigen, hätte eine bloße Notifikations- und Konsultationspflicht als solche durchaus auch von westlichen Staaten akzeptiert werden können. Das Problem lag in der Formulierung des folgenden Absatzes, der, ohne den Ausdruck *prior consent* zu verwenden, Sendungen von der vorherigen Zustimmung des Empfangsstaates abhängig macht. Im letzten Absatz des Prinzips wurde allerdings klargestellt, daß der bei der Versorgung des eigenen Staatsgebietes technisch unvermeidbare *overspill* nicht von dem Prinzipienkatalog erfaßt sein soll. Hier sollen ausschließlich die Regeln der Fernmeldeunion gelten.

Spezielle Prinzipien zur Einschränkung von Programminhalten fehlen. Sie sind aber im Lichte der kombinierten Wirkungen der Prinzipien "Consultation and agreements between States", "State responsibility" und "Purposes and objectives" materiell auch nicht erforderlich. Das Erfordernis der vorherigen Zustimmung des Empfangsstaates schränkt die Sendefreiheit, den freien Informationsfluß und die individuelle Informationsfreiheit ein, indem es dem Empfangsstaat eine formelle Handhabe gibt, unliebsame ausländische Sendungen rechtlich zu unterbinden. Das Prinzip der Staatenverantwortlichkeit wird der freien Medienstruktur in westlichen Staaten nicht gerecht. Seine potentielle Bedeutung im Rahmen des Prinzipienentwurfs wird erst durch eine Zusammenschau mit dem Prinzip "Purposes and objectives" deutlich, wo zwar auf die Informationsfreiheit Bezug genommen wird, aber in einer Anhäufung von anderen Forderungen auch an Sendeinhalte, die in ihrem Gewicht die verbal an den freien Informationsfluß gemachte Konzession eindeutig überlagern oder relativieren.

Das kanadisch-brasilianische Arbeitspapier wurde von westlichen Staaten als offizielle Verhandlungsgrundlage abgelehnt, da es das Ergebnis der informellen Beratungen nicht zutreffend wiedergebe⁶⁹. Die Reaktion der Ostblockstaaten zeigte dagegen, daß der formell auch von Rumänien

⁶⁶ Vgl. Prinzip J der Res. 37/92, unten S. 289.

⁶⁷ WG/DBS (1980) WP.1, abgedruckt in UN Doc.A/AC.105/288 vom 20.4.1981, Annex II, S. 9f.

⁶⁸ A/AC.105/C.2/L.118 vom 22.3.1979, abgedruckt in A/AC.105/288 vom 20.4.1981, Annex II, S. 10.

⁶⁹ Die USA (UN Doc.A/AC.105/C.2/SR.356 vom 10.4.1981, S. 5 Ziff. 15) erklärte, der Text sei als Verhandlungsgrundlage ungeeignet, weil er die Diskussion in der Arbeitsgruppe

unterstützte kanadisch-brasilianische Entwurf ihren Interessen weitgehend gerecht wurde. Die UdSSR sah zwar nicht alle Wünsche erfüllt, bezeichnete den Entwurf aber als extrem nützlich⁷⁰.

Insgesamt kam es im Weltraumausschuß 1981 zu keiner Annäherung in den zentralen Fragen der Staatenverantwortlichkeit und des *prior consent*⁷¹.

nicht korrekt wiedergebe und Feststellungen enthalte, die der Philosophie der Vereinigten Staaten widersprächen. Großbritannien (*ibid.*, S.6 Ziff.18) schloß sich der Auffassung der USA an und bemerkte, daß das Papier nur in der Formulierung der Prinzipien "Peaceful settlement of disputes" und "Duty and right to consult", in zwei nebensächlichen Fragen also, den Konsens in den informellen Beratungen wiedergebe. Obwohl Italien (*ibid.*, S.6 Ziff.20) der britischen Sicht zustimmte, war es gleichwohl der Meinung, daß der Text als Diskussionsgrundlage dienen könnte. Allerdings solle er im Namen der ihn befürwortenden Staaten eingebracht werden. Ähnlich äußerte sich Japan (*ibid.*, S.6 Ziff.21) mit der Klarstellung, daß es den Text so nicht akzeptieren könne. Österreich (*ibid.*, S.7 Ziff.23) legte sich nicht eindeutig fest und beschränkte sich auf den Hinweis, daß es praktisch schwierig sei, den Entwurf in den zwei noch zur Verfügung stehenden Wochen der Tagung des Weltraumausschusses zu diskutieren. Die Bundesrepublik Deutschland (*ibid.*, S.7 Ziff.27) folgte der Linie der amerikanischen und britischen Stellungnahmen. Der Entwurf entspreche nicht der wirklichen Diskussion im Rechtsunterausschuß, insbesondere im Hinblick auf die Prinzipien "Purposes and objectives", "State responsibility", "Duty and right to consult" und "Consultation and agreements between States". Auch Frankreich (*ibid.*, S.7 Ziff.28) vertrat die Ansicht, daß der Entwurf nicht dem Stand der Verhandlungen entspreche und unterbreitete Verfahrensvorschläge. Ebenso wiesen die Niederlande (*ibid.*, S.8 Ziff.33) darauf hin, daß kein Konsens über die Prinzipien "State responsibility" und "Consultation and agreements between States" erreicht worden sei. Australien (*ibid.*, S.8 Ziff.37) kritisierte ebenfalls die ungenaue Wiedergabe der Verhandlungen in dem Entwurf.

