

Rainer Huhle

Wie weit geht die Meinungsfreiheit? Ein Rückblick aus Anlass des 60-jährigen Bestehens der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Vortrag auf der internationalen Konferenz „Das Recht, das uns zu Menschen macht“ am 21.11.2008 in Nürnberg. Es gilt das gesprochene Wort.

“Give me the liberty to know, to utter, and to argue freely according to conscience, above all liberties.”

John Milton, Areopagitica (1644)

Die Verbrechen des Nationalsozialismus waren ein wesentlicher Antrieb für die Verankerung menschenrechtlicher Mindeststandards nach dem Ende dieser „Barbarei“, wie es in der Präambel zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) heißt. Deren Verabschiedung durch die UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 ist heute das bekannteste Dokument dieses neu erwachten Willens, weltweit den Menschenrechten Geltung zu verschaffen. Sie stand jedoch keineswegs isoliert da, sondern war eingebettet in eine ganze Reihe von politischen und rechtlichen Ansätzen, die Verbrechen wie die des Nationalsozialismus künftig verhindern sollten. Nahezu alle, die an der Erarbeitung der menschenrechtlichen Grundlagendokumente nach dem Zweiten Weltkrieg beteiligt waren, haben betont, dass sie die Formulierung der Menschenrechte bis ins Detail als Antwort auf die Verbrechen des Nationalsozialismus verstanden haben - als Ergebnis eines Lernprozesses, um die Wiederholung solcher Verbrechen zu verhindern.

Alle diese Diskussionen entfalteten sich im Rahmen der Vereinten Nationen, also der neuen Weltorganisation, die selbst aus einer Allianz der Staaten entstanden war, die sich 1942 gegen die Achsenmächte zusammengeschlossen und universelle Menschenrechte und Grundfreiheiten als Kriegsziel proklamiert hatten. Noch während des Zweiten Weltkriegs war dann die UN-Charta formuliert worden, die erstmals in der Weltgeschichte den Schutz der Menschenrechte als universelles Ziel proklamierte. Dieses Ziel war unumstritten. Weit schwieriger gestaltete sich die Suche danach, wie es zu erreichen sei, wie also die Lehren aus dem

Nationalsozialismus im Einzelnen aussähen. Bei der Diskussion der meisten Menschenrechte gab es intensive Debatten, die immer wieder auch um die grundsätzliche Frage kreisten, ob man dem Übel des Faschismus am besten dadurch begegne, dass man seine Verbrechen möglichst direkt bestrafe bzw. verbiete, oder ob es sinnvoller sei, ihnen jeweils Freiheitsrechte in möglichst umfassender Form gegenüber zu stellen. Anders ausgedrückt: Sollte man sich vor allem auf die Bekämpfung der zahlreichen Ausformungen der faschistischen „Barbarei“ konzentrieren oder auf die möglichst allgemeine Formulierung von „Freiheiten und Menschenrechten“, wie ein damals geläufiger Ausdruck lautete?

In diesem Essay gehe ich den unterschiedlichen Antworten nach, die damals gegeben wurden und die bis heute nichts an Aktualität verloren haben. Im Mittelpunkt steht dabei der Bereich, an dem sich diese Debatte verständlicherweise besonders ausgiebig entfaltete: dem Komplex der Rechte auf freie Meinungsäußerung, zu dem wir auch die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, die Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, das Recht, frei Vereinigungen zu bilden und ihnen beizutreten, und das Recht auf freien Zugang zu Informationen rechnen. In der AEMR sind diese Rechte in den Artikeln 18, 19 und 20 in klare und einfache Worte gefasst. Doch die am 10. Dezember 1948 verabschiedeten Formulierungen verbergen lange Monate heftiger Debatten, in denen auch ganz andere Vorschläge zur Diskussion standen, vor allem auch solche, die dieses Recht einer Reihe von mehr oder weniger weit gefassten Einschränkungen zu unterwerfen suchten. Solche Vorstellungen fanden 1948 bei der Abfassung der AEMR keine Mehrheit. Dafür einigte man sich auf eine allgemeine Formel, die der Ausübung aller Menschenrechte Schranken setzte. Sie findet sich in Satz 2 und 3 des Artikels 29 sowie im Artikel 30, die allgemeine, gesetzlich begründete Beschränkungen für die Ausübung der Menschenrechte formulieren, sowie ausschließen, dass sie sich gegen die Ziele der Vereinten Nationen oder gegen die Menschenrechtserklärung selbst richten können.

In den Konventionen, in denen in späteren Jahren die einzelnen Menschenrechte verbindlich festgelegt wurden, setzten sich hingegen die Positionen durch, die schon die einzelnen Menschenrechte an einschränkende Bedingungen knüpften. So heißt es etwa 1951 im Satz 2 des Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der

Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), der das Recht auf freie Meinungsäußerung proklamiert:

Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung. (abgedruckt in: Bundeszentrale für Politische Bildung 2004: 350).

Etwas weniger umfassend, aber ebenfalls weitgehend sind die Einschränkungen des Rechts auf Meinungsfreiheit im Art. 19 des 1966 von den Vereinten Nationen beschlossenen Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR):

Artikel	19
(1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.	
[...]	
(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind	
a) für die Achtung der Rechte oder des Rufes anderer;	
b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.	
(abgedruckt in: Bundeszentrale für Politische Bildung 2004: 76).	

„Öffentliche Sicherheit“, „Aufrechterhaltung der Ordnung“, „Schutz der Moral und der öffentlichen Sittlichkeit“ „Schutz des guten Rufes“ - das ist ein eindrucksvoller Katalog von Gründen für die Einschränkung der Meinungsfreiheit. Die Geschichte des Kampfs um Bürgerrechte kann allerdings auch vielfältige Beispiele nennen, wie diese Gründe zur Unterdrückung unangenehmer Meinungsäußerungen missbraucht wurden. Sowohl der Wortlaut der EMRK wie der des IPBPR würden daher, für sich genommen, autoritären Regimen das Tor für die Unterdrückung der Meinungsfreiheit weit öffnen. Fast gleichlautende Einschränkungen sieht auch die 1978 beschlossene Amerikanische Menschenrechtskonvention der Organisation Amerikanischer Staaten

(OAS) in ihrem Art. 13 vor. Erst die Rechtsprechung durch die Menschenrechtsgerichtshöfe und andere Gerichte bzw. die kompetente Auslegung durch den Menschenrechtsausschuss und andere maßgebliche Rechtsmeinungen hat eine Balance zwischen dem grundsätzlichen Recht und den sehr weiten und unbestimmten Möglichkeiten seiner Beschränkung geschaffen, die gleichwohl in den Staaten der Welt, auch in den westlichen Staaten nach wie vor sehr unterschiedlich gefasst wird.

In allen drei Dokumenten findet sich ein gemeinsamer Satz von Gründen für die Einschränkung der Meinungsfreiheiten. Keiner dieser Gründe war jedoch, als er in die zitierten Menschenrechtspakte gelangte, neuartig. Zwar hatte man sich 1948 in der AEMR gegen einen solchen Katalog von Einschränkungen entschieden, doch in den Beratungen wurden sie auch damals von vielen Delegierten bereits ins Feld geführt. Großes Gewicht gewannen sie in einer weiteren wichtigen Baustelle an den Menschenrechten, die zeitgleich zu den Debatten um die AEMR stattfand, heute aber nahezu vergessen ist.

1. Die UN-Konferenz über Informationsfreiheit im Frühjahr 1948

Vom 23. März bis 21. April 1948 fand in Genf die „Konferenz über Informationsfreiheit“ statt, die vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen auf Grundlage einer Resolution der UN-Generalversammlung bereits vom Dezember 1946 einberufen worden war und von der Unterkommission für Informations- und Pressefreiheit der Menschenrechtskommission vorbereitet wurde.

Die Ziele, die sich die Unterkommission und die Konferenz setzten, waren ehrgeizig. Es sollten mehrere internationale Abkommen aus dem Bereich der Pressefreiheit verabschiedet werden, und zwar eine Konvention über die Arbeit von internationalen Nachrichtenagenturen, eine über das Recht auf Gegendarstellung und vor allem ein Grundsatzabkommen über Informationsfreiheit. Die Konferenz konnte die weit auseinanderklaffenden Positionen vor allem zwischen den USA und den Ostblockstaaten nicht zusammenbringen. Keine der geplanten Konventionen wurde verabschiedet, lediglich die Konvention über das Recht auf Gegendarstellung wurde 1952 von der Generalversammlung beschlossen und trat 1962 in Kraft. Die grundlegende „*Convention on Freedom of Information*“ hingegen stand von 1962 bis

1980 regelmäßig auf der Tagesordnung der Generalversammlung und wurde doch nie verabschiedet (Kortteinen et al. 1999: 402).

Umso aufschlussreicher sind die auf der Konferenz und in der Unterkommission für Informations- und Pressefreiheit diskutierten gegensätzlichen Positionen. Zwar hieß es in der Präambel zu dem Konventionsentwurf, dass „der freie Austausch von Information und Meinungen, sowohl im nationalen wie im internationalen Bereich, ein fundamentales Menschenrecht [ist] und entscheidend für die Sache des Friedens und für den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt“ sei. Doch zahlreiche Länder vertraten, wenn es um die Ausgestaltung dieses fundamentalen Menschenrechts ging, bemerkenswert restriktive Positionen.

Der, wie gesagt, nie verabschiedete Entwurf des Konventionstextes enthält eine Liste von Einschränkungen des Rechts auf Informations- und Meinungsfreiheit, die weit über die in den genannten späteren Konventionstexten beschlossenen hinausgeht:

The freedoms referred to in [...] article 1 carry with them duties and responsibilities and may therefore be subject to necessary penalties, liabilities and restrictions clearly defined by law, but only with regard to:

- (a) Matters which must remain secret in the interest of national safety;
- (b) Expressions which incite persons to alter by violence the system of government or which promote disorder;
- (c) Expressions which incite persons to commit criminal acts;
- (d) Expressions which are obscene or which are dangerous for youth and expressed in publications intended to them;
- (e) Expressions which are injurious to the fair conduct of legal proceedings;
- (f) Expressions which infringe literary or artistic rights;
- (g) Expressions about other persons, natural or legal, which defame their reputations or are otherwise injurious to them without benefiting the public;
- (h) Legal obligations resulting from professional, contractual or other legal relationships including disclosure of information received in confidence in a professional or official capacity;
- (i) The prevention of fraud;
- (j) The systematic diffusion of deliberately false or distorted reports which undermine friendly relations between peoples or States;

Während einige dieser Einschränkungen auch heute allgemein akzeptiert sind, geben vor allem die Punkte a) b) und j) Diktaturen breiten Spielraum zur generellen

Unterdrückung von Informationsfreiheit. Doch es ging noch restriktiver: Die Arbeit an den Konventionsentwürfen war mit der gescheiterten Konferenz nicht beendet. Verschiedene UN-Gremien befassten sich noch Jahre lang mit den Texten und erarbeiteten neue Fassungen. Der Dritte Ausschuss der Generalversammlung einigte sich im Mai 1949 auf eine Formulierung legitimer Einschränkungen, die zusätzlich zu den genannten noch weitere vorsahen, darunter z.B. die „Verhinderung von falschen oder verdrehten Berichten, die die freundlichen Beziehungen zwischen Völkern oder Staaten unterhöhlen“. Legitim war nach diesem Entwurf außerdem die Einschränkung der freien Rede, „um das Funktionieren der Rechtsprechung zu erhalten“ oder „zur Beseitigung wirtschaftlicher Hindernisse für den freien Informationsfluss.“ Damit sollte die Möglichkeit der Enteignung von Medienkonzernen gesichert werden (Cmiel 2002: 129).

Die äußerst allgemein gehaltenen umfassenden Formulierungen dieses Entwurfs hätten praktisch jeder Einschränkung der Informations- und Meinungsfreiheit eine Begründung geliefert. Im Wesentlichen lassen sich diese Gründe zusammenfassen in:

- staatliche Interessen (nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung, Geheimhaltung, internationale Beziehungen u.ä.),
- allgemeine öffentliche Interessen (Gesundheitsvorsorge, Schutz des Rechtssystems und der Strafverfolgung),
- Schutz berechtigter Privatinteressen (Schutz vor Verleumdung, Betrug, Wahrung von Autorenrechten),
- moralische Schranken (Schutz der guten Sitten, Jugendschutz),
- politische Einschränkungen (Minderheitenschutz, Abwehr diskriminierender Äußerungen).

Zwar sind fast alle diese Gründe bei viel gutem Willen mit der Wahrung des Rechts auf Informations- und Meinungsfreiheit vereinbar, doch ist aus den Diskussionen um die Konventionen zur Informationsfreiheit ersichtlich, dass sich die Kreativität der Delegierten dort vor allem auf die Definition der möglichen Einschränkungen bezog. Der konservative Atem, der diese Debatten durchwehte, und das letztliche Scheitern einer Einigung auf gemeinsame Positionen, verweist auf den spezifischen historischen Kontext, in dem diese Bemühungen stattfanden. Stärker noch als die

