

## Sechs Jahre OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit – Eine Bilanz<sup>1</sup>

1997 wurde ich von den Außenministern der damals 54 OSZE-Teilnehmerstaaten zum Beauftragten für Medienfreiheit gewählt und habe diese Funktion zwei dreijährige Amtsperioden lang ausgeübt. Vor sechs Jahren blickte die Welt mit großen Hoffnungen auf diejenigen Länder, die eine dramatische Vergangenheit hinter sich gelassen hatten, in der es keine Freiheit für Schriftsteller und Journalisten gab. Als Verleger hatte ich die Öffentlichkeit bereits mit einigen der Autoren bekannt gemacht, die in ihren Heimatländern verboten waren. In den 1990er Jahren glaubten wir alle fest daran, dass wir die Last der Vergangenheit in zahlreichen Medien in den neu entstehenden Demokratien überwinden können.

Damals schien es, dass die Freiheit der Medien in nahezu allen OSZE-Teilnehmerstaaten Fuß gefasst hatte und dieser erfolgreiche Beginn nun durch konsequente Beobachtung und – in erster Linie rechtliche – Unterstützung gefestigt werden musste. Damit begann meine zweifache Arbeit.

Wir hatten nicht vorausgesehen, dass sich die Situation in den folgenden sechs Jahren nicht zum Besseren wenden würde: Viele der neuen Regierungen bedienten sich sowohl neuer als auch altbewährter Methoden, um Kritik an ihrer Politik zu unterbinden. Die neue Offenheit auf dem Mediensektor wurde in einigen Staaten von Nervosität, Selbstzensur und ständiger Furcht vor Unterdrückung abgelöst. Diese für die Medien schwierige Lage wurde durch den Mord an Tausenden Menschen am 11. September 2001 noch verschärft.

Die daraufhin in den OSZE-Teilnehmerstaaten einsetzende Verschiebung der Prioritäten führte dazu, dass Bürgerrechte, darunter auch die Meinungsfreiheit, von – wie viele Länder meinten – dringenderen Problemen an den Rand gedrängt wurden.

Viele der neuen Prioritäten waren berechtigt; einige Regierungen missbrauchten die Tragödie vom 11. September jedoch aus selbstsüchtigen Motiven.

Eine Organisation, die sich rühmt, eine Gemeinschaft erklärter Demokratien zu sein, wechselte 2003 ihre politische Perspektive und wandte sich stärker globalen Sicherheitsrisiken als der sich verschlechternden Lage der Menschenrechte in den eigenen Reihen zu.

Als ich die OSZE nach sechs Jahren verließ, fiel die Bilanz hinsichtlich der Lage der Medienfreiheit in einigen unserer Teilnehmerstaaten problemati-

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag beruht auf dem letzten regulären Bericht des OSZE-Medienbeauftragten vor dem Ständigen Rat am 11. Dezember 2003 (Original englisch).

scher aus als 1997, als ich diesen Posten übernahm. Wer hätte damals gedacht, dass im in der Entstehung begriffenen demokratischen Russland der Kreml jemals wieder die direkte oder indirekte Kontrolle über viele der Print- und die meisten der elektronischen Medien ausüben würde? Wer hätte vorhersagen können, dass die jüngsten Wahlen zur russischen Staatsduma so breite Kritik hervorrufen würden, weil sie nicht internationalen Standards entsprachen, und zwar eben aufgrund mangelnder Unabhängigkeit der Medien, mangelnder Ausgewogenheit in der Berichterstattung und des Fehlens breit gefächelter Informationen für die Wähler, und dass diese Wahlen – vielleicht auf Jahre hinaus – einen Schatten auf Russlands ehrliche demokratische Absichten werfen würden?

Wer hätte damals vorausgesehen, dass der gewählte Ministerpräsident eines der Gründungsmitglieder der Europäischen Union die Mediengesetzgebung dergestalt beeinflussen würde, dass sie seinen eigenen politischen Zielen und seinen Wirtschaftsinteressen sowie denen seiner Familie dient?

Mit großer Sorge habe ich im Dezember 2003 die Verabschiedung eines neuen Mediengesetzes in Italien beobachtet. So weit ich weiß, würde das Gesetz der Familienholding von Ministerpräsident Silvio Berlusconi erlauben, sich ab 2009 auch in Rundfunksender und Zeitungen einzukaufen. Ministerpräsident Berlusconi übt durch sein politisches Amt und seine Wirtschaftsinteressen schon jetzt direkt oder indirekt Einfluss auf geschätzte 95 Prozent des italienischen Fernsehens aus. In dieser Hinsicht ist Italien ein sehr gefährlicher Präzedenzfall, der die Medienstruktur in anderen OSZE-Staaten gravierend beeinflussen könnte, ganz zu schweigen davon, dass es die Position meines Büros zur Monopolisierung der Medien unterminiert.<sup>2</sup>

Ich möchte nun auf einige der Methoden eingehen, die in der OSZE-Region sowohl von Regierungen als auch von großen Wirtschaftsunternehmen angewandