Das ZDF und unliebsame US-Sanktionen

Jana Lipinski & Johannes Maurer

21.07.2026 doi: 10.59704/736145de3c4ffa53

In den vergangenen Wochen hat eine schon mehrere Monate alte Meldung der Süddeutschen Zeitung für Wirbel beim ZDF gesorgt. Ende März hatte Stefan Niggemeier in einem Bericht und einem Kommentar „Mitwirkendenverträge“ des ZDF kritisiert. Im Anhang der Verträge war wohl eine Klausel enthalten, die verlangt, dass alle, die an ZDF-Sendungen beteiligt sind, nicht mit Personen zusammenarbeiten, die auf internationalen Sanktions- oder Terrorlisten stehen. Besonders brisant daran ist, dass dies auch für Sanktionslisten des OFAC gilt, also des US-amerikanischen Office of Foreign Assets Control. Eine Sanktionsliste des OFAC machte Ende des Jahres 2025 Schlagzeilen, weil die Trump-Regierung per Exekutivverordnung mehrere Richter und Ankläger des IStGH auf die Liste setzte. Auf diesen Umstand wurde nun durch einen offenen Brief von Wolfgang Kaleck, Generalsekretär des ECCHR, erneut öffentliches Interesse gelenkt. Wenngleich sich das ZDF tatsächlich in einer Zwickmühle befindet, sollten Klauseln dieser Art nicht verwendet werden. Sie dürften angesichts der Tatsache, dass das ZDF seine inhaltliche Arbeit nicht von US-Sanktionslisten beeinflussen lassen will, nicht geeignet sein, eine eigene Sanktionierung abzuwenden – gleichwohl entfalten sie eine abschreckende Wirkung hinsichtlich der Zusammenarbeit mit sanktionierten Personen.

Klar ist, was unklar ist

Der Vorgang beim ZDF wirft eine Reihe schwer zu beantwortender Fragen auf. Die Faktenlage ist weitgehend ungeklärt, wozu auch das ZDF beigetragen hat. Zunächst hat der öffentlich-rechtliche Sender, wie Kaleck vom ECCHR in seinem Brief betonte, die Presseberichte der SZ unkommentiert gelassen. Nachdem die Thematik nun erneut in den Fokus der Öffentlichkeit rückte, hat sich das ZDF zwar in einer Stellungnahme zum Umgang mit Sanktionen geäußert, dabei aber ausgerechnet den neuralgischen Punkt US-amerikanischer Sanktionen übergangen. Diesen Punkt erwähnte dafür ZDF-Intendant Norbert Himmler, der am Rande einer Fernsehratssitzung erklärte, dass derzeit geprüft werde, ob ein „abgestufte[r] Umgang mit dem Sanktionsregime“ möglich sei. Ohnehin ist etwas unklar, wie genau die Umsetzung von Sanktionsregelungen durch das ZDF erfolgt. Die von Niggemeier erwähnten Klauseln sollen an Talkshow-Gäste versendet worden sein, was in einem offensichtlichen Widerspruch zur ZDF-Stellungnahme steht, die angibt, die Sanktionsumsetzung betreffe nur „geschäftliche Beziehungen, nicht die journalistische Tätigkeit.“ Falsch wird die Stellungnahme dadurch nicht, weil sie sich, wie gesagt, allein auf EU- und UN-Sanktionen bezieht und die US-Listen ausklammert. Da die EU- und UN-Sanktionen die redaktionelle Arbeit nicht betreffen, ist die Einschätzung in der Stellungnahme insoweit zutreffend. Offen bleibt damit aber, ob und inwieweit etwas anderes für US-Sanktionen gilt: Aufgrund deren schwer bestimmbarer Reichweite bestehen zumindest Zweifel, ob nicht doch auch die journalistische Tätigkeit betroffen sein könnte. Dazu stellte Himmler zwar fest, dass der „freie und unabhängige Journalismus des ZDF“ durch Sanktionsumsetzungen nicht betroffen ist. Das passt aber wiederum nicht dazu, dass die Klausel wohl auch an Talkshow-Gäste gesendet wurde. Damit ist primär klar, dass Vieles unklar ist, beginnend beim Sanktionsregime und seinen Auswirkungen.

