

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 17

**Abwehr völkerfriedensgefährdender Presse
durch innerstaatliches Recht**

Eine Untersuchung über Inhalt, Voraussetzungen und Erfüllung
der Gesetzgebungspflichten aus Art. 26 I 2 GG

Von

Dr. Götz Frank



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

GÖTZ FRANK

Abwehr völkerfriedensgefährdender Presse durch innerstaatliches Recht

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 17

Abwehr völkerfriedensgefährdender Presse durch innerstaatliches Recht

Eine Untersuchung über Inhalt, Voraussetzungen und Erfüllung
der Gesetzgebungspflichten aus Art. 26 I 2 GG

Von

Dr. Götz Frank



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung des
Kultusministeriums von Baden-Württemberg

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03039 7

*Dem Andenken von
Hanne
gewidmet*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Universität Konstanz als Dissertation angenommen.

Das Manuskript habe ich am 1. Februar 1972 abgeschlossen. Später veröffentlichte Literatur und Rechtsprechung konnte nur mehr einzeln berücksichtigt werden. Insbesondere auf dem Gebiet des zwischenstaatlichen Gendarstellungsrechts wurde die neuere Entwicklung bis Ende 1972 noch einbezogen.

Meinem Lehrer, Herrn Prof. Dr. Ekkehart Stein möchte ich an dieser Stelle für seine vielfache Förderung danken. Für Anregungen und Unterstützungen schulde ich weiterhin Herrn Dr. Heiko Faber und Herrn Dr. Martin Löffler Dank. Mein Dank gilt schließlich Herrn Prof. Dr. K. A. Bettermann und Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Konstanz, im Juli 1973

Götz Frank

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------------	----

Erster Teil

Inhalt und Voraussetzungen des Art. 26 I 2 GG

A. Gesetzgebungspflichten aus Art. 26 I 2 GG — Formale rechtliche Einordnung als Gesetzgebungsauftrag	22
B. Feststellung der zu prüfenden Voraussetzungen von Art. 26 I 2 GG	23
I. Störungseignung der in Frage stehenden Handlungsweisen	23
II. Gerichtetheit gegen das friedliche Zusammenleben der Völker	26
C. Handlungsweisen der Presse, die potentiell völkerfriedensgefährdend sind	27
I. Zugrundegelegter Pressebegriff	27
II. Zeichnung eines Feindbildes	28
1. Das Feindbild	28
a) Falsche oder verzerrte negative Vorstellungen	28
b) Presse und Feindbild	29
2. Äußere Handlungsweisen zur Zeichnung eines Feindbildes ..	30
a) Weglassen — Hervorheben	30
b) Unterschiedliches Bewerten, wenn zwei dasselbe tun	31
c) Vermischen von Information und Kommentar	31
d) Unklare Quellen	32
e) Stereotypisierende Presse	32
f) Affektive Presse	33
g) Unwahrheiten	34
3. Möglichkeiten friedensgefährdender Auswirkung	34
a) Prinzip der Erwartung	34
b) Bildung und Aufrechterhaltung nationaler Vorurteile	37
aa) Die drei Aspekte des Vorurteils	37
bb) Der konative Aspekt insbesondere	38
c) Entstehung und Aufrechterhaltung nationaler Aggression	40

4. Grenzen der Wirkungsmöglichkeiten bei der Zeichnung eines Feindbildes	41
III. Aufstachelung zum Krieg	42
IV. Aufstachelung zum Völkermord oder Genocid	44
V. Aufstachelung zum Boykott	45
D. Erfassung der dargestellten völkerfriedensgefährdenden Handlungsweisen der Presse durch den Gesetzgebungsauftrag des Art. 26 I 2 GG?	47
I. Ausschließung von Handlungen zur Zeichnung eines Feindbildes nach der restriktiven Auslegung von Maunz	47
II. Einbezug von Handlungen zur Zeichnung eines Feindbildes nach extensiverer Auslegung	49
III. Das beschränkte Anwendungsfeld des restriktiven Friedensbegriffs — Verzicht auf die Teilnahme an einer umfassenderen Friedensplanung	51
IV. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines weiteren Friedensbegriffs?	51
1. Zustandekommen von Art. 26 GG	52
2. Übermäßige Einschränkung anderer Verfassungswerte bei extensiverer Auslegung?	53
V. Austragung der Konflikte eines weiteren Friedensbegriffs mit anderen Verfassungswerten nach dem Prinzip praktischer Konkordanz?	54
1. Formale Gleichrangigkeit zu anderen Verfassungswerten? ..	54
2. Geltung von Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen für den Gesetzgeber bei Berühren der Pressefreiheit des Art. 5 I 2 GG? ..	56
VI. Die Erörterung des Friedensbegriffs in der Friedensforschung ..	59
1. Negativer Friedensbegriff	59
2. Positiver Friedensbegriff	60
3. Der offene Friedensbegriff — Forschung zur Vermeidung negativer Ziele	61
VII. Folgerungen für den Gesetzgebungsauftrag des Art. 26 I 2 GG ..	61
E. Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit in Art. 26 I 2 GG	63
I. Ausgestaltung der Strafrechtstatbestände	63
1. Vorweggenommene Ausgestaltung in Art. 26 I GG? — Mindestmaß für die Ausgestaltung?	63
2. Erforderliche Offenheit für die Ausgestaltung von Normen aufgrund des Art. 26 I 2 GG	63
3. Ausgestaltung nach dem Prinzip praktischer Konkordanz	64