⁷⁰ *Ibid.*; S.8 Ziff.32. Ebenso äußerten sich Bulgarien (*ibid.*, S.8 Ziff.35), Polen (*ibid.*, S.8 Ziff.36) und die DDR (*ibid.*, S.8 Ziff.38). Rumänien gehörten zu den 16 Staaten, die den Entwurf formell einbrachten. China erklärte, der Text sei zwar nicht völlig zufriedenstellend, entspreche aber der Mehrheitsauffassung und solle deshalb als Diskussionsgrundlage dienen (*ibid.*, S.7 Ziff.26).

⁷¹ Auch über das weitere Verfahren kam keine Einigung zustande. Einige Staaten meinten, man solle die Zeit bis zur Einberufung der 36. Generalversammlung nutzen, um zu einem Konsens zu gelangen und die Verhandlungen in der Generalversammlung fortzuführen. Andere plädierten für eine Fortsetzung der Diskussion im Rechtsunterausschuß des Weltraumausschusses auf seiner Tagung 1982, vgl. den Bericht des Weltraumausschusses von 1981 (Anm.59), S.11. Die Entscheidung dieser Frage sowie die Festlegung der Tagesordnung des Rechtsunterausschusses wurden der 36. Generalversammlung überlassen. Die Generalversammlung verabschiedete auf Grund eines Berichts des Politischen Sonderausschusses (UN Doc.A/36/657 vom 10.11.1981) am 3.12.1981 die Resolution 36/35, die den Weltraumausschuß, also nicht den zuvor tagenden Rechtsunterausschuß, aufforderte, auf seiner 25. Tagung 1982 erneut zu versuchen, die Arbeiten am Entwurf eines Prinzipienkatalogs zur Regelung des Einsatzes künstlicher Erdsatelliten für die Fernsehdirektübertragung abzuschließen. Sie beschloß ferner, selbst die Verabschiedung eines solchen Prinzipienkatalogs auf ihrer nächsten, 37. Tagung zu erwägen (Ziff.7 und 8 der Resolution).

2. Die Entwicklung im Jahre 1982

Der Ende März 1982 tagende Weltraumausschuß setzte eine spezielle Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Schweden Danielson ein, die in vier informellen Sitzungen zwei Vorlagen parallel behandelte: den kanadisch-brasilianischen Entwurf und ein weiteres sogenanntes schwedisches Arbeitspapier⁷². Letzteres war dem Weltraumausschuß von Schweden bereits 1981 vorgelegt worden, konnte aber dort nicht mehr diskutiert werden⁷³. Dieses Papier ist von Interesse, weil es im Unterschied zu dem Entwurf der 16 von einer Reihe von westlichen Staaten im Prinzip als Verhandlungsgrundlage akzeptiert werden konnte⁷⁴.

Das aus einer Präambel und neun Prinzipien bestehende schwedische Arbeitspapier entspricht inhaltlich dem kanadisch-brasilianischen Prinzipientwurf mit folgenden Abweichungen. Zwar wird in der Präambel der "respect for the sovereign rights of all States" betont – an entsprechender Stelle ist im kanadisch-brasilianischen Text schwächer von "the legitimate rights and interests of all States" die Rede –, aber in den beiden sogleich anschließenden Absätzen werden die Meinungsfreiheit und der freie Informationsfluß gesondert hervorgehoben.

Das problematische Prinzip "Purposes and objectives"⁷⁵ fehlt im schwedischen Entwurf. Von einem weniger wichtigen Unterschied in der Formulierung des Prinzips "Rights and benefits" abgesehen, fällt eine Divergenz im Wortlaut des Prinzips "State responsibility"⁷⁶ auf. Im schwedischen Entwurf wird die staatliche Verantwortlichkeit qualifiziert mit der Formulierung: "to the extent required by international law", wobei auf die einschlägigen Vorschriften des Weltraumvertrages von 1967 besonders Bezug genommen wird⁷⁷. Schließlich ist eine nicht unwesentliche Abwei-

⁷² Vgl. Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, GA OR, 37th Session, Supplement No.20 (A/37/20) (1982), S.9f.; Schönbeck (Anm.5), S.17. Der Rechtsunterausschuß befaßte sich gemäß Resolution 36/35 der Generalversammlung formell nicht mit dem Satellitendirektfernsehen, vgl. Report of the Legal Sub-Committee on the Work of its 21st Session (1.–19.2.1982), UN Doc. A/AC.105/305 vom 24.2.1982.