ebenfalls schwierigen zeitgleichen Verhandlungen um die AEMR, die geplante Menschenrechtskonvention oder um die Völkermordkonvention stand die Konferenz über Informationsfreiheit im Brennpunkt gleich zweier politischer Polarisierungen in der Nachkriegszeit. Zum einen konnte es nicht ausbleiben, dass gerade in Sachen Meinungsfreiheit die Rechtstradition der USA und das Interesse der Ostblockstaaten, aber auch einiger blockunabhängiger Regierungen, aufeinander prallten. Zum anderen aber war diese Konferenz eines der ersten Foren in den Vereinten Nationen, in denen sich der Nord-Süd-Konflikt markant artikuliert. Diese doppelte Polarisierung führte zu komplexen politischen Allianzen und ideologischen Fronten, die das Scheitern einer Einigung, trotz des guten Willens etlicher Protagonisten, vorzeichneten.

Die Konferenz ging nicht zuletzt auf Initiativen aus der „Dritten Welt“ zurück. Insbesondere der Vertreter der Philippinen, der einst mit dem Pulitzerpreis ausgezeichnete ehemalige Journalist Carlos P. Romulo, hatte sich bereits seit Anfang 1946 für eine solche Konferenz stark gemacht, zu deren Präsident er dann auch gewählt wurde. Den Vertretern der „Dritten Welt“ ging es dabei vor allem darum, das faktische Monopol der großen westlichen Nachrichtenagenturen aufzubrechen, denen sie vorwarfen, systematisch ein verzerrtes Bild der Wirklichkeit in ihren Ländern und in den noch unter Kolonialherrschaft stehenden Gebieten zu zeichnen. Außerdem wurde die enorme wirtschaftliche Macht der großen Agenturen und Medienkonzerne thematisiert, die eine freie Berichterstattung behinderten. Darauf zielte auch der zitierte Passus im Konventionsentwurf des Dritten Ausschusses von 1949, wonach auch *„the removal of economic obstacles which may hamper the free dissemination of information“* ein gerechtfertigter Grund für staatliche Intervention sein könne. Ebenso kommt das Verlangen nach einer Festschreibung des Rechts auf Gegendarstellung zum Ausdruck, das schließlich als einziges zu einer Konvention führte, die jedoch keine nennenswerte Wirkung entfaltete.

Man kann zu Recht in dieser Kontroverse eine der ersten großen Auseinandersetzungen zwischen dem Westen und der „Dritten Welt“ in den Vereinten Nationen sehen, bei der sich eine eigenständige Sicht der kleinen Staaten des Südens artikuliert (Cmiel 2002), die sie in manchen Fragen eher an die Positionen des Ostblocks heranführte. Da sie sich oft genug von den großen

westlichen Medien falsch verstanden sahen und sich ihnen gegenüber ohnmächtig fühlten, gab es unter ihnen durchaus die Neigung zu stärkerer Kontrolle über die Medien und mehr (Selbst-)Verpflichtung auf bestimmte Beschränkungen. Die Erfahrung, dass die Prinzipien der Meinungs- und Pressefreiheit in den Kolonialgebieten ohnehin nur sehr relativ galten, tat ein Übriges.

Der Ost-West-Gegensatz aber dominierte dennoch die wesentlichen Auseinandersetzungen um das grundsätzliche Verständnis der Informationsfreiheit. Vor allem die USA, aber auch Großbritannien – und damit nicht zufällig die Heimatstaaten der größten globalen Nachrichtenagenturen – sowie die *dominions* Australien und Neuseeland wandten sich auf der Konferenz gegen jede Einschränkung der Pressefreiheit. Die australische Delegation mit Sir Keith Murdoch, dem mächtigen Zeitungseigentümer, vertrat auf der UN-Konferenz die Forderung, dass "*any infringement on the freedom of the Press should be resisted by every section of the community as marking the first step towards authoritarian government.*" (zit. nach Cryle 2004: 47)

So offensichtlich hier auch die Interessen der großen Medienkonzerne vertreten wurden, das Bestehen auf der möglichst einschränkungslosen Freiheit der Medien lässt sich dennoch nicht darauf reduzieren. Die Erfahrungen mit den faschistischen Diktaturen, und bei vielen Delegierten auch die Konfrontation mit der Ausschaltung einer freien Presse in den kommunistischen Staaten, die gerade in vollem Gang war, gaben genug Argumente, sich auf die Meinungsfreiheit als eine der klassischen Menschenrechtsforderungen seit der Aufklärung zu besinnen.