Inhaltsübersicht	11
II. Ist Strafrecht das einzig gebotene rechtliche Mittel nach Art. 26 I 2 GG?	66
1. Entscheidung für strafrechtliche Mittel nach Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen	67
2. Mittel außerhalb des Strafrechts, wenn Strafrecht nach Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen nicht mehr anwendbar erscheint	69
III. Grenzen der gesetzgeberischen Abwehr völkerfriedensgefährdender Presse	69

Zweiter Teil

Innerstaatliche Normen zur Abwehr völkerfriedensgefährdender Presse. Bestehendes Recht und weitere denkbare Ansätze zur Erfüllung des Gesetzgebungsauftrages aus Art. 26 I 2 GG

A. Strafrecht	71
I. Zeichnung eines Feindbildes	71
1. Tatbestandsumschreibungen und ihre Möglichkeiten, die Handlungsweisen zu erfassen	71
a) Knappe Formeln der Umschreibung	71
b) Konkretisierende Tatbestandsumschreibungen	73
2. Notwendigkeit der Einschränkung des hier vorgeschlagenen Tatbestandes	75
a) Notwendigkeit der Auslese des Nachrichtenstoffes und der Vereinfachung	75
b) Transaktionstheorien	76
c) Zwischenergebnis	77
II. Korrektive zum Tatbestand „Zeichnung eines Feindbildes“	78
1. Absichtsdelikt	78
a) Die „Absicht“ in bisherigen Umschreibungen	78
b) Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker	79
c) Geeignetheit des Absichtsdelikts, Handlungen zur Zeichnung eines Feindbildes abzuwehren	79
2. Konkretes, abstrakt-konkretes Gefährdungsdelikt oder Verletzungsdelikt	81
a) Bisherige Ausgestaltungen als konkretes oder abstrakt-konkretes Gefährdungsdelikt	81
b) Friedliches Zusammenleben der Völker	82
c) Erforderlichkeit einer Kausalitätsuntersuchung für den Richter bei beiden Einschränkungsmöglichkeiten	83
d) Verletzungsdelikte	83

3. Kausalitäts- und Beweisproblematik dieser drei Einschränkungsmöglichkeiten, dargestellt am Stand der Entwicklung der Theorien zur Wirkungsproblematik des Massenmediums Presse	84
a) Selektives Filtern des einzelnen Rezipienten	86
b) Einfluß der „Bezugsgruppen“ auf den Meinungsbildungsprozeß — Die „Opinion-Leaders“	87
c) Persönlicher Einfluß und die Wirkungen der Massenmedien	89
d) Andere Massenmedien	91
e) Äußere Bedingungen, die die Wirkungsmöglichkeiten der Presse erhöhen	92
4. Zwischenergebnis	92
III. Aufstachelung zum Krieg	93
1. Tatbestandsumschreibungen in bisherigen Straftatbeständen	93
2. Kritik dieser Umschreibungen	94
3. Bezugsobjekt	96
4. Geschütztes Rechtsgut	98
5. Erforderlichkeit der Einschränkung eines Straftatbestandes „Aufstachelung zum Krieg“?	99
IV. Aufstachelung zum Völkermord	100
V. Zwischenergebnis	101
B. Normierung der Sorgfaltspflicht der Presse	102
C. Presseselbstkontrolle — Der Deutsche Presserat	103
I. Derzeitige Möglichkeiten und Aktivitäten des Deutschen Presserates zur Abwehr der Presse, die an einer Zeichnung eines Feindbildes beteiligt ist	103
II. Möglichkeiten der mittelbaren Abwehr des Gesetzgebers durch Verleihung hoheitlicher Funktionen an ein Organ der Pressekontrolle	104
D. Das zwischenstaatliche Gegendarstellungsrecht	107
I. Beitritt zur „Convention on the International Right of Correction“ der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1952?	107
II. Subjektive Erweiterung des durch die Länderpressegesetze eingeräumten Gegendarstellungsanspruchs auf fremde Staaten	109
1. Ausgang von der bisherigen Regelung in den Landespressegesetzen	110
2. Generelles Betroffensein	111
3. Geltendmachung durch die diplomatische Vertretung des betroffenen Staates	111

