

## AUSARBEITUNG

---

**Thema:** **Pressefreiheit - Wesensmerkmal eines freiheitlichen Staates**

Fachbereich XI **Geschichte, Zeitgeschichte und Politik**

Verfasser/in:

Abschluss der Arbeit: 22. März 2006

Reg.-Nr.: WD 042/06

---

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
1.	Entwicklung der Pressefreiheit	3
1.1.	Historischer Abriss	3
2.	Pressefreiheit als Wesensmerkmal eines freiheitlichen Staates	7
2.1.	Elemente der Pressefreiheit in der Bundesrepublik Deutschland	8
2.1.1.	Verbot der Zensur	8
2.1.2.	Gesetzliche Schutzmaßnahmen zur Sicherung journalistischer Tätigkeit und der Pressefreiheit	9
3.	Gefahren für die Pressefreiheit	11
3.1.	Schutzinteresse des Staates vs. Pressefreiheit am Beispiel der „Cicero-Affäre“	11
3.2.	Entwicklung der Pressefreiheit in der Welt	12
3.3.	„Reporter ohne Grenzen“ - Weltrangliste der Pressefreiheit	13
4.	Literaturverzeichnis	16
4.1.	Presseartikel	16

## 1. Entwicklung der Pressefreiheit

### 1.1. Historischer Abriss

Die Entfaltung der Pressefreiheit lässt sich anhand der verschiedenen Entwicklungsstadien des repressiven Instruments der Zensur nachvollziehen. Die unter den Begriff der Pressefreiheit subsumierten Möglichkeiten zur freien Verbreitung von Tatsachen, Meinungen, Gedanken, Stellungnahmen und Wertungen ist in ihrer Frühphase untrennbar mit dem lange Zeit synonym verwandten Begriff „Meinungsfreiheit“ verknüpft.

Zensur im heutigen Verständnis des Begriffs findet seit Beginn der Schriftlichkeit Anwendung. Die Begrifflichkeit Zensur leitet sich vom lateinischen „censura“ ab. Ursprünglich meinte man damit ein öffentliches Amt, das mit Kontrolle und Verwaltung von Staatsvermögen und staatlichen Aufträgen betraut war. Die Bürger erschienen vor dem Zensor und erteilten Auskunft über ihre Vermögen, so dass ihre Steuerklasse zur Bestimmung ihrer Rechte und Pflichten festgelegt werden konnte. Darüber hinaus waren Zensoren für die Sanktionierung sittlichen Fehlverhaltens zuständig, indem sie gegenüber Bürgern maßregelnd öffentliche Strafen aussprachen.

Auch wenn die Freiheit seine Meinung kundzutun in den antiken Gesellschaften weitgehend akzeptiert worden ist, gab es auch hier Regelungen, die bestimmte Äußerungen mit Strafe belegten. Das römische Zwölftafelgesetz sah beispielsweise für Spott- und Schmähedichte die Ahndung mit der Todesstrafe vor<sup>1</sup>. Die Kirche griff die Idee der Zensur auf und umschrieb mit dem Begriff das kirchliche Aufsichts- und Kontrollrecht über Leben und Lehre der Gläubigen. Durch die enge Verknüpfung von mittelalterlichem Staat und Kirche, wurden im Laufe des Mittelalters zunehmend auch weltliche Amtsinhaber Träger der Zensur, die hinsichtlich Intention und Wirkung durch Rezeptionsmanipulation, Verbreitungsverhinderung und Bestrafung charakterisiert werden kann.

Mit der zunehmenden Verschriftlichung durch die Erfindung des Buchdruckes, die auch die Möglichkeit zur massenhaften Verbreitung „häretischer“ Lehren, z.B. im Rahmen der Reformation, bot, fand systematische Zensur zur Kontrolle der Kommunikation regelmäßig statt: „Als dann der Wissenschafts- und Lehrbetrieb eine immer wichtiger werdende Bildungsfunktion übernahm und auch das Theater und die Oper wachsenden Zulauf erhielt, etablierte sich das Wort schließlich in der Bedeutung einer kritischen Würdigung geistigen Schaffens wie auch der Überwachung des Geisteslebens schlechthin, ohne aber seinen Sanktionscharakter gänzlich zu verlieren. Sein semantischer Ge-

---

1 Vgl. Wilke (1984):3.

halt ging stets über den einer reinen Empfehlung hinaus und bedeutete für den Betroffenen immer auch die Gefahr persönlicher wie verbreitungsbezogener Konsequenzen...“<sup>2</sup>

Im Zuge der Renaissance und der Ideen des Humanismus wuchs das Bildungsbedürfnis immer größerer Kreise der Gesellschaft. Verstärkt durch die aufkeimende Pluralität der Weltanschauungen wurde die Kirche in ihrem universalistischen Deutungsanspruch in Frage gestellt. Die Kirche reagierte auf diese Entwicklung, indem sie die Zensurbemühungen bereits auf das Vorfeld der Publikation ausdehnte (Imprimaturverfahren). Durch diesen Systemwandel entwickelte sich das zuvor wenig planvolle und reagierende Vorgehen zu einem formalisierten und systematisierten Verfahren, das z.B. durch die Inquisitoren betrieben wurde.