⁷³ A/AC.105/L.127 vom 2.7.1981, Annex III, S.24 ff., Bericht des Weltraumausschusses von 1981 (Anm.59), auch abgedruckt in ZLW Bd.30 (1981), S.294 ff. Der Text enthält die einleitende Bemerkung, daß er nicht unbedingt die Auffassung Schwedens wiedergebe, sondern von der schwedischen Delegation eingebracht worden sei, um weitere Verhandlungen zu erleichtern.

⁷⁴ Vgl. Schönbeck (Anm.5), S.19f.

⁷⁵ Vgl. Prinzip A der Res.37/92, unten S.287.

⁷⁶ Vgl. Prinzip F der Res.37/92, unten S.288.

⁷⁷ Vgl. Art. VI des Weltraumvertrages, BGBl.1969 II, S.1967.

chung in der Formulierung des Prinzips "Consultation and agreements between States"⁷⁸ erkennbar. Wo im Entwurf der 16 Staaten das verbindliche Wort "shall" verwendet wird, taucht im schwedischen Vorschlag das schwächere "should" auf.

Zur Überwindung der auch gegen den schwedischen Vorschlag bestehenden Bedenken westlicher Staaten unterbreitete Griechenland, offenbar ohne vorherige Abstimmung im europäischen Rahmen⁷⁹, einen Kompromißvorschlag zum Prinzip "Consultation and agreements between States", der an das Erfordernis der vorherigen Zustimmung des Empfangsstaates festhielt aber mit dem Zusatz: "as required only by international law and in accordance with these principles"⁸⁰. Im kanadisch-brasilianischen Vorschlag ist dagegen die Rede von "agreements and/or arrangements in conformity with the relevant instruments of the International Telecommunication Union"⁸¹. Außerdem legte auch Indien im Namen der Gruppe 77 einen Kompromißtext vor⁸².

Der griechische Vorschlag stieß bei einer Reihe von westlichen Staaten auf Interesse⁸³. Selbst die Vereinigten Staaten deuteten an, daß er möglicherweise ein Ausweg aus der bisherigen Sackgasse der Verhandlungen über diesen Punkt sein könne, legte sich aber nicht konkret fest⁸⁴. Ein Kompromiß scheiterte schließlich an den Weisungen der deutschen Delegation, die sich nicht in der Lage sah, das auch in der griechischen Formel enthaltene *prior consent*-Prinzip mitzutragen⁸⁵.

Nachdem es im Weltraumausschuß 1982 wiederum nicht gelungen war, einen Konsens zu finden, wurde in einer Anfang Oktober 1982 zur Vorbereitung der Sitzung des Politischen Sonderausschusses der Vereinten

⁷⁸ Vgl. Prinzip J der Res. 37/92, unten S.289.

⁷⁹ Schönbeck (Anm.5), S.17.

⁸⁰ Der vollständige Text lautet: "An international direct television broadcasting satellite service shall only be established after the conditions set forth in paragraph 1 above have been met and on the basis of agreements and/or arrangements as required only by international law and in accordance with these principles" zitiert nach dem Bericht des Weltraumausschusses von 1982 (Anm.72), S.9.

⁸¹ Vgl. Anm.66.

⁸² Text: "An international direct television broadcasting satellite service shall only be established after the conditions set forth in paragraph 1 above have been met and on the basis of agreements and/or arrangements and in conformity with international law and these principles" zitiert nach dem Bericht des Weltraumausschusses von 1982 (Anm.72), S.10.

⁸³ Schönbeck (Anm.5), S.17.

⁸⁴ Vgl. die Erklärung der USA im Weltraumausschuß am 1.4.1982, UN Doc.A/AC.105/PV.243 vom 12.4.1982, S.3.

⁸⁵ Schönbeck (Anm.5), S.17.

Nationen gebildeten informellen Arbeitsgruppe bald deutlich, daß die 16er Gruppe ihren Prinzipienentwurf zur Abstimmung in der 37. Generalversammlung bringen⁸⁶ und erstmals das Konsensprinzip im Weltraumauschuß⁸⁷ durchbrechen würde.

Die Ostblockstaaten hatten schon im Weltraumauschuß 1982 noch klarer als im Jahr zuvor zu erkennen gegeben, daß sie ebenfalls bereit waren, den kanadisch-brasilianischen Prinzipienentwurf zu unterstützen⁸⁸. Die Sowjetunion zeigte sich inzwischen an einem mit großer Mehrheit von der Generalversammlung verabschiedeten Prinzipienkatalog stärker interessiert als an einer nicht ratifizierten Konvention⁸⁹. Sie teilte überraschend am 8. November mit, daß sie die Genfer Rundfunkfriedenskonvention von 1938 ratifiziert habe⁹⁰. Aus dieser Konvention ergebe sich eine Pflicht zur Zusammenarbeit im Hinblick auf Programminhalte. Werde im Prinzipienentwurf der freie Informationsfluß gemäß den Forderungen westlicher Staaten erwähnt, so komme es der Sowjetunion entscheidend auf eine Regelung der Frage der Programminhalte an, es sei denn, es könne eine zufriedenstellende Formulierung des Prinzips "Consultation and agreements between States" gefunden werden⁹¹.

In der Endphase der schließlich am 18. November 1982 gescheiterten Verhandlungen blieben die Entwicklungsländer und die sozialistischen Staaten relativ geschlossen, während unterschiedliche Haltungen der westlichen Staaten zutage traten. Die meisten westlichen Industriestaaten waren nicht abgeneigt, einen Formelkompromiß auf Grundlage des schwedischen Papiers oder auf Basis des griechischen Vorschlags zu schließen. Dies wurde mit der angeblich mangelnden völkerrechtlichen Relevanz der angestrebten Resolution mit bloßem Richtliniencharakter, der Notwendigkeit, den Konsens im Weltraumauschuß zu bewahren, sowie mit der Erwartung begründet, daß die Entwicklungsländer sich ebenfalls kompromißbereit zeigen könnten⁹². Kompromißunwillig in den Kernprinzipien *prior consent* und »Staatenverantwortlichkeit« blieben Großbritannien und die

⁸⁶ *Ibid.*, S.18.

⁸⁷ Vgl. dazu E. M. Galloway, Consensus Decision-making by the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, *Journal of Space Law*, Bd.7 (1979), S.3ff.; Engelhard (Anm.3), S.35f.

⁸⁸ Vgl. etwa die Erklärung von Bulgarien am 24.3.1982, UN Doc.A/AC.105/PV.237 vom 5.4.1982, S.4.

⁸⁹ Schönbeck (Anm.5), S.19f.

⁹⁰ Abgedruckt mit der sowjetischen Ratifikationserklärung in *ZLW* Bd.32 (1983), S.25ff.

⁹¹ Schönbeck (Anm.5), S.20.

⁹² *Ibid.*, S.19.

Bundesrepublik Deutschland⁹³. Aber auch die deutsche Delegation wurde später angewiesen, trotz grundsätzlicher Vorbehalte einen am 9. November von dem Schweden Danielson vorgelegten Entwurf mitzutragen und ihre Bedenken lediglich in Form einer Erklärung zur Stimmabgabe deutlich zu machen, um eine gemeinsame Haltung mit anderen westlichen Staaten einzunehmen⁹⁴. Dieser auf den schwedischen Text aufbauende Vorschlag wurde aber von den Entwicklungsländern und den sozialistischen Staaten nicht akzeptiert.

So kam es am 22. November 1982 im Politischen Sonderausschuß zur Abstimmung über den als Resolutionsentwurf L.5/Rev.1 nur am Rande veränderten kanadisch-brasilianischen Prinzipienkatalog⁹⁵, der von 20 Staaten formell unterstützt wurde⁹⁶. Bemerkenswerterweise hatte Kanada wegen der Durchbrechung des Konsensprinzips im Weltraumauschuß seine Unterschrift zurückgezogen⁹⁷. Der Entwurf wurde mit 89 gegen 15 Stimmen bei 11 Enthaltungen angenommen⁹⁸ und der Generalversammlung zur endgültigen Beschlußfassung zugeleitet. Derselbe Text wurde im Plenum der Generalversammlung am 10. Dezember 1982 als Resolution 37/92⁹⁹ mit 107 gegen 13 Stimmen bei 13 Enthaltungen verabschiedet¹⁰⁰.

3. Analyse des Abstimmungsergebnisses

Im Vergleich mit der Abstimmung im Politischen Sonderausschuß zeigte das Abstimmungsergebnis in der Generalversammlung keine wesentlichen Verschiebungen. Es gab keine Gegenstimme und keine Enthaltung eines sozialistischen Staates und nur 3 Enthaltungen von Ländern der Dritten

⁹³ *Ibid.*, S. 18f.

⁹⁴ *Ibid.*, S. 20.