Unilaterale Sanktionen nach dem IEEPA

Unilaterale Sanktionen stellen ein wichtiges außenpolitisches Mittel zur Reaktion auf weltpolitische Ereignisse dar. Die USA haben in der Vergangenheit Sanktionen gegen eine Reihe von Ländern, Organisationen, Unternehmen und Einzelpersonen weltweit verhängt. Wie unvorhersehbar die Sanktionen sein können, zeigt ein Blick auf die wohl wichtigste Rechtsgrundlage für

unilaterale US-Sanktionen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Der International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) von 1977 (50 U.S.C. § 1701 bis § 1707) gibt dem Präsidenten weitreichende Befugnisse zur Bekämpfung von ungewöhnlichen und außerordentlichen Bedrohungen der nationalen Sicherheit, der Außenpolitik oder der Wirtschaft, deren Ursprung ganz oder zu einem wesentlichen Teil außerhalb der USA liegt. Der Präsident muss im Zusammenhang mit der jeweiligen Bedrohung zunächst einen nationalen Notstand erklären, wobei der IEEPA den Bestimmungen des National Emergencies Act (NEA) von 1976 unterliegt. Nach einer solchen Erklärung ist der Präsident insbesondere ermächtigt, Transaktionen zu blockieren und Vermögenswerte einzufrieren. Das Gesetz stand unlängst in der Öffentlichkeit, weil die Trump-Administration es für ihre Zollpolitik einsetzte. Zwar kassierten Gerichte Zölle auf Grundlage des Gesetzes, der Einsatz für Sanktionen ist allerdings durchaus tradiert. Schon in seiner ersten Amtszeit sanktionierte Trump IStGH-Richter auf Grundlage des IEEPA, und auch andere Regierungen nutzten das Gesetz ausgiebig als Sanktionsgrundlage. Inhalt und Reichweite von Sanktionen werden in den USA bislang kaum gerichtlich überprüft, sodass es sich um ein von der jeweiligen Regierung flexibel einsetzbares Instrument handelt.

Warum können Sanktionen Dritte betreffen?

Das wirft die Frage auf, wieso das Sanktionsregime überhaupt zum Problem für Dritte, wie das ZDF, werden könnte. Dies soll am Beispiel der Exekutivverordnung (Executive Order) 14203 zur Verhängung von Sanktionen gegen den IStGH verdeutlicht werden.

Der Rechtsakt verhängt wirtschaftliche Sanktionen insbesondere gegen einzelne Richter*innen des IStGH. Einer benannten Person und ihren Familienangehörigen ist die Einreise in die Vereinigten Staaten untersagt. Ihr gesamtes Vermögen und ihre Vermögensanteile, die sich in den USA befinden oder im Besitz oder unter der Kontrolle von US-Personen stehen, werden gesperrt und dürfen nicht übertragen, ausgezahlt, exportiert, abgezogen oder anderweitig veräußert werden. Darüber hinaus dürfen auch keine Gelder, Güter oder Dienstleistungen durch, an oder zugunsten einer sanktionierten Person bereitgestellt, geliefert oder von ihr entgegengenommen werden. Die Executive Order 14203 hat jedenfalls eine indirekte extraterritoriale Wirkung, da nach ihren Regelungen weitere ausländische Personen auf die Sanktionsliste gesetzt werden können, wenn sie den IStGH in „verbotener Weise“ unterstützen. Dazu bedarf es einer Entscheidung des Secretary of State, der in Absprache mit dem Secretary of the Treasury und dem Attorney General weitere Personen auf die Sanktionsliste setzen kann. Organisationen – auch außerhalb der USA –, die mit Sanktionierten auf eine nach US-Sanktionsrecht unerlaubte Weise interagieren, könnten selbst sanktioniert werden. Damit wird erreicht, dass diese Organisationen selbst die Sanktionen durchsetzen. Für Betroffene sind die Konsequenzen fatal, wie der Fall der slowenischen IStGH-Richterin Beti Hohler zeigt, deren europäisches Bankkonto nur einen Tag nach ihrer Aufnahme in die Sanktionsliste gekündigt wurde. All dies zeigt, dass auch das ZDF wegen bestimmter Kooperationen ins Visier der US-Administration geraten könnte. Dabei ist allerdings unklar, welche Arten und welcher Umfang der Zusammenarbeit nicht erlaubt sind.