Die weltlichen Herrscher dehnten, wie auch die Kirche, ihre Zensurbemühungen auf alle Arten der Meinungsäußerung aus. So wurde der Betrieb von Druckereien von staatlicher Konzessionierung abhängig gemacht und die Gewerbetreibenden verpflichtet, ihre Erzeugnisse freigegeben zu lassen. Die zunehmende Verbreitung von periodischen Druckwerken (Zeitungen) seit Beginn des 17. Jahrhunderts wirkte wie ein Katalysator für die Kritik am maßregelnden Vorgehen von Staat und Kirche. Mit der zunehmenden Fokussierung auf das Individuum und dessen unveräußerliche Rechte, mit der Abkehr von der Vorstellung der staatlichen Ordnung, die göttlichen Prinzipien folge, erschlossen die liberalen Theoretiker der Aufklärung eine neue Perspektive: „Aus dem allgemeinen Freiheitsgedanken formte sich die Forderung nach ‚Preßfreiheit‘. Mit diesem Wort verband sich das konkrete Bild der Druckerpresse und meinte die Befreiung von einer jahrhundertealten kommunikativen Regulationspraxis. Pressefreiheit war Benutzungsfreiheit der Druckereien und damit zugleich Verteilungsfreiheit textlicher und bildlicher Äußerungen in Form von Büchern, Zeitungen oder Flugschriften.“<sup>3</sup>

Für die Aufklärer war Pressefreiheit jedoch weit mehr als die Gewährleistung der technischen Möglichkeit, Informationen und Meinungen zu transportieren. Der öffentliche Diskurs, der freie Austausch von Wissen und Überzeugungen, war elementarer Bestandteil des Bildungsideals und damit ein wichtiges Werkzeug zur „Befreiung“ des vernunftbegabten Individuums. Darüber hinaus, so der englische Dichter John Milton Mitte des 17. Jahrhunderts, sei die Meinungsfreiheit Garant einer positiven und an der Vernunft orientierten gesellschaftlichen Entwicklung: „Sich der Wahrheit zu versichern ist nicht möglich, ohne die Irrtümer zu prüfen, zur Erkenntnis ist Streit notwendig, eine abgeschirmte Tugend ist nicht widerstandsfähig, das Gute nicht zu schätzen ohne

---

2 Nessel:76f.

3 Nessel:88f.

Kenntnis des Bösen. Insofern kann Zensur als Schwäche, Meinungsvielfalt als gesellschaftliche Stärke erscheinen.“<sup>4</sup>

Mit der Französischen Revolution und der Verkündung der „Bill of Rights“ in den USA wurden erstmals eingeschränkte Äußerungsrechte der Bürger verbrieft. Die Ereignisse in Frankreich führten zudem zu einem stark ansteigenden Interesse der Bevölkerung in den deutschen Ländern an politischen Fragen und damit zu einem großen Bedeutungszuwachs von Periodika. Die Regierungen reagierten auf die Begeisterung für die revolutionären Ereignisse in Frankreich mit restriktiven Direktiven und einer weitgehenden Einschränkung der Pressefreiheit. Unter napoleonischer Herrschaft setzte sich dieser reglementierende Kurs fort. Dies konnte jedoch nicht verhindern, dass sich der Ruf nach der Freiheit der Meinungen und der Presse im Zuge der Befreiungskriege lautstark Bahn brach und die Forderung nach Pressefreiheit auch als politisches Instrument gegen die Franzosen eingesetzt wurde.

Zu den bekannten Argumenten für die Freiheit der Presse traten im Verlauf des 19. Jahrhunderts weitere. Der liberale Vordenker Carl Theodor Welcker brachte Mitte der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts folgende Gesichtspunkt in die Diskussion ein: „Während die Zensur den Bürgern jegliche Motivation nehme und auch den Nationalcharakter demoralisiere sei die Pressefreiheit förderlich für alle Bereiche des sozialen Lebens und diene verschiedenen Staatszwecken. Dazu gehörten schon ihr wirtschaftlicher Vorteil für Buchhandel und Journalistenstand und ihr außenpolitischer Nutzen, indem sie das internationale Ansehen der Deutschen hebe. Die Pressefreiheit rege die Konkurrenz an und stärke die Vielfalt: sie enthülle die Verkehrtheiten und Willkürlichkeiten der Verwaltung und bilde gegen diese das beste Schutz- und Kontrollmittel.“<sup>5</sup> Mit dieser Sichtweise und den staatskritischen Forderungen nach einem öffentlichen Diskurs hatte Welcker implizit formuliert, dass in einem freiheitlichen Staat die Willensbildung stets von unten nach oben geschehen müsse. Die öffentliche Meinungsbildung wird hiernach als konstitutives Element des demokratischen Staates bewertet und zum Komplementärvorgang des repräsentativen politischen Prozesses definiert, auf den immer nur bestimmte Bevölkerungskreise einwirken können.

In den gesetzlichen Vorgaben vieler Länder, allen voran Preußen, setzte sich die Freiheit der Presse im Lauf des 19. Jahrhunderts allmählich durch: „Es kennzeichnet eine tiefen Einschnitt in die Geschichte der deutschen Presse und der bürgerlichen Öffentlichkeit, dass der preußische Hof den Aufruf ‚An mein Volk‘ am 20. März 1813 in einer Zeitung... veröffentlichen ließ.“<sup>6</sup> Natürlich gab es auch hier definierte Schutzbereiche, in denen sich der Staat eine Zensur vorbehielt. Insgesamt ermöglichten die gesetzlichen

---

4 Wilke (1984):9.

5 Wilke (1987):98.

6 Vgl. Geschichtliche Grundbegriffe:1242f.

Bestimmungen jedoch im Laufe des 19. Jahrhunderts einen zunehmend freieren und von staatlichen Einflüssen unbehelligten Diskurs, auch wenn dieser nach wie vor reglementiert und kontrolliert war. Die „Abschaffung“ der Zensur erfolgte jedoch mit gravierenden lokalen Unterschieden: „So entstand eine Landkarte der Zensur, die ebenso bunt war wie das Reich selbst.“<sup>7</sup>

Mit der Abkehr vom mittelalterlichen „Polizeisystem“, also der Vorzensur, zum „Justizsystem“, das die Überprüfung und Sanktionierung von bereits erschienenen Druckerezeugnisse über die Gerichte vorsah, konnte eine weitere Liberalisierung des Pressewesens durchgesetzt werden<sup>8</sup>.