⁹⁵ Text: UN Doc.A/37/646 vom 29.11.1982, S. 12ff. (Draft Resolution IV).

⁹⁶ Ägypten, Argentinien, Brasilien, Chile, Indien, Indonesien, Irak, Kenia, Kolumbien, Mexiko, Niger, Nigeria, die Philippinen, Rumänien, Uruguay, Venezuela, denen später Bolivien, Ecuador, Peru und Pakistan folgten, vgl. das in Anm. 95 zitierte Dokument, S. 3 Ziff. 10. Schönbeck (Anm. 5), S. 19, spricht dagegen nur von 19 Einbringern.

⁹⁷ Kanada begründete auch die Stimmenthaltung mit der Mißachtung des Konsensprinzips durch die Mehrheit, vgl. UN Doc.A/SPC/37/SR.34 vom 26.11.1982, S. 15 Ziff. 72.

⁹⁸ Vgl. das in Anm. 95 zitierte Dokument, S. 4f. Ziff. 16-17. Schönbeck (Anm. 5), S. 21, erwähnt nur 10 Enthaltungen und berücksichtigt damit wohl den Umstand, daß der Iran nach der Abstimmung erklärte, daß er sich eigentlich nicht der Stimme enthalten, sondern für den Resolutionsentwurf stimmen wollte.

⁹⁹ Vgl. Anhang, unten S. 286 ff.

¹⁰⁰ Zu den Abstimmungsverhältnissen vgl. UN Doc.A/37/PV.100 vom 17.12.1982, S. 36f.

Welt (Libanon, Malawi und Marokko). Insbesondere alle lateinamerikanischen Staaten stimmten mit der Mehrheit. Die Stellungnahmen der Entwicklungsländer im Politischen Sonderausschuß und in der Generalversammlung zeigen, daß man weitere Verzögerungen bei der Verabschiedung eines Prinzipienkatalogs wegen des bald bevorstehenden Einsatzes der ersten operationellen Satellitendirektfernsehensysteme durch technologisch fortgeschrittene Staaten nicht mehr hinnehmen zu können glaubte¹⁰¹.

Von dem NATO- und Europaratsmitglied Türkei und dem Europaratsmitglied Zypern abgesehen, stimmte kein westlicher Staat mit der Mehrheit¹⁰². In einer Erklärung zur Stimmabgabe erläuterte die Türkei, daß sie dem Prinzip des freien Informationsflusses verpflichtet sei und daß die Prinzipien in Einklang mit der Informationsfreiheit angewendet werden müßten¹⁰³.

Der auf Grund dieser Polarisierung entstehende Eindruck einer relativen Geschlossenheit der westlichen Staaten ist in Wirklichkeit trügerisch. Das gilt insbesondere auch für die 10 Staaten der Europäischen Gemeinschaften, von denen sich 3 (Griechenland, Irland und Frankreich) der Stimme enthielten, während die anderen 7 gegen die Resolution stimmten. Oft sind nicht materielle Bedenken gegen die Resolution, sondern der von westlichen Staaten schon in der Debatte des Politischen Sonderausschusses erhobene starke Protest gegen die Durchbrechung des Konsensprinzips im Weltraumauschuß ausschlaggebend gewesen (z. B. Neuseeland, Kanada, Finnland, Griechenland, Irland, Österreich).

Frankreich, das im Politischen Sonderausschuß gegen den Entwurf stimmte¹⁰⁴, änderte seine Stimmabgabe in der Generalversammlung in eine

¹⁰¹ Vgl. die Erklärung von Brasilien, das den Resolutionsentwurf im Namen der anderen Einbringer begründete, UN Doc.A/SPC/37/SR.16 vom 5.11.1982, S.8 Ziff.29.

¹⁰² Schönbeck (Anm.5), S.22, übersieht Zypern.

¹⁰³ Vgl. UN Doc.A/37/PV.100, S.47; nach der Abstimmung im Politischen Sonderausschuß am 22.11.1982 hatte die Türkei in einer Erklärung zur Stimmabgabe deutlich gemacht, daß sie einen Konsens bevorzugt hätte. Der Resolutionsentwurf, für den die Türkei stimmte, sei "general in nature". Soweit notwendig müßten Begriffe später weiter definiert werden, vgl. UN Doc.A/SPC/37/SR.34 vom 26.11.1982, S.15 Ziff.69. Zypern hat keine Erklärung zur Stimmabgabe abgegeben. Siehe aber die Stellungnahme im Politischen Sonderausschuß am 8.11.1982, UN Doc.A/SPC/37/SR.23 vom 11.11.1982, S.5 Ziff.20.