2. Die amerikanische Tradition der Redefreiheit

Großbritannien und die Vereinigten Staaten blickten auf eine stolze Tradition der Verteidigung der freien Meinung und ihrer Veröffentlichung zurück. Der erste Artikel der amerikanischen „*Bill of Rights*“, also der Verfassungszusätze (*Amendments*), die im September 1789 dem ursprünglichen Verfassungstext, der keinerlei Grundrechte enthielt, hinzugefügt und 1791 ratifiziert wurden, proklamiert dieses Recht feierlich:

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people

peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.
(Commager 1963: 146)

Freilich wurde dieses Recht seinerzeit nicht in dem emphatischen Sinn wie später im 20. Jahrhundert interpretiert. Mehr oder weniger starke Einschränkungen waren für die Verfasser des *First Amendment* wie für die breite Mehrheit der politischen Meinungsführer mit der *Bill of Rights* durchaus vereinbar, der ohnehin nur eine sekundäre Bedeutung gegenüber den Verfassungen der Einzelstaaten beigemessen wurde (vgl. Levy 1999: 109-132). Auch die Rechtspraxis ließ sich von dem *Amendment* nicht darin beirren, weiterhin publizistische „Beleidigungen“, „Aufwiegelungen“ u.ä. zu bestrafen. 1798 wurde sogar ein Bundesgesetz erlassen, das auf der Basis der das amerikanische öffentliche Recht durchziehenden Figur der „*conspiracy*“ praktisch jeden publizistischen Angriff auf die US-Regierung unter Strafe stellte. Erst Präsident Jefferson, bei der Diskussion des *First Amendment* ein Befürworter von Einschränkungen der Meinungsfreiheit, schaffte das harte Gesetz wieder ab.

In den 1930er Jahren begann der *Supreme Court* in einer Reihe von Grundsatzentscheidungen, das *First Amendment* als nahezu absolutes Grundrecht zu interpretieren. Bis dahin war die Verteidigung der Meinungsfreiheit in den USA kein Gegenstand wesentlicher öffentlicher Debatten und das *First Amendment* von geringer Relevanz für die Rechtsprechung (Walker 1994: 9 ff. und passim).

In Reaktion auf starke Einschränkungen der Bürgerrechte während des Ersten Weltkrieges entstand in den 1920er Jahren eine starke liberale Bürgerrechtsbewegung, die eine entschieden liberale Interpretation der Verfassung sehr erfolgreich in die Rechtsprechung des *Supreme Court* trug. Vor allem die *American Civil Liberties Union (ACLU)* entwickelte dabei die Philosophie, dass nur die konsequente Verteidigung des Rechts auf freie Äußerung jeder Meinung die Bürgerrechte und auch die Rechte von diskriminierten Minderheiten schützen könne.

3. Europäische Positionen

Diese Position trugen Bürgerrechtsorganisationen und die US-Regierung weithin gemeinsam auch in die Debatten über Meinungsfreiheit in den Vereinten Nationen

hinein. Dort traf sie grundsätzlich auf Zustimmung auch bei den westeuropäischen Delegierten, die allerdings weit mehr geneigt waren, dieses Recht qualifizierten Einschränkungen zu unterwerfen. Anders als das amerikanische *First Amendment* enthielt schon der Wortlaut der entsprechenden Artikel der Französischen Menschenrechtserklärung von 1789 jeweils einen klaren Gesetzesvorbehalt für die Inanspruchnahme des Rechts auf freie Meinungsäußerung:

Art. 10. Niemand soll wegen seiner Meinungen, selbst religiöser Art, beunruhigt werden, solange ihre Äußerungen nicht die durch das Gesetz festgelegte öffentliche Ordnung stört.

Art. 11. Die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen ist eines der kostbarsten Menschenrechte. Jeder Bürger kann also frei schreiben, reden, drucken unter Vorbehalt der Verantwortlichkeit für den Missbrauch dieser Freiheit in den durch Gesetz bestimmten Fällen.
(Rials 1988: 24)

Zu dieser schon historisch konservativeren europäischen Tradition, die mehr Raum für die Einschränkung der Meinungsfreiheit ließ, kam nun die traumatische Erfahrung der Folgen der rassistischen Hetze der Nazis. Am deutlichsten wurden die Vorbehalte gegen ein uneingeschränktes Recht auf freie Meinungsäußerung von Frankreich formuliert. Aber auch z.B. der belgische Delegierte Dehousse focht immer wieder für Klauseln, wonach faschistische Propaganda, Kriegshetze und andere gegen die Charta der Vereinten Nationen gerichtete Äußerungen vom Recht auf freie Meinungsäußerung ausgenommen sein sollten (z.B. United Nations 1948b: 411). Allerdings wandten sie sich gegen die ausdrückliche Erwähnung des Faschismus als zu bekämpfender Ideologie, wie es die UdSSR forderte. Sie erkannten dahinter den Versuch, jede kritische Äußerung z.B. gegen die Sowjetunion als faschistisch zu brandmarken und damit zu verbieten (Morsink 1999: 68 ff.).