Inhaltsverzeichnis	13
4. Gerichtliche Durchsetzung	112
5. Gesetzgebungskompetenz	112
III. Verhältnismäßigkeitserwägungen zur möglichen Einschränkung der Pressefreiheit des Art. 5 I 2 GG bei der Einführung eines Gegendarstellungsanspruchs für fremde Staaten	113
1. Übermäßige Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten?	113
2. Zu weite Anspruchsvoraussetzungen?	113
a) Nur Tatsachenbehauptungen gegenüber Tatsachenbehauptungen	114
b) Materiell berechtigtes Interesse	115
c) Angemessener Umfang	116
3. Geeignetheit, im Vergleich zu strafrechtlichen Mitteln	117
IV. Die Einseitigkeit des hier vorgeschlagenen zwischenstaatlichen Gegendarstellungsanspruchs	119
Zusammenfassung	121
Schlußbemerkung	124

Dokumentation

I. Die Emser Depesche	127
II. Straftatbestände zur Abwehr völkerfriedensgefährdender Presse	128
1. Rechtsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland — Tatbestände deutscher Länder nach dem 2. Weltkrieg	128
2. Tatbestände des Alliierten Kontrollrates	130
3. Entwürfe früherer deutscher Rechtsentwicklung	130
4. Straftatbestände der DDR	131
5. Entwürfe und Normen im deutschsprachigen Ausland	133
6. Übersetzungen von fremdsprachigen Entwürfen und Straftatbeständen aus dem Ausland	133
III. Auszüge aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes	134
IV. Convention on the International Right of Correction	135
V. Gallup-Umfrage zu „Images of Nations“	139
Schrifttumsverzeichnis	143

Abkürzungsverzeichnis

aA	= anderer Ansicht
aaO	= am angegebenen Ort
AT	= Allgemeiner Teil
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BT	= Besonderer Teil
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
Diss.	= Dissertation
Dok	= Dokumentation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DPA	= Deutsche Presse-Agentur
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
EGBGB	= Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch v. 18. 8. 1896
FN	= Fußnote
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949
iVm	= in Verbindung mit
Jg.	= Jahrgang
JR	= Juristische Rundschau
JZ	= Juristenzeitung
LPG	= Gesetz über die Presse von Baden-Württemberg vom 14. 1. 1964
LV	= Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953
NdSSt	= Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission
NJ	= Neue Justiz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift

Rdz.	=	Randziffer
RGStE	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZE	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rspr.	=	Rechtsprechung
S.	=	Seite
SAVerhandl.	=	Verhandlungen des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform, Deutscher Bundestag Stenographischer Dienst
SIZ	=	Selbstkontrolle Illustrierter Zeitungen
s.o.	=	siehe oben
SPD	=	Sozialdemokratische Partei Deutschland
StGB	=	Strafgesetzbuch f. d. Deutsche Reich vom 15. 5. 1871 neu bekanntgemacht am 25. 8. 1953
Tätigkeitsbericht	=	Tätigkeitsberichte des Deutschen Presserates, Bad Godesberg
umstr.	=	umstritten
UN	=	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-Satzung	=	Satzung der Vereinten Nationen vom 26. 6. 1945
ZV	=	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag (Zeitschrift; Organ des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e.V. und des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger e.V.)

Einleitung

Die Problembereiche völkerfriedensgefährdender Presse waren nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes mit seinem inzwischen schon legendären Propagandaapparat Gegenstand umfangreicher Diskussionen in der Literatur¹, besonders aber in den nationalen Gesetzgebungsgremien sowie in den Gremien völkerrechtlicher Vereinbarungen². Trotzdem wurde in keiner der in der Bundesrepublik erschienenen Monographien Art. 26 I 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage der Abwehr völkerfriedensgefährdender Presse in die Diskussion einbezogen, obgleich dessen Wortlaut dies eigentlich nahelegen würde.