¹⁰⁴ Vgl. die Erklärung zur Stimmabgabe am 22.11.1982, UN Doc.A/SPC/37/SR.34 vom 26.11.1982, S.15 Ziff.68: Frankreich habe gegen den Entwurf wegen der Durchbrechung des Konsensprinzips gestimmt. Diese Stimmabgabe verringere in keiner Weise Frankreichs "appreciation of the text of the draft resolution as a whole".

Enthaltung. In einer Erklärung wurde die abweichende Stimmabgabe damit begründet, daß Frankreich den Text mit einem Vorbehalt zum Prinzip der Staatenverantwortlichkeit hätte durchaus annehmen können¹⁰⁵. Frankreich hat stets das Prinzip der Staatenverantwortlichkeit abgelehnt, soweit es auf den Inhalt von grenzüberschreitenden Sendungen bezogen wird. Nach französischer Auffassung kann das Prinzip der Staatenverantwortlichkeit völkerrechtlich keine größere Reichweite haben, als in Art. VI des Weltraumvertrags von 1967 vorgesehen. In der Generalversammlung schloß sich Frankreich aus verfahrensmäßigen Bedenken nicht der Mehrheit an. In der Erklärung zur Stimmabgabe hob der französische Vertreter die Bedeutung des Konsensprinzips für die Arbeit des Weltraumausschusses und für die Autorität der Resolution hervor¹⁰⁶.

Auch Portugal änderte seine Stimmabgabe von einem negativen Votum in eine Enthaltung. Es wird vermutet, daß dies aus Rücksicht auf Brasilien geschah¹⁰⁷.

Interessant ist ferner die Erklärung zur Stimmabgabe Schwedens im Politischen Sonderausschuß, weil die Enthaltung nicht nur mit der Durchbrechung des Konsensprinzips, sondern auch inhaltlich damit begründet wurde, daß einige der Prinzipien in Schweden nicht umgesetzt werden könnten, weil sie im Gegensatz zur schwedischen Verfassung stünden, die die Unabhängigkeit der Massenmedien, einschließlich des Fernsehens garantiere¹⁰⁸. Das Prinzip "Purposes and objectives" könne so interpretiert werden, als werde die staatliche Kontrolle von Programminhalten autorisiert. Ferner könne das viel zu breit formulierte Prinzip der Staatenverantwortlichkeit so ausgelegt werden, als seien Staaten für Programminhalte verantwortlich. Wie Frankreich erklärte auch Schweden, eine Staatenverantwortlichkeit bei Weltraumaktivitäten könne nur in dem Sinne bestehen, wie in Art. VI des Weltraumvertrages festgelegt.

V. Zur Bedeutung der Resolution 37/92

Ohne auf die Frage nach der rechtlichen Relevanz von Resolutionen der Generalversammlung und das Problem des sogenannten *soft law* im allge-

¹⁰⁵ UN Doc.A/37/PV.100, S.41-42.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Schönbeck (Anm.5), S.21.

¹⁰⁸ UN Doc.A/SPC/37/SR.34 vom 26.11.1982, S.16 Ziff.76f.

meinen eingehen zu müssen¹⁰⁹, läßt sich sicher feststellen, daß die Resolution 37/92, die zu einer Konvention führen soll, völkerrechtlich nicht verbindlich ist¹¹⁰. Wegen der fehlenden Unterstützung durch eine wichtige Gruppe von Staaten ist sie in der Wirkung keinesfalls etwa mit der Friendly Relations Declaration vergleichbar¹¹¹. Dennoch ist sie im politischen Sinne nicht völlig belanglos, da sie eben auch von wichtigen Gruppen von Staaten getragen wird.

Die Sowjetunion ist offenbar der Auffassung, daß die Resolution für die Mehrheit eine rechtliche Basis darstelle, die nach nationalem Recht legale Maßnahmen gegen unberechtigte ausländische Direktfernsehsendungen rechtfertige¹¹². Eine solche Auffassung entspricht nicht einer völkerrechtlichen Betrachtungsweise. Eine unverbindliche Resolution kann völkerrechtliche Normen zum grenzüberschreitenden Informationsfluß nicht ändern und deshalb auch als solche keine neue Legitimationsbasis für eine Mehrheit schaffen, einschränkende Maßnahmen zu ergreifen, die über das hinausgehen, was bereits völkerrechtlich zulässig ist.