Die Bestrebungen, ein Wiederaufleben des Faschismus zu verhindern, indem man der freien Verbreitung faschistischer Ideen einen Riegel vorschiebt, verschmolzen in der Diskussion häufig mit der grundsätzlichen Frage nach den Grenzen der Freiheit bzw. nach der Berechtigung von Bestrebungen, die gegen die Ziele der Vereinten Nationen gerichtet seien. Die sowjetischen Delegierten verfolgten eine konsequente Linie der Einschränkung des Rechts auf Meinungsfreiheit. Der durchaus auch von anderen geteilte Ruf nach Unterbindung faschistischer Propaganda verschmolz in der sowjetischen Argumentation dabei gewöhnlich nahtlos mit grundsätzlichen

restriktiven Forderungen. In einem Änderungsvorschlag zum Entwurf der Menschenrechtskommission schlug die UdSSR im Herbst 1948 im Dritten Ausschuss eine Ergänzung vor, der zufolge es verboten sein sollte, die Rede- und Pressefreiheit für die Propagierung von Faschismus und Angriffskrieg und mit dem Ziel zu gebrauchen, Hass zwischen den Völkern anzustacheln (vgl. United Nations 1948c). Darüber hinaus sollte die Meinungs- und Pressefreiheit nur in den mit den Interessen der nationalen Sicherheit zu vereinbarenden Grenzen garantiert sein. In einem weiteren sowjetischen Änderungsantrag, diesmal bereits in der Generalversammlung selbst, am Tag vor der endgültigen Verabschiedung, verschmolzen beide Ansätze in einem Meisterstück dialektischer Formulierungskunst:

It is the inalienable right of every person freely to express and disseminate democratic views and ideas, to defend democratic systems and democratic state and social institutions, and to combat fascism in the spheres of ideology, politics and state and public life.

Dieser Satz sollte den Artikel 19 der AEMR nicht etwa ergänzen, sondern vollständig ersetzen. Während das Verbot faschistischer Propaganda auch bei westlichen und neutralen Delegationen durchaus Unterstützung fand, weckte bzw. bestätigte die Verknüpfung dieses Themas mit allgemein restriktiven Vorschlägen das Misstrauen bei der großen Mehrzahl, dass es der Sowjetunion letztlich um die grundsätzliche Beschneidung dieses Rechts ging.

Aber auch in Westeuropa waren restriktive Tendenzen im Verbund mit antifaschistischen Überzeugungen erkennbar. Vor allem Frankreich, und insbesondere René Cassin, brachten nachdrücklich das Argument in die Diskussion, dass der Freiheit der Meinungsäußerung – gemeint war natürlich vor allem die publizierte Meinungsäußerung – entsprechende Pflichten korrespondieren müssten. Cassin wollte sogar eine Art Loyalitätspflicht für die Presse einführen. In seinem Entwurf verlangte er das Recht auf Gegendarstellung, wenn eine Veröffentlichung gegen die „Verpflichtung, Information und Nachrichten redlich und unparteiisch darzustellen“ verstoße. So konnten sich bisweilen Allianzen zwischen eher ideologisch konservativen Positionen im Westen und den regimekonservativen Interessen der Sowjetunion bilden. In den zwei Jahren bis zur Verabschiedung der AEMR gab es dabei immer wieder ähnliche Konfrontationen, aber bisweilen unterschiedliche Resultate.

Der Entwurf, den die zweite Sitzung der Menschenrechtskommission im Dezember 1947 vorlegte, bezeichnete zunächst die Meinungsfreiheit in feierlicher Absolutheit als „*an absolute and sacred right.*“ Dem folgte eine ähnlich emphatische Formulierung des Rechts auf Versammlungsfreiheit. Doch dann fügte die Kommission einen Kommentar an, der einen allgemeinen Vorbehalt darstellte, ähnlich wie ihn später Art. 18 GG formulierte:

It is understood that no individual or association that aims to destroy the fundamental rights and freedoms set forth in this Declaration can claim protection under this Article. The Article is not intended to include international political associations forbidden by law.