Das Reichspressegesetz von 1874 gewährleistete für Deutschland erstmals eine einheitliche Pressefreiheit, die allerdings in Krisen- und Kriegssituationen eingeschränkt werden durfte und beispielsweise das Vorgehen gegen die Sozialdemokratie im Rahmen der Sozialistengesetze ermöglichte<sup>9</sup>. Im Zuge des Ersten Weltkrieges übte das Deutsche Reich schließlich erneut eine rigide Pressezensur aus, wobei die heftigen parlamentarischen Auseinandersetzungen über die staatlichen Eingriffe verdeutlichten, wie weit sich das Bewusstsein um den Nutzen und die Notwendigkeit einer freien Presse bereits in den Köpfen manifestiert hatte.

Die Weimarer Reichsverfassung gewährte in Artikel 118 uneingeschränkte Meinungsfreiheit und verbot die Zensur. Einen spezifischen Schutz der Presse, wie es das Grundgesetz vorsieht, hatten die Verfassungsväter jedoch nicht vorgesehen, was in Verbindung mit dem Notverordnungsrecht große Möglichkeiten zur Einschränkung der Pressefreiheit eröffnete. Konkret war lediglich die Vorzensur abgeschafft, während die Zensur und das Verbot bereits erschienener Publikationen durch die Polizei weiterhin alltägliche Praxis war. Jedoch reichte auch das Verbot von Zeitungen oder Druckschriften verfassungsfeindlicher und antidemokratischer Strömungen nicht aus, um die Machtübertragung an die Nationalsozialisten zu verhindern. Mit der „Reichstagsbrandverordnung“ vom 28. Februar 1933 endete auch formal die Pressefreiheit in Deutschland.

---

7 Geschichtliche Grundbegriffe:1241.

8 Vgl. Geschichtliche Grundbegriffe:1247f.

9 Vgl. Wilke (1984):31.

## 2. Pressefreiheit als Wesensmerkmal eines freiheitlichen Staates

Die Pressefreiheit ist eine konkretisierte Form der Meinungsfreiheit. Sie schützt, anders als die an individuelle Meinungsbekundungen gebundene Meinungsfreiheit, den öffentlichen Diskurs der Medien und gewährleistet hierdurch die gezielte freie Verbreitung von Informationen und Meinungen in einem größeren Umfang. Aus ihrer historischen Entwicklung betrachtet, wird die Pressefreiheit als Schutzinstrument gegenüber staatlichen Eingriffen verstanden. Sie gilt als Wesensmerkmal eines freiheitlichen und demokratischen Staates und wird als solche zumindest formal durch fast alle Staaten gewährleistet.

Die Pressefreiheit garantiert den freien Austausch von Meinungen. Somit ermöglicht sie es den Staatsbürgern, sich unbeeinflusst durch den Staat über Sachverhalte zu orientieren und in den für einen demokratisch verfassten Staat unerlässlichen Willensbildungsprozess einzutreten. Da die Pressefreiheit unumschränkt gilt, wird keine Differenzierung hinsichtlich der Motivation oder der Qualität des Presseergebnisses vorgenommen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Begriff Pressefreiheit im Zuge der heute weitgehend akzeptierten theoretischen Überlegungen durch William E. Hocking um einen weiteren Aspekt erweitert: „Deutlich herausgestellt wird vor allem, dass die Pressefreiheit nicht bloß ein Recht der Journalisten, Herausgeber oder ‚Kommunikatoren‘ ist, sondern auch das Recht des Empfängers oder ‚Rezipienten‘, d.h. auch seine Informationsfreiheit, einschließen müsse.“<sup>10</sup> Die Diskussion um die Informationsfreiheit spiegelt die gesellschaftliche Diskussion in den Staaten wider, in denen die „klassischen“ Forderungen der Pressefreiheit erfüllt und eine breite Medienlandschaft etabliert ist. Sie verpflichtet den Journalisten, seine Freiheit so zu nutzen, dass die Öffentlichkeit lückenlos und unvoreingenommen informiert wird. Letztendlich sind hiermit Forderungen nach journalistischer Selbstkontrolle, wie z.B. durch den Presserat in der Bundesrepublik, verknüpft, dessen Wirken jedoch keinen juristischen, sondern appellativen Charakter hat<sup>11</sup>.

Ausdruck der Pressefreiheit sind neben dem Verbot der Zensur auch das Redaktionsgeheimnis sowie der Schutz von Informanten und der Pressevielfalt<sup>12</sup>. Insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Konzentration von Medienmacht auf wenige Konzerne, kommt der „inneren Pressefreiheit“ eine zunehmend größere Bedeutung zu. Der Begriff meint die innerbetriebliche Sicherung der Unabhängigkeit journalistischer Tätigkeit durch eine Minimierung der Eingriffsmöglichkeiten von Verleger oder Chefredakteur.