Verständlich wird das aber, wenn man feststellt, daß sich schon bald nach Inkrafttreten des Grundgesetzes die Meinung herausgebildet hatte, Art. 26 I 2 GG sei generell restriktiv auszulegen³, er erfasse demnach auch nur die äußersten Erscheinungsformen völkerfriedensgefährdender Presse wie „kriegsanfeuernde Stimmungsmache“ und „Kriegshetze“⁴. Bei Zugrundelegung dieses Verständnisses wird Art. 26 I 2 GG vom angeschnittenen Thema nämlich nur am Rande berührt.

In jüngerer Zeit wurden demgegenüber wiederholt Stimmen laut, die den Umfang des Art. 26 I 2 GG als weiterreichend ansahen. Insbesondere die Diskussion um die mit dem 8. Strafrechtsänderungsgesetz vom 25. 6. 1968 eingeführten §§ 80, 80 a StGB⁵ machte einen neuen abweichenden Standpunkt deutlich: Sah man die engen Straftatbestände der §§ 80, 80 a StGB auf der einen Seite als ausreichende Erfüllung der Gesetzgebungspflichten aus Art. 26 I 2 GG an und folgte somit der überkommenen restriktiven Auslegung⁶, so hatte sich schon in der voran-

¹ Vor allem Zellweger (1949) und Dambmann (1953) und die neueren Veröffentlichungen von F. C. Schroeder und Steinhausen.

² Über Aktivitäten der UN vgl. bei Eek, über Regierungsentwurf und SPD-Entwurf zum Strafrechtsänderungsgesetz 1950, sowie Alternativentwurf und 8. Strafrechtsänderungsgesetz u. a. bei F. C. Schroeder; über Entwicklungen in Ostblockstaaten: G. Baumann und Bracht.

³ Vgl. unter den früheren Arbeiten die Arbeit von Schaer, S. 238, insb. aber Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 26 Rdz. 6 ff.

⁴ Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 26, Rdz. 20; Maunz, S. 291 f.

⁵ BGBl I, 741.

⁶ Willms in Leipziger Kommentar, Vorbem. § 80, Rdz. 21, Krauth, JZ 68, S. 578; anscheinend auch Preisendanz in Petters-Preisendanz zu § 80, Anm. 1

gegangenen Arbeit im Sonderausschuß für die Strafrechtsreform eine Meinung herausgebildet, die den weiteren Inhalt des Art. 26 I 2 GG durch die §§ 80, 80 a StGB nicht umfaßt glaubte⁷. Initiiert und getragen wurde sie wohl vor allem von Klug⁸; ihren Niederschlag hatte sie schon zuvor in § A 3 des Alternativentwurfs gefunden⁹. Allerdings war es nicht das erste Mal, daß verantwortliche politische Kreise den Umfang der Gesetzgebungspflichten aus Art. 26 I 2 GG weiter ansahen als der überwiegende Teil der verfassungsrechtlichen Literatur: § A 3 des Alternativentwurfes findet seinen Vorgänger in § 80 Nr. 3 des Regierungsentwurfes 1950¹⁰, der aber auch an der offenbar mangelnden Konsensbereitschaft in diesem Bereich scheiterte.

Die Vorbehalte gegen die weitere Auslegung der Gesetzgebungspflichten aus Art. 26 I 2 GG gegenüber völkerfriedensgefährdender Presse haben solange ihre Berechtigung, als die unausgesprochenen Unsicherheiten hierzu nicht erheblich gemindert werden können. Sichtbar wurden sie in der buntscheckigen Vielfalt der bisher diskutierten Straftatbestände und zwar sowohl in der Umschreibung der Handlungsweisen als auch der Bestimmung der näheren Umstände, unter denen sie strafbar sein sollen¹¹. Die vorliegende Arbeit versucht, durch Heranziehung verschiedener Aspekte zur Klärung der bestehenden Schwierigkeiten beizutragen: Zu der sicherlich unjuristischen Frage, welche Handlungsweisen in welcher Art friedensgefährdend sein können, werden Antworten aus der Publizistik, der Sozialpsychologie und der Friedens- und Konfliktsforschung gesucht. Erst nach dieser Vorklärung ist eine Stellungnahme zur Ausgestaltung der Straftatbestände möglich, erst dann ist aber auch die Erörterung des zentralen Problems möglich, welche dieser Handlungsweisen sich dem materiellen Umfang von Art. 26 I 2 GG zuordnen lassen, also die Frage nach dem Inhalt des Friedensbegriffs von Art. 26 GG. Vertreter des restriktiven Friedensbegriffs machen für ihre Auffassung geltend, es gäbe sonst letztendlich nichts,

u. zu § 80 a Anm. 1; das entspricht auch dem Friedensbegriff von Maunz in Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 26, Rdz. 20; auch Schröder sieht den Verfassungsauftrag als „im wesentlichen“ erfüllt an, in Schönke-Schröder zu § 80, Anm. 1.