(Document E/CN.4/57).

Angesichts der widerstreitenden Meinungen wollte die Menschenrechtskommission das Thema gern der von ihrer Unterkommission veranstalteten Konferenz über Informationsfreiheit überlassen und ließ es vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) mit Resolution vom 1. März 1948 zur Behandlung an diese Konferenz verweisen. Dort fanden die gleichen Diskussionen aber nur noch hitziger statt, und der Formulierungsvorschlag, den die Konferenz machte, klammerte die Frage nach Kriterien für Einschränkungen ebenfalls aus.

4. Die Konvention gegen den Völkermord: Verbot der „Aufstachelung“

Die Gremien, in denen an der Menschenrechtserklärung und an den Konventionen über Informationsfreiheit gearbeitet wurde, waren aber bei weitem nicht der einzige Ort, an denen man über die richtigen Lehren aus dem Nationalsozialismus stritt. Bei der Debatte um die Genozid-Konvention im gleichen Jahr spitzte sich die Frage am Beispiel der „Aufstachelung [*incitement*] zum Völkermord“ zu. Die Frontlinien verliefen ähnlich: Polen und die UdSSR machten sich dafür stark, Hasspropaganda und den Völkermord vorbereitenden Handlungen zu verbieten und wollten die Verpflichtung zur Auflösung derartiger Organisationen festschreiben. Der sowjetische Delegierte Alexandre Morozov spitzte das Argument bei der Schlussabstimmung am 9. Dezember 1948 zu: [Die Haltung, dass die Meinungsfreiheit auch in diesem Fall nicht beeinträchtigt werden dürfe,] „*would give rise to a situation permitting criminals full freedom of action*“ (United Nations 1948a: 813). Dabei konnte er sich zu Recht

auf das Internationale Militärtribunal von Nürnberg berufen, das Julius Streicher wegen dieses Delikts zum Tode verurteilt hatte (ebd.: 812). Die USA dagegen, die das Nürnberger Statut entworfen hatten, waren nun gegen den Einbezug von „*incitement*“ in die Genozidkonvention, stimmten ihr am Ende jedoch wie alle anderen Staaten zu, schließlich war die Konvention auch auf ihre Initiative hin entstanden.

5. Die Debatten um die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Hier wie auch bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit erwies sich, welche Fallstricke in den Vorschlägen für die Beschränkung der Rechte auf freie Meinungsäußerung liegen konnten. In der Diskussion dieses Rechts im Dritten Ausschuss der Generalversammlung im November 1948 beklagte der ukrainische Delegierte Demchenko, dass es noch immer keine allgemeine Anerkennung dieser Rechte gebe und verwies auf die Einschränkung der Gewerkschaftsrechte in zahlreichen Ländern und indirekt auch auf das Verbot kommunistischer Parteien. Zugleich unterstützte er den sowjetischen Antrag, auch hier wieder das Verbot faschistischer Vereinigungen hinzuzufügen, da sonst „antidemokratische Vereinigungen“ eine Chance erhielten. Den meisten Delegierten war klar, dass es nicht möglich sein würde, in einer so polarisierten politischen Auseinandersetzung Formulierungen für die Grenzen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu finden, die nicht zum Missbrauch einluden. So blieb es am Ende bei der von den USA, Großbritannien und den meisten lateinamerikanischen Staaten ohnehin bevorzugten uneingeschränkten Formulierung der Artikel 19 und 20 (und des Art. 23.4). Die Einschränkungen wurden, wie in ähnlich gelagerten Fällen bei anderen Rechten, in die allgemein formulierten Vorbehalte der Artikel 29 und 30 verwiesen. Auf diese Weise gelangte man zwar zu einer einigermaßen eleganten Lösung der Redaktionsprobleme, die politischen Probleme waren damit aber nicht aus der Welt.