---

10 Wilke (1984):37.

11 Vgl. Schlottfeldt:52ff.

12 Vgl. Staatslexikon:1089f.

Rechtlich ist es jedoch fraglich, ob z.B. der Beschluss eines „Redaktionsstatuts“ generell zu erlauben sei<sup>13</sup>.

## 2.1. Elemente der Pressefreiheit in der Bundesrepublik Deutschland

### 2.1.1. Verbot der Zensur

Das Grundgesetz verbietet in Artikel 5 Absatz 1 mit folgenden Worten Zensur: „Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“ Beschränkt wird die Pressefreiheit nur durch die Gesetze zum Schutz der Jugend und die „allgemeinen Gesetze“.

Die Interpretation des Artikels 5 ist sehr vielschichtig. Während auf der einen Seite die Pressefreiheit als Unterkategorie der Meinungsfreiheit betrachtet wird, vertreten Presserechtler wie Martin Löffler die Auffassung, dass der Gesetzgeber hiermit quasi eine „vierte Gewalt“ konstituiert hätte.

Konkret konnte sich der Rechtsgehalt des Artikels 5 durch die juristischen Auseinandersetzungen vor dem Bundesverfassungsgericht erweisen, das mehr als 50 Mal Streitfälle in Fragen der Pressefreiheit letztinstanzlich zu klären hatte<sup>14</sup>. Die Richter haben dabei stets betont, dass die in Artikel 5 gewährten Rechte zum Kernbestand des Grundgesetzes zählen und damit ein konstitutives Element der Bundesrepublik Deutschland darstellen: „In der Auseinandersetzung, wie die Meinungsfreiheit zu begründen sei, hat das Gericht einen eigenen Weg beschritten. Es verknüpft in seiner ‚Doppelbegründung‘ die Motive der individuellen Entfaltung und der gemeinschaftlichen Entwicklung als Kennzeichen des demokratischen Verfassungsstaates“<sup>15</sup>.

Am häufigsten hatte das BVerfG dabei eine Abwägung zwischen dem Artikel 5 und dem das Persönlichkeitsrecht schützenden Artikel 2 des Grundgesetzes zu treffen, dabei „... bestehe kein absoluter Vorrang, aber eine grundsätzliche Vermutung zugunsten der freien Rede.“<sup>16</sup> Als Beispiel sei hier an die Auseinandersetzungen über das Tucholsky-Zitat „Soldaten sind Mörder“ erinnert, das insbesondere Anfang der 90er Jahre immer wieder Gegenstand von Verhandlungen des BVerfG war. Das Gericht gab den Verfassungsbeschwerden von Personen statt, die aufgrund dieser Äußerungen strafrechtlich verurteilt worden waren und bewertete die Schutzwürdigkeit der freien Meinungsäußerung höher als den Schutz vor ehrverletzenden Aussagen<sup>17</sup>. Ausnahmen hiervon erkennt das BVerfG in der Regel, wenn die Intimsphäre von Privatpersonen verletzt worden ist

---

13 Vgl. Gesellschaft und Staat:786.

14 Vgl. Stamm:16.

15 Stamm:16.

16 Stamm:21.

17 Bruns:429.

oder wenn eine so genannte „Schmähkritik“ zu konstatieren ist. Bei einer solchen steht nicht die sachliche Auseinandersetzung, sondern die Herabsetzung der Person im Vordergrund.

Diese generelle Linie einschränkend urteilte das BVG im Jahr 1994, als über die Leugnung des Holocaust auf einer Veranstaltung der NPD zu befinden war. Das Gericht stellte klar, dass das Verbreiten einer nachweislich falschen Behauptung nicht zum schützenswerten Bereich des in Artikel 5 verbrieften Rechts der freien Meinungsäußerung zählen könne. Als Folge dieses Urteils nahm der Gesetzgeber in § 130 StGB das Verbot der Volksverhetzung mit direktem Bezug auf die nationalsozialistischen Verbrechen auf und schuf damit eine immer wieder umstrittene Einschränkung der freien Meinungsäußerung für einen abgegrenzten Problembereich.

#### 2.1.2. Gesetzliche Schutzmaßnahmen zur Sicherung journalistischer Tätigkeit und der Pressefreiheit

Journalisten genießen – wie auch einige andere Berufsstände – in bestimmten Fällen vor Gericht ein Zeugnisverweigerungsrecht, das jedoch im Jahr 2001, als Konsequenz aus den Anschlägen vom 11. September, durch eine Änderung der Strafprozessordnung, eingeschränkt wurde. Die Ermittlung von Telefon- und Verbindungsdaten sowie das Abhören von Journalisten sind seit diesem Zeitpunkt leichter möglich.

Die Wahrung des so genannten Redaktionsgeheimnisses, also auch die erschwerte Möglichkeit zur Durchsuchung und Beschlagnahme in Redaktionsräumen, gilt jedoch nach wie vor als Grundpfeiler der freien Berichterstattung. Im Jahr 2001 hat der Deutsche Bundestag die Pressefreiheit durch eine Erweiterung des Schutzes auch auf durch Journalisten selbst recherchierte Informationen erweitert, während zuvor lediglich Informationen Dritter dem Zugriff des Staates entzogen waren<sup>18</sup>. Die Bedeutung, die der Gesetzgeber diesen Wesensmerkmalen der Pressefreiheit zumisst, wird auch an dem weiten Kreis deutlich, der unter die Regelung fällt. Neben den hauptberuflichen Journalisten gilt das Zeugnisverweigerungsrecht auch für kaufmännische Angestellte in Verlagen oder sogar freie Mitarbeiter<sup>19</sup>.