Dennoch darf man nicht verkennen, daß mit der Resolution ein ungünstiges Präjudiz in der allgemeinen politisch-rechtlichen Kontroverse über den freien Informationsfluß geschaffen wurde, auf das man sich nicht nur beim Satellitendirektfernsehen berufen kann. Denn die in dem ersten der

¹⁰⁹ Vgl. O. Schachter, *The Nature and Process of Legal Development in International Society*, in: Macdonald/Johnston (Anm.34), S.787ff. und die Nachweise auf S.804 Anm.97; ferner: I. Seidl-Hohenveldern, *International Economic "Soft Law"*, RdC Bd.163 (1979 II), S.173 ff.; B. Simma, *Zur völkerrechtlichen Bedeutung von Resolutionen der UN-Generalversammlung*, in: Fünftes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, hrsg. von R. Bernhardt [u.a.], Bd.2 (1981), S.45 ff.; W. Wengler, *Rechtstheoretische und rechtssoziologische Betrachtungen zur Unterscheidung zwischen völkerrechtlich verbindlichen und völkerrechtlich unverbindlichen Äußerungen völkerrechtlicher Organe*, ÖZöR Bd.33 (1982), S.173 ff.; M. Bothe, *Legal and Non-Legal Norms – a meaningful distinction in international relations?*, Netherlands Yearbook of International Law, Bd.11 (1980), S.65, 90 ff.; C. Jabloner/W. Okresak, *Theoretische und praktische Anmerkungen zu Phänomenen des "soft law"*, ÖZöR Bd.34 (1983), S.217 ff.; Chr. Schreuer, *Recommendations and the Traditional Sources of International Law*, German Yearbook of International Law, Bd.20 (1977), S.103.

¹¹⁰ Ebenso Schönbeck (Anm.5), S.22; Rudolf/Abmeier (Anm.4), S.12; Wolfurum (Anm.5), S.61; im Ergebnis auch Eilers (Anm.5), S.257.

¹¹¹ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, UN-Generalversammlung Resolution 2625 (XXV) vom 24.10.1970; zur rechtlichen Bedeutung vgl. G. Arangio-Ruiz, *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law* (1979).

¹¹² Vgl. Schönbeck (Anm.5), S.19f.

zehn Prinzipien gewählte Reihenfolge der Betonung zunächst des Prinzips der Souveränität, dann des Grundsatzes der Nichteinmischung und erst dann des individuellen Rechts auf Informationsfreiheit, das durch die nachfolgenden Anforderungen an Programminhalte eingeschränkt wird, eignet sich ebenso zu einer Verallgemeinerung wie das im sechsten Grundsatz verankerte Prinzip der Staatenverantwortlichkeit und das letzte Prinzip des *prior consent*. In der Gefahr der Verallgemeinerung dieser Prinzipien als Rechtsbehauptungen im Streit um den grenzüberschreitenden Informationsfluß liegt die eigentliche Bedeutung der Resolution 37/92 und nicht in dem Ansatz zur Regelung einer neuen Kommunikationstechnik, deren grenzüberschreitende Möglichkeiten bereits technisch-rechtlich weitgehend eingeschränkt wurden, sieht man von dem besonders in Europa relevanten Problem der unterschätzten potentiellen Reichweite des technisch unvermeidbaren *spillover* ab.

Summary*

Direct Television Broadcasting by Satellite and the United Nations

The advent of direct broadcast satellites has given rise to a complex of technical, economic, legal, political, social and cultural issues on the international level. This article is dealing with the controversy in the United Nations concerning the elaboration of non-technical legal principles regulating international direct television broadcasting by satellite. The relations between the broadcasting and the receiving States are at the heart of this controversy in which some western States have been defending the principle of the free flow of information against the requirement of prior consent of the receiving State to international direct broadcasting as considered necessary by developing nations and socialist countries.

The paper gives a brief survey on the development in the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (II), outlines the views held by States or groups of States (III) and examines the process in which the principle of consensus decision-making in the Outer Space Committee was abandoned and Resolution 37/92 of 10 December 1982 concerning "Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting" was adopted by the General Assembly against the votes of western States.

* Summary by the author.

The author concludes (V) that while Resolution 37/92 is not legally binding, it does establish an unfavourable precedent in a political sense in the continuing debate on the free flow of information also with respect to traditional areas of international communication.

Anhang*

RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY

[on the report of the Special Political Committee (A/37/646)]

37/92. Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting

The General Assembly,

Recalling its resolution 2916 (XXVII) of 9 November 1972, in which it stressed the necessity of elaborating principles governing the use by States of artificial earth satellites for international direct television broadcasting, and mindful of the importance of concluding an international agreement or agreements.