Sanktionen gegen Journalismus auf Grundlage des IEEPA?

Die Flexibilität des Sanktionsregimes hilft jedoch nicht darüber hinweg, dass der IEEPA als Rechtsgrundlage Grenzen unterliegt. Der Rechtsakt umfasst keine Befugnis, persönliche Kommunikation (sofern dabei nichts Wertvolles übertragen wird) sowie die Ein- oder Ausfuhr von Informationen oder Informationsmaterialien (vgl. 50 U.S.C. § 1702 (b) (1), (3)) zu regulieren oder zu verbieten. Überdies haben die Vereinigten Staaten selbst angegeben, dass eine Durchsetzung von Sanktionen nicht stattfindet, wenn diese das First Amendment oder das Berman Amendment (50 U.S.C. § 1702 (b) (3)) betreffen. Allerdings sind die genauen Grenzen unklar. Wegen des ausgesprochen weiten Wortlauts der Sanktionsregelungen haben mehrere Personen Klagen gegen die Executive Order erhoben,

insbesondere, weil sie sich in ihrer – unter anderem wissenschaftlichen – Tätigkeit beeinträchtigt sehen.

Ob und inwieweit journalistische Berichterstattung und sonstige journalistische Tätigkeiten vor US-Sanktionen geschützt sind, ist damit nicht vollständig geklärt. Zudem kann journalistische Tätigkeit ohnehin eine sanktionsfähige wirtschaftliche Komponente enthalten: Zahlen Medienunternehmen einer sanktionierten Person ein Honorar, schließen mit ihr einen kommerziellen Vertrag oder erbringen ihr andere wirtschaftliche Leistungen, kann dies unter die jeweiligen Sanktionsvorschriften fallen. Problematisch ist dabei der Begriff der „Güter oder Dienstleistungen“ („goods or services“), der so unbestimmt ist, dass seine Anwendung auch bei Bagatellen zumindest nicht ausgeschlossen ist. Schon wenn Talkshow-Gästen Verpflegung bereitgestellt wird, könnte dies als eine solche Leistung begriffen werden. Allerdings sind Sanktionen gegen Medien bislang die Ausnahme geblieben. Zwar wurde gegen staatliche Medien des Iran wegen der Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen sowie gegen russische Medien wegen „verdeckten staatlichen Einflussoperationen“ Sanktionen erlassen. Fälle, in denen Medienunternehmen wegen Interviews mit sanktionierten Personen ins Visier der Sanktionen gerieten, sind dagegen bislang nicht bekannt geworden.

Folgen für das ZDF

Damit dürften die US-Sanktionslisten nach der bisherigen Praxis keine Bedeutung für die journalistische Tätigkeit haben. Bei dieser Beschreibung des Ist-Zustands endet aber auch schon die Sicherheit. Ob Medienunternehmen künftig tatsächlich vor Sekundärsanktionen geschützt sind, bedürfte einer Prognose über die politische Entscheidungsfindung der US-Administration. Diese aber scheint in ihren erratischen Zuspitzungen eher dem Tech-Credo „move fast, break things“ als rechtsstaatlichen Standards zu folgen. Würde das ZDF tatsächlich auf einer Sanktionsliste landen, könnte dies verheerende Folgen für den Sender haben. Betroffen wären nicht nur die US-Auslandstudios, sondern die Tätigkeit des Senders insgesamt, da jeder Vertrag mit dem ZDF als wirtschaftliche Zusammenarbeit für den Vertragspartner das Risiko beinhalten würde, selbst sanktioniert zu werden. Das Bedürfnis öffentlicher Rundfunkanstalten, sich vorsorglich vor entsprechenden Folgen zu schützen, ist dementsprechend nur allzu verständlich.