Zur Unterstützung der freien Berichterstattung enthalten die Landespressegesetze Vorgaben, die staatliche Stellen verpflichten, Medienvertretern Auskünfte zu erteilen, wenn diese bei der Erbringung ihrer „öffentlichen Aufgabe“ dienlich sind.

Der Strukturwandel der Medien in den vergangenen Jahrzehnten durch den zunehmenden Konzentrationsprozess hat die Diskussion um die Pressefreiheit um einen weiteren

---

18 Prantl:145

19 Vgl. Schulz/Korte:114ff.

Aspekt erweitert. 1968 machte eine von der Bundesregierung eingesetzte Kommission Vorschläge zu Begrenzung von Marktanteilen, die letztendlich durch das Pressefusionskontrollgesetz von 1976 auch umgesetzt wurden. Damit unterliegen Zusammenschlüsse oder Aufkäufe von Verlagen besonderen Bestimmungen, die mit größeren Auflagen verbunden sind, als im Kartellrecht üblich. In Verbindung mit der Diskussion über die Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Medienkonzerne setzte auch eine Debatte über das „Zugriffsrecht“ der Verleger auf ihre Journalisten ein. Im Grunde genommen bewegte sich die Diskussion hierbei um die Frage, ob der Verleger überhaupt als Träger der Informationsfreiheit fungieren könne oder ob diese „Pflicht“ letztlich ausschließlich den Redaktionen überlassen sei.

Es bleibt abzuwarten, in welcher Weise Politik und Gerichte auf die Veränderungen reagieren werden, die die künftige Informationsgesellschaft mit sich bringen wird. Sowohl der weitgehend nicht zu kontrollierende grenzüberschreitende Informationsfluss durch das Internet und die fortschreitende Vernetzung als auch die zunehmende Kommerzialisierung und Liberalisierung der Medien werden die Gesellschaft vor neue Herausforderungen stellen, die bis heute nur im Ansatz diskutiert sind<sup>20</sup>.

---

20 Vgl. Hüper:passim.

### 3. Gefahren für die Pressefreiheit

#### 3.1. Schutzinteresse des Staates vs. Pressefreiheit am Beispiel der „Cicero-Affäre“<sup>21</sup>

Mit einer Razzia im Privathaus des Journalisten Bruno Schirra sowie in der Redaktion der Zeitschrift „Cicero“ in Potsdam im September 2005 gelangte die so genannte „Cicero-Affäre“ an die Öffentlichkeit. Sie weitete sich zu einem Grundsatzkonflikt zwischen Regierung und Medien um die Pressefreiheit in Deutschland aus.

Ausgangspunkt war ein Artikel Schirras in der Zeitschrift von April 2005 über den Terroristen al-Sarqawi. In dem Bericht nahm der Journalist detailgenau auf einen internen Auswertungsbericht des Bundeskriminalamts Bezug, der als ‚geheim‘ klassifiziert war. Die Potsdamer Staatsanwaltschaft ordnete daraufhin eine Durchsuchungsaktion auf Grund des Verdachts der Beihilfe zum Geheimnisverrat an. Man erhoffte sich Aufschlüsse über die Quelle, aus der die brisanten Informationen stammten, um ein Verfahren wegen der Verletzung des Dienstgeheimnisses betreiben zu können. Gegen Schirra, den Chefredakteur von „Cicero“, Wolfram Weimer, und den Auslandschef der schweizerischen Zeitung „Sonntagsblick“, Johannes von Dohnanyi, der den Bericht an Schirra weitergeleitet haben sollte, wurden Ermittlungsverfahren wegen Beihilfe zum Geheimnisverrat eingeleitet.

Die Durchsuchungen der Redaktionsräume und der Privatwohnung Schirras stießen auf heftigen Widerspruch von Journalisten und Medienorganisationen. Auch in der Politik wurde der vermeintliche „Angriff auf die Pressefreiheit“ kritisiert. Im Mittelpunkt des Konflikts stand der ehemalige Bundesminister des Innern, Otto Schily, der die Ermächtigung für die Ermittlungen erteilt hatte. Ihm wurde vorgehalten, eine gezielte Einschüchterung von Journalisten zu betreiben und mit unverhältnismäßigen Mitteln agiert zu haben. Dokumente, welche in keinem Bezug zum al-Sarqawi-Artikel stünden, hätten beispielsweise nicht beschlagnahmt werden dürfen. Von Seiten der Vereinigung der Berliner Parlamentsjournalisten wurden Befürchtungen laut, dass es den Ermittlern darum gegangen sei, das komplette Informanten-Netzwerk des betroffenen Kollegen auszukundschaften. Dies bedeute einen Verstoß gegen den Informantenschutz, von dem der kritische Journalismus jedoch existentiell abhängt. Der Fall Schirra wird allgemein