⁷ Insbesondere Diemer-Nicolaus in der 103. Sitzung des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Stenographischer Dienst, S. 2027 f.; Näheres zu diesen strittigen Fragen unter Erster Teil, D I.

⁸ s. die Ausführungen von Klug im Hearing vor dem Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag 5. Wahlperiode, Stenographischer Dienst, 72. Sitzung des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform.

⁹ Dok II 1 e.

¹⁰ Dok II 1 c.

¹¹ Vgl. Dok II und Zweiter Teil. Nähere Umstände sind insbesondere die Fragen nach dem Grad der Friedensgefährdung, der eingetreten sein muß.

was nicht als Bedrohung des Friedens angesehen werden könnte, eine weite Interpretation müßte zu einer unerträglichen Einschränkung von Grundfreiheiten und sonstigen Verfassungswerten führen¹². Hier soll der Nachweis geführt werden, daß solche Bedenken nicht zu einer generellen Einschränkung des Friedensbegriffs führen müssen. Art. 26 I 2 GG muß seine Grenzen gewiß an den bestehenden übrigen Verfassungswerten finden, nicht aber durch eine kumulative Reduktion, sondern durch eine Konfliktsaustragung im Einzelfall, wie das nach dem Prinzip praktischer Konkordanz möglich ist. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, wie sich der in der Tatbestandsvoraussetzung des Art. 26 I 2 GG genannte, nun als solcher unabhängige Friedensbegriff umschreiben läßt. Die Diskussion um den Friedensbegriff in der Friedensforschung, die in die Untersuchung mit einbezogen wird, wird deutlich machen, daß eine allgemeingültige Umschreibung nicht möglich ist, sondern nur in den erfahrungswissenschaftlich genügend geklärten Gebieten geleistet werden kann. Dazu gehören bereits die im Laufe der Arbeit beschriebenen Handlungsweisen völkerfriedensgefährdender Presse. Auf der anderen Seite beschränkt sich, wie nachzuweisen sein wird, entgegen der vorherrschenden Auffassung die Tatbestandsfolge des Art. 26 I 2 GG nicht auf strafrechtliche Mittel¹³. Der für unsere gesamte Rechtsordnung, insbesondere aber für das Verfassungsrecht anerkannte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führt zwingend zur Gebotenheit milderer Mittel, wenn diese ausreichend oder gar besser geeignet sind als das schärfere Mittel der Strafe.

Für das Verhältnis zu Art. 5 I 2 GG wird von Bedeutung sein, ob formale Gleichrangigkeit besteht¹⁴ und ob für den Gesetzgeber bei Berühren der Pressefreiheit des Art. 5 I 2 GG Verhältnismäßigkeitsgrundsätze anwendbar sind¹⁵. Können beide Fragen positiv beantwortet werden, so läßt sich die Abgrenzung zum Schutzbereich des Art. 5 I 2 GG im einzelnen an Hand der Untersuchung des Kreises normativer Alternativen auf ihre Verhältnismäßigkeit, insbesondere faktische Geeignetheit hin vorzunehmen.

Legt man die in dieser Untersuchung erarbeiteten Thesen zugrunde, so wird die Bedeutung des Art. 26 I 2 GG dahingehend aktualisiert, daß

¹² Schaer, S. 238.

¹³ Vgl. die einschlägige Kommentierung bei Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 26 GG, Hamann-Lenz zu Art. 26 GG, Menzel in Bonner Kommentar zu Art. 26 GG, v. Mangoldt-Klein zu Art. 26 GG; die verschiedenen Entwürfe, inklusive Alternativentwurf für eine Strafgesetzgebung aufgrund von Art. 26 GG s. Dok II.

¹⁴ Dem steht die These von Maunz und Killinger gegenüber, Art. 26 I 2 GG sei gegenüber Art. 5 I 2 GG *lex specialis*, so Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 26, Rdz. 20; Killinger, S. 93 f.

¹⁵ Dem widersprechen etwa Peters, S. 12 ff. und ihm folgend Pohl, S. 109 ff.