Allerdings bleibt die Frage, ob besagte Klauseln in den Mitwirkendenverträgen dazu überhaupt etwas beitragen können. Was geschieht, wenn das ZDF in den Fokus der US-Regierung gerät, weil es ein Interview mit einer Person führt, die zu einer Organisation Kontakte unterhält, die sanktioniert wurde? Selbst wenn diese interviewte Person mit dem Mitwirkendenvertrag zugesichert hat, sie hätte solche Kontakte nicht, scheint es doch fraglich, ob das ZDF mit diesem Argument einer eigenen Sanktionierung entgehen könnte. Realistisch betrachtet werden Sanktionen gerade als politisches Mittel eingesetzt, sodass ein formaler Einwand, sich eigentlich vertraglich abgesichert zu haben, kaum helfen dürfte. Wirkung könnte die Klausel also nur insoweit entfalten, wie sanktionierte Personen bzw. deren Kontakte sich aufgrund der Vertragsgestaltung zurückziehen. Dies würde dafür sorgen, dass es keine Kooperation gibt, die, unter welchen Gesichtspunkten auch immer, zum Anlass für die Sanktionierung des ZDF genommen werden könnte. Dass eben dieser („chilling“-)Effekt nicht Ziel der Mitwirkendenverträge ist, hat allerdings ZDF-Intendant Himmler deutlich gemacht, entsprechende Fälle sind bisher auch nicht bekannt.

Darf sich das ZDF von US-Sanktionen beeinflussen lassen?

Wie gezeigt, ist nur schwer zu bestimmen, ob US-Sanktionen aufgrund redaktioneller Entscheidungen des ZDF drohen. Von Interesse ist diese Frage aber auch, wenn sie mit umgekehrten Vorzeichen gestellt wird: Darf sich das ZDF überhaupt von (möglichen) Sanktionen der USA in seiner redaktionellen Arbeit beeinflussen lassen? Hierbei ist zunächst hervorzuheben, dass die Politik ausländischer Staaten regelmäßig Einfluss auf die Berichterstattung nimmt. Dies betrifft vor allem die Arbeitsweise von Journalist*innen, die sich in repressiven Diktaturen weit weniger frei bewegen und verhalten können als in freiheitlichen Demokra-

tien. Der möglicherweise von den US-Sanktionen ausgehende Einfluss ist davon aber zu unterscheiden: Hier geht es nicht um die mittelbare Beeinflussung journalistischer Tätigkeit durch Verhaltensregeln oder Repression in einem Drittstaat. Vielmehr können Sanktionsdrohungen bestimmte Inhalte unmittelbar und unabhängig von lokalen Regeln in den USA beeinflussen.