---

21 Vgl. „Jenseits von ‚Cicero‘“, in: Die Zeit, Nr. 42, 13.10.2005, „Pressefreiheit – ‚Gewollte Einschüchterung‘“, in: Der Spiegel, 17.09.2005, „Pressefreiheit – Schily verteidigt Razzia bei ‚Cicero‘“, in: Der Spiegel, 26.09.2005, „Pressefreiheit – Ermittlungen gegen ‚Cicero‘ weiten sich aus“, in: Der Spiegel, 30.09.2005, „Spiegel-Gespräch – ‚Wir im Staat‘“, in: Der Spiegel, 10.10.2005, „Anhörung zur ‚Cicero‘-Affäre – Schily glättet die Wogen“, in: Der Spiegel, 13.10.2005, „Pressefreiheit – ‚Das Thema ist nicht erledigt‘“, in: Der Spiegel, 14.10.2005, ‚Cicero-Affäre‘ – Brandenburgischer Landtag kritisiert Ermittler“, in: Der Spiegel, 20.10.2005, „Bundesregierung sieht keinen Handlungsbedarf“, in: Der Spiegel, 14.11.2005, „Nach Gutsherrenart – warum Otto Schily die Razzia bei ‚Cicero‘ wollte“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 227, 29.09.2005, S. 40 und „Wie die Pressefreiheit gebeugt wird“, in: Süddeutsche Zeitung, Ausgabe Deutschland, 15.10.2005.

von den Medien als Beispiel für den steigenden staatlichen Druck herangeführt, dem die Presse ausgesetzt sei.

Schily verteidigte das Vorgehen der Ermittlungsbehörden. Die Presse hätte keinen Anspruch auf einen gesetzlichen Freiraum, in dem die Strafgesetze keine Anwendung fänden. Er hob hervor, dass die Weitergabe von geheimen Unterlagen laut Gesetz strafbar sei, ebenso wie die Beihilfe dazu. Er berief sich in diesem Zusammenhang auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Oktober 1987, in der es heißt, dass die Presse- und Rundfunkfreiheit nicht als umfassende Privilegierung für jegliche Nachrichtensammlung und –verbreitung verstanden werden dürfe und dass vielmehr eine sorgfältige Abwägung notwendig sei, was seiner Ansicht nach in erster Linie dem Gesetzgeber zukomme. Schily verneinte einen generellen Vorrang der schutzwürdigen Interessen von Journalisten gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und bezeichnete auch die Beschlagnahme von Unterlagen als gerechtfertigt, die nichts mit dem Fall zu tun haben. Gegen einen Verrat von staatlichen Geheimnissen müsse sich der Staat zur Wehr setzen. Vor kurzem bestätigte das Landgericht Potsdam die Rechtmäßigkeit der Durchsuchung und der Beschlagnahme.

### 3.2. Entwicklung der Pressefreiheit in der Welt

Die Pressefreiheit ist ein schwer greifbares Phänomen. Häufig besteht eine Diskrepanz zwischen Verfassungsnormen in einem Land und der Realität. Das Verständnis von Pressefreiheit auf der Welt sowie die konkrete Ausgestaltung der Pressefreiheit hängen von der politischen und historischen Prägung sowie kulturellen Faktoren, wie z.B. dem Bildungsniveau, ab. Selbst in den Demokratien der westlichen Welt sind die Auffassungen von Pressefreiheit nicht einheitlich.

Die international zur Messung des Grades der Pressefreiheit genutzten Indikatoren orientieren sich an den Normen und Werten der Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen. Für den internationalen Vergleich der Pressefreiheit hat sich die Methodik der Erstellung von Rangordnungen von Ländern nach dem Ausmaß ihrer Pressefreiheit etabliert. In dem Bestreben, Aussagen über den Stand der Pressefreiheit zu machen, werden möglichst alle Staaten der Welt miteinbezogen. Die direkte Gegenüberstellung erlaubt einen Vergleich und ermöglicht Schlüsse auf die Pressefreiheit in dem jeweiligen Land.

Die Schwierigkeiten hierbei sind allerdings vielfältig. Zunächst einmal ist es erforderlich, sich auf die geeigneten Indikatoren zu einigen. Die Daten müssen vergleichbar sein, und es stellt sich die Frage, ob die Daten in allen Ländern zur Verfügung stehen. Ist dies der Fall, muss die Verlässlichkeit der Experten, die die Quellen auswerten,

sichergestellt sein. „Das bedeutet, der internationale Vergleich bleibt in einem hohen Maß auf externe Unterstützung angewiesen, was die Gefahr von Inkonsistenzen – der Daten und der Bewertung dieser Daten – in sich birgt.“<sup>22</sup>

### 3.3. „Reporter ohne Grenzen“ - Weltrangliste der Pressefreiheit

Die Organisation „Reporter ohne Grenzen“ (ROG), deren Ziel es ist, die Pressefreiheit weltweit zu verteidigen und an Journalisten verübtes Unrecht zu benennen, veröffentlicht jährlich eine Rangliste zur weltweiten Situation der Pressefreiheit.

An dieser Stelle soll die jüngste dieser Ranglisten, für die die ROG die Situation in 166 Ländern zwischen September 2004 und August 2005 ausgewertet hat, einer Betrachtung unterzogen werden. Für die Erstellung dieser Liste hat sich die Organisation mit 50 Fragen an ihre Partner, vierzehn Organisationen, die sich weltweit für Pressefreiheit einsetzen sowie ihr Netzwerk von 130 Korrespondenten und an Journalisten, Rechercheure, Juristen und Menschenrechtler in den jeweiligen Ländern gewandt. Im Mittelpunkt standen Fragen zu Bedrohungen, Überfällen, Verhaftungen von Journalisten oder polizeilichen Durchsuchungen von Redaktionen sowie die Frage, ob freier Zugang zu Informationen gewährt wurde.