Recalling further its resolutions 3182 (XXVIII) of 18 December 1973, 3234 (XXIX) of 12 November 1974, 3388 (XXX) of 18 November 1975, 31/8 of 8 November 1976, 32/196 of 20 December 1977, 33/16 of 10 November 1978, 34/66 of 5 December 1979 and 35/14 of 3 November 1980, and its resolution 36/35 of 18 November 1981 in which it decided to consider at its thirty-seventh session the adoption of a draft set of principles governing the use by States of artificial earth satellites for international direct television broadcasting,

Noting with appreciation the efforts made in the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space and its Legal Sub-Committee to comply with the directives issued in the above-mentioned resolutions,

Considering that several experiments of direct broadcasting by satellite have been carried out and that a number of direct broadcasting satellite systems are operational in some countries and may be commercialized in the very near future,

Taking into consideration that the operation of international direct broadcasting satellites will have significant international political, economic, social and cultural implications,

* UN Doc. A/RES/37/92 vom 4.2.1983.

Believing that the establishment of principles for international direct television broadcasting will contribute to the strengthening of international co-operation in this field and further the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Adopts the Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting set forth in the annex to the present resolution.

ANNEX

Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting

A. Purposes and objectives

1. Activities in the field of international direct television broadcasting by satellite should be carried out in a manner compatible with the sovereign rights of States, including the principle of non-intervention, as well as with the right of everyone to seek, receive and impart information and ideas as enshrined in the relevant United Nations instruments.

2. Such activities should promote the free dissemination and mutual exchange of information and knowledge in cultural and scientific fields, assist in educational, social and economic development, particularly in the developing countries, enhance the qualities of life of all peoples and provide recreation with due respect to the political and cultural integrity of States.

3. These activities should accordingly be carried out in a manner compatible with the development of mutual understanding and the strengthening of friendly relations and co-operation among all States and peoples in the interest of maintaining international peace and security.

B. Applicability of international law

4. Activities in the field of international direct television broadcasting by satellite should be conducted in accordance with international law, including the Charter of the United Nations, the Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, of 27 January 1967, the relevant provisions of the International Telecommunication Convention and its Radio Regulations and of international instruments relating to friendly relations and co-operation among States and to human rights.

C. Rights and benefits

5. Every State has an equal right to conduct activities in the field of international direct television broadcasting by satellite and to authorize such activities by persons and entities under its jurisdiction. All States and peoples are entitled to and should enjoy the benefits from such activities. Access to the technology in this field should be available to all States without discrimination on terms mutually agreed by all concerned.

D. International co-operation

6. Activities in the field of international direct television broadcasting by satellite should be based upon and encourage international co-operation. Such co-operation should be the subject of appropriate arrangements. Special consideration should be given to the needs of the developing countries in the use of international direct television broadcasting by satellite for the purpose of accelerating their national development.

E. Peaceful settlement of disputes

7. Any international dispute that may arise from activities covered by these principles should be settled through established procedures for the peaceful settlement of disputes agreed upon by the parties to the dispute in accordance with the provisions of the Charter of the United Nations.

F. State responsibility

8. States should bear international responsibility for activities in the field of international direct television broadcasting by satellite carried out by them or under their jurisdiction and for the conformity of any such activities with the principles set forth in this document.

9. When international direct television broadcasting by satellite is carried out by an international intergovernmental organization, the responsibility referred to in paragraph 8 above should be borne both by that organization and by the States participating in it.

G. Duty and right to consult

10. Any broadcasting or receiving State within an international direct television broadcasting satellite service established between them requested to do so by any other broadcasting or receiving State within the same service should promptly

enter into consultations with the requesting State regarding its activities in the field of international direct television broadcasting by satellite, without prejudice to other consultations which these States may undertake with any other State on that subject.

H. Copyright and neighbouring rights

11. Without prejudice to the relevant provisions of international law, States should co-operate on a bilateral and multilateral basis for protection of copyright and neighbouring rights by means of appropriate agreements between the interested States or the competent legal entities acting under their jurisdiction. In such co-operation they should give special consideration to the interests of developing countries in the use of direct television broadcasting for the purpose of accelerating their national development.

I. Notification to the United Nations

12. In order to promote international co-operation in the peaceful exploration and use of outer space, States conducting or authorizing activities in the field of international direct television broadcasting by satellite should inform the Secretary-General of the United Nations, to the greatest extent possible, of the nature of such activities. On receiving this information, the Secretary-General should disseminate it immediately and effectively to the relevant specialized agencies, as well as to the public and the international scientific community.

J. Consultations and agreements between States

13. A State which intends to establish or authorize the establishment of an international direct television broadcasting satellite service shall without delay notify the proposed receiving State or States of such intention and shall promptly enter into consultation with any of those States which so requests.

14. An international direct television broadcasting satellite service shall only be established after the conditions set forth in paragraph 13 above have been met and on the basis of agreements and/or arrangements in conformity with the relevant instruments of the International Telecommunication Union and in accordance with these principles.

15. With respect to the unavoidable overspill of the radiation of the satellite signal, the relevant instruments of the International Telecommunication Union shall be exclusively applicable.