Der Programmauftrag…

Gibt es also Regeln, die es dem ZDF verbieten, sich Sanktionslisten der USA in der redaktionellen Arbeit zu beugen? Auch wenn sich aus der das ZDF berechtigenden abwehrrechtlichen Dimension der Rundfunkfreiheit keine Beschränkung des Handlungsspielraums ergeben, könnten sich diese aus der objektiven Funktion des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks ergeben. Als „dienende Freiheit“ (BVerfG Beschl. v. 6. Oktober 1992 – 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, Rn. 70) unterstützt sie die Meinungsfreiheit als für die freiheitliche Ordnung konstituierendes Grundrecht (BVerfG, Urt. v. 15. Januar 1958 – BvR 400/51, Rn. 31). Die verfassungsrechtlich geprägte objektive Funktion der Rundfunkfreiheit wird durch einfache Gesetze ausformuliert. Besonders relevant sind hierbei § 26 Abs. 1 und 2 MStV sowie § 5 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV, wobei die nach § 20 Abs. 1 ZDF-StV erlassenen Leitlinien des Fernsehrats Anforderungen an das Programm des ZDF präzisieren. Aus diesem Programmauftrag ergibt sich u. a. die Pflicht des ZDF, die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu fördern, vgl. § 26 Abs. 1 S. 1 MStV, § 5 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV. Damit wird die „dienende“ Funktion des Rundfunks adressiert, der seinen Auftrag „unabhängig“ (§ 26 Abs. 2 S. 1 MStV) bzw. „objektiv“ (§ 5 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV) erfüllen muss. Es handelt sich um klassische journalistische Standards, die explizit gegen die Vereinnahmung des Rundfunks gerichtet sind (Eifert, in Binder/Vesting, Beck’scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2025, MStV, § 26 Rn. 89). Legt man dem die verfassungsgerichtliche Folgerung zugrunde, dass der Mehrwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerade (auch) qualitativer Natur ist (dazu Eifert, ebd., Rn. 37), muss darin eine Pflicht gesehen werden, sich weder vom (deutschen) Staat noch von Dritten (Staaten) beeinflussen zu lassen.

… und seine Folgen

Gleichwohl bedeutet dies noch nicht, dass das ZDF durch seinen Programmauftrag gezwungen wäre, mögliche Folgen US-amerikanischer Sanktionen zu ignorieren. Im Auftrag finden sich nämlich auch gegenläufige Positionen. So verlangen § 5 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV sowie § 26 Abs. 1 S. 2 MStV einen „objektiven Überblick über das Weltgeschehen“, den das ZDF nicht zuletzt durch seine Auslandstudios erfüllt. Droht deren Schließung nun möglicherweise bei bestimmten Inhalten, würde dies wiederum die Auftragserfüllung beeinträchtigen. Wenngleich diese Normen nicht darauf ausgehen, gegeneinander zu wirken, spricht doch vieles dafür, dass das ZDF einen weiten Handlungsspielraum hat, wenn es darum geht zu entscheiden, wie es mit möglicherweise drohenden Sanktionen umgeht. Ob es im Sinne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wäre, sich aufgrund einer ohnehin sehr dünnen Faktenbasis durch die – Stand jetzt – nur sehr theoretische Möglichkeit von Sanktionen in der redaktionellen Tätigkeit beeinflussen zu lassen, steht auf einem anderen Blatt.

Fazit: Weg mit den Klauseln!

Insgesamt zeigt sich: Den Klauseln könnte überhaupt nur dann eine Wirkung zukommen, wenn das ZDF mit ihnen tatsächlich Beiträge mit bzw. über sanktionierte Personen verhindern wollte. Auch wenn aus dem Programmauftrag nach derzeitiger Lage keine Pflicht abgeleitet werden kann, mögliche Sanktionen zu ignorieren, hat ZDF-Intendant Himmler hinreichend verdeutlicht, dass sich das ZDF von der US-Regierung nicht vorschreiben lassen kann und will, mit wem bzw. über wen Inhalte produziert werden. Damit fällt die entlastende Wirkung der Klauseln ohnehin aus. Sollte das ZDF tatsächlich wegen Inhalten mit bzw. über sanktionierte Personen ins Visier der US-Behörden geraten, werden die Mitwirkendenverträge die Entscheidung der US-Politik kaum beeinflussen. Im Ergebnis bringen sie also, soweit sie verwendet

werden, nur unerwünschte „chilling effects“ mit sich und sollten deshalb gestrichen werden.

AUTOR*INNEN

Jana Lipinski
Jana Lipinski ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, internationales Recht und Rechtstheorie an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Johannes Maurer
Johannes Maurer arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mainzer Medieninstitut und an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und promoviert im Themenbereich "Wehrhafte Demokratie".

EMPFOHLENE ZITATION

Lipinski, Jana; Maurer, Johannes: Das ZDF und unliebsame US-Sanktionen, Verfassungsblog, 21.07.2026, doi: 10.59704/736145de3c4ffa53.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260721-190700-0.