Die Auswertung der im Oktober 2005 veröffentlichten Liste ergibt, dass die nordeuropäischen Länder Schweiz, Dänemark, Finnland, Irland, Island, die Niederlande und Norwegen mit je 0,5 Negativpunkten die Wertung anführen und dass hier die Pressefreiheit fest verankert ist. Mit 0,75-2 Negativpunkten liegen die Slowakei, Tschechien, Slowenien, Estland, Ungarn, Neuseeland, Schweden und Trinidad und Tobago auf den folgenden Plätzen.

Auffallend positiv ist die Entwicklung in vielen Staaten in Ostmitteleuropas. In diesen jungen Demokratien ist eine erstaunliche Liberalität gegenüber der Presse zu beobachten, was sieben von ihnen einen Platz unter den ersten 60 einbringt. Hier sind zu nennen: Slowenien (9.), Estland (11.), Lettland (16.), Litauen (21.), Bosnien-Herzegowina (33.), Mazedonien (43.) und Kroatien (56.). „Damit widerlegen sie die häufig aufgestellte Behauptung, der Aufbau einer Demokratie dauere Jahrzehnte.“<sup>23</sup> Lutz Tillmanns, der Geschäftsführer des deutschen Presserates, verweist auf die baltischen Staaten und die Slowakei, wo es nun einen eigenen Presserat gebe und die sogar einen Platz vor Deutschland einnehmen<sup>24</sup>.

Die Bundesrepublik liegt mit 4 Negativpunkten auf Platz 18, was einen Rückfall von Platz 11 gegenüber der Liste des Vorjahres bedeutet. Fälle von Durchsuchungen, Herausgabe von Telefondaten eines Journalisten sowie die Schließung einer türkischsprachigen

---

22 Holtz-Bacha: 404.

23 Vgl. für alle Ranglistendaten <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste-der-pressefreiheit>, Abruf am 21. März 2006.

24 Vgl. FAZ „Liste der Pressefreiheit. Deutschland liegt international nur 149 Plätze vor Nordkorea.“ vom 20.10.05.

chigen Zeitung und gar ein gewalttätiger Übergriff auf einen Journalisten hätten sich negativ ausgewirkt. Hierbei ist anzumerken, dass die Aufsehen erregende „Cicero-Affäre“ noch nicht bei der Erarbeitung der Liste berücksichtigt werden konnte, da die Durchsuchungen erst nach der Veröffentlichung der Rangliste stattfanden.

Deutschland nimmt damit im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien, die ebenfalls in der Skala abrutschten, immer noch eine gute Position ein. Großbritannien liegt auf Platz 24 mit 5,17 Negativpunkten, Frankreich mit 6,25 Negativpunkten auf Platz 30 und Italien mit 8,67 Negativpunkten bereits auf Position 42. In dem offiziellen Bericht von „Reporter ohne Grenzen“ werden in Frankreich Fälle von Festnahmen von Journalisten, Durchsuchungen von Redaktionen sowie die Erweiterung der Liste von Pressedelikten für das schlechte Abschneiden verantwortlich gemacht, in Italien habe sich die Medienmacht von Regierungschef Berlusconi negativ ausgewirkt.

Massiv zurückgefallen, von Platz 23 auf Platz 44 sind die USA. „Reporter ohne Grenzen“ erklärt den Abstieg insbesondere mit der mangelnden Respektierung des Quellenschutzes im Medienbereich und nennt die Beugehaft der „New York Times“-Journalistin Judith Miller als aktuelles Beispiel.

Ein positiver Trend, der hervorzuheben ist, ist die Verbesserung der Arbeitssituation der Medien in einigen afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten. „Unter den ersten 50 sind Benin (25./2004: 27.), Namibia (25./44.), El Salvador (28.), Kapverden (29.), Mali (37.), Costa Rica (41.) und Bolivien (45.)“. Die meisten dieser Staaten sind damit besser platziert als die Vereinigten Staaten von Amerika.

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung bezeichnet in ihrem Bericht über die „Reporter ohne Grenzen“-Rangliste die Ukraine und die Türkei als die größten Aufsteiger. Die Ukraine, „wo das milde Klima der ‚orangenen Revolution‘ auch die Pressefreiheit gedeihen lässt“ habe sich im Vergleich zu 2004 von Position 138 auf Position 112 verbessert. Die Türkei liege in der aktuellen Rangliste auf Platz 98 und „kletterte [somit] 15 Punkte Richtung Europa.“ Das Schlusslicht in Europa bildet Weißrussland, das nur auf Rang 152 liege. Somit bleibt „die weißrussische Diktatur von Aleksander Lukaschenko [...] der schlimmste europäische Fall von Unfreiheit“<sup>25</sup>

Am schwierigsten ist die Medienarbeit nach Angaben von „Reporter ohne Grenzen“ in Ost- und Zentralasien sowie im Nahen Osten. In Myanmar (163. Rang), China (159.), Vietnam (158.), Usbekistan (155.), Afghanistan (125.), dem Irak (157.), Syrien (145.) und dem Iran (164.) etwa verhindern repressive Regierungen oder gewalttätige Übergriffe bewaffneter Gruppen oftmals eine freie Berichterstattung.