Der bolivianische Delegierte Anze Matienzo hielt im Dritten Ausschuss der sowjetischen Position entgegen, dass auch sein Land die Auswirkungen des Nazismus und Faschismus erfahren habe, dass er aber glaube, der sicherste Weg, diesen Übeln zu begegnen, sei die Grundfreiheiten zu garantieren (United Nations 1948b: 435), eine Position, die auch viele andere lateinamerikanische Staaten teilten, deren Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus eher indirekt waren. Ernst genommen aber haben die Herausforderung, dass faschistische Propaganda und

Kriegshetze bekämpft werden müsse, alle an der Diskussion Beteiligten. Nicht durchgängig, wohl aber im Großen und Ganzen kann man die restriktiven Positionen den Staaten zuordnen, die am direktesten unter der Aggression der Nationalsozialisten gelitten hatten, während die übrigen Staaten unterschiedliche Positionen einnahmen und sich stärker die Frage des alten Römers Juvenal stellten „*Quis custodiet ipsos custodes?*“ - „Wer kontrolliert die Zensoren?“

6. Schlussbemerkung

Was hat die Welt also aus den Naziverbrechen gelernt? Das Beispiel der Meinungsfreiheit zeigt, dass dieser Lernprozess ein sehr heterogener war. Die Erfahrungen des Nazismus waren nicht überall gleich, und sie trafen auf unterschiedliche, oft auf weiter zurückliegenden historischen Erfahrungen gegründete rechtliche und politische Traditionen. Der argumentative Bezug auf den Faschismus war keinesfalls immer unschuldig. Wie jedes historische Argument unterlag er der Möglichkeit des politischen Missbrauchs. Hinter dem Ruf nach dem Verbot rassistischer und faschistischer Meinungsäußerungen konnten sich bequem der alte autoritäre Etatismus oder neue diktatorische Tendenzen verstecken. Und hinter der libertären Verteidigung der Meinungsfreiheit für Alle konnten sich auch die illiberalen Kräfte verschanzen, die die Freiheiten für sich allein beanspruchen. Die Geschichte, so lernen wir, ist ein schwieriger Lehrmeister. Sie stellt viele Fragen, auf die es viele mögliche legitime Antworten gibt. Der Test dafür ist nicht die Antwort selbst, sondern die Ernsthaftigkeit und die Offenheit, mit der man die Geschichte befragt.

Literatur

Agi, Marc 1998: René Cassin Prix Nobel de la Paix 1887 – 1976?

American Civil Liberties Union (ACLU) 1939a: The Bill of Rights 150 Years After. The Story of civil Liberty 1938-1939, New York.

American Civil Liberties Union (ACLU) 1939b: Why We Defend Free Speech for Nazis, Fascists - and Communists“, New York.

Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.) 2004: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn.

Cmiel, Kenneth 2002: Human Rights, Freedom of Information, and the Origins of Third-World-Solidarity, in: Bradley, Mark Philip / Petro, Patrice (eds.): Truth Claims: Representation and Human Rights, New Brunswick, S. 107-130.

Commager, Henry Steele 1963: Documents of American History, New York

Cryle, Denis 2004: A British Legacy? The Empire Press Union and Freedom of the Press, 1940-1950, in: History of Intellectual Culture, Vol. 4, No. 1, erhältlich auf: <http://www.ucalgary.ca/hic/files/hic/cryle.pdf> (zuletzt aufgerufen 6.11.08)

Kortteinen, Juhani/ Myntti, Kristian/ Hannikainen, Lauri 1999: Article 19, in: Alfredsson, Gudmundur/ Asbjørn, Eide: The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement, Den Haag, S. 393-416.

Levy, Leonard W. 1999: Origins of the Bill of Rights, New Haven/ London.

Morsink, Johannes 1999: The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent, Philadelphia.

Rials, Stéphane (ed.) 1988: La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Paris

Romulo, Carlos / Romulo, Beth Day 1986: Forty Years: A Third World Soldier at the UN, New York.

Schmidt, Patrick 2002: The Dilemma to a Free People: Justice Robert Jackson, Walter Bagehot, and the Creation of a Conservative Jurisprudence, in: Law and History Review , Vol. 20, No.3, S. 517-539.

United Nations 1948a: Official Records of the Third Session of the General Assembly, Part I, Summary Records of Plenary Meetings of the General Assembly, 21 September - 12 December, New York.

United Nations 1948b: Official Records of the Third Session of the General Assembly, Part I, Social, Humanitarian and Cultural Questions, Third Committee, Summary Records of Meetings 21 September-8 December, with Annexes, New York.

United Nations 1948c: Third Committee, Compilation des amendements au projet de Déclaration des droits de l'homme, Dokument A/C.3/230, 6. Oktober, New York.

United Nations 1949: Yearbook of the United Nations 1947-48, United Nations Publications, New York.

Walker, Samuel 1990: In Defense of American Liberties. A History of the ACLU, New York/ Oxford.

Walker, Samuel 1994: Hate Speech. The History of an American Controversy, Lincoln/ London.