---

25 FAZ vom 20. Oktober 2005 „Liste der Pressefreiheit. Deutschland liegt international nur 149 Plätze vor Nordkorea.“

Ähnlich problematisch ist die Lage in China (83 Negativpunkte), Nepal (87), Kuba (87), Libyen (89), Burma (89), Iran (89), Turkmenistan (94), Eritrea (100) und Nordkorea (109). In den letzten drei genannten Ländern herrschen geradezu „schwarze Löcher der Information“<sup>26</sup>. In diesen Ländern können die Journalisten lediglich die Staatspropaganda wiedergeben. Es gibt es keine freien Medien, keine freie Meinungsäußerung. Jede Abweichung von der Staatsideologie wird streng bestraft: „Ein Wort zu viel, ein Tippfehler, ein Kommentar, der etwas neben der offiziellen Linie liegt, können ständige Überwachung, Schikane, oder gar Gefängnis bedeuten“<sup>27</sup> Abschließend lässt sich festhalten, dass es auffälligerweise insgesamt um die Pressefreiheit in den kleinen Staaten besser steht als in den großen.

Auch zeigt sich, wie der Bericht von „Reporter ohne Grenzen“ zu der Rangliste hervorhebt, dass zwischen großer Medienfreiheit und wirtschaftlicher Prosperität kein zwingender Zusammenhang bestehe, wie es von Politikern ärmerer und repressiver Länder häufig dargestellt werde. „Es führen zwar überwiegend reiche Länder die Rangliste an, doch sind auch Länder mit einem Bruttoinlandsprodukt unter 1.000 Dollar (in 2003) unter den ersten 60 zu finden: Benin (25.), Mali (37.), Bolivien (45.), Mosambik (49.), Niger (57.) und Ost-Timor (58.)

---

26 NZZ „Rangliste der Pressefreiheit – Schweiz in der Spitzengruppe“ vom 21. Oktober 2005

#### 4. Literaturverzeichnis

- Christina Holtz-Bacha, Wie die Freiheit messen? Wege und Probleme der empirischen Bewertung von Pressefreiheit, in: Wolfgang R. Langenbuecher, Die Kommunikationsfreiheit der Gesellschaft, Wiesbaden 2003, S. 403-412.
- Alexander Bruns, Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit auf dem Marktplatz der Ideen, in: JZ 9/2005, S. 428-436.
- Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 4, Eintrag „Pressefreiheit“, S. 1235-1249.
- Gesellschaft und Staat, Lexikon der Politik, Eintrag „Pressefreiheit“, S. 786.
- Melanie Hüper, Zensur und neue Kommunikationstechnologien, Berichte aus der Rechtswissenschaft, Aachen 2004.
- Thomas Nessel, Das grundgesetzliche Zensurverbot, Schriften zum Öffentlichen Recht 973, Berlin 2004.
- Heribert Prantl, Zensur in Deutschland, in: Wolfgang R. Langenbuecher (Hg.), Die Kommunikationsfreiheit der Gesellschaft. Die demokratische Funktion eines Grundrechts, Wiesbaden 2003, S. 139-152.
- Christian Schlottfeldt, Die Verwertung rechtswidrig beschaffter Informationen durch Presse und Rundfunk, Baden-Baden 2002.
- Wolfgang Schulz/Benjamin Korte, Medienprivilegien in der Informationsgesellschaft, in: KritV 84/2001, S. 113-145.
- Staatslexikon, 3Bd., Eintrag „Meinungs- und Informationsfreiheit“, S. 1089-1093.
- Katja Stamm, Das Bundesverfassungsgericht und die Meinungsfreiheit, in: APuZ 37-38/2001, S. 16-25.
- Jürgen Wilke (Hg.), Pressfreiheit, Wege der Forschung 625, Darmstadt 1984.
- Ders., Leitideen in der Begründung der Pressefreiheit, in: Manfred Borowsky u.a. (Hg.), Medien- und Kommunikationsgeschichte. Ein Textbuch zur Einführung, Wien 1987, S. 92-104.

##### 4.1. Presseartikel

- „Jenseits von ‚Cicero‘“, in: Die Zeit, Nr. 42, 13.10.2005
- „Pressefreiheit – ‚Gewollte Einschüchterung‘“, in: Der Spiegel, 17.09.2005
- „Pressefreiheit – Schily verteidigt Razzia bei ‚Cicero‘“, in: Der Spiegel, 26.09.2005
- „Pressefreiheit – Ermittlungen gegen ‚Cicero‘ weiten sich aus“, in: Der Spiegel, 30.09.2005
- „Spiegel-Gespräch – ‚Wir im Staat‘“, in: Der Spiegel, 10.10.2005
- „Anhörung zur ‚Cicero“-Affäre – Schily glättet die Wogen“, in: Der Spiegel, 13.10.2005

- „Pressefreiheit – ‚Das Thema ist nicht erledigt‘“, in: Der Spiegel, 14.10.2005
- ‚Cicero-Affäre‘ – Brandenburgischer Landtag kritisiert Ermittler“, in: Der Spiegel, 20.10.2005
- „Bundesregierung sieht keinen Handlungsbedarf“, in: Der Spiegel, 14.11.2005
- „Nach Gutsherrenart – warum Otto Schily die Razzia bei ‚Cicero‘ wollte“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 227, 29.09.2005, S. 40
- „Wie die Pressefreiheit gebeugt wird“, in: Süddeutsche Zeitung, Ausgabe Deutschland, 15.10.2005, S. 10
- „Rangliste der Pressefreiheit – Schweiz in der Spitzengruppe“, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 246, 21.10.05.
- „Liste der Pressefreiheit. Deutschland liegt international nur 149 Plätze vor Nordkorea.“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 244, 20.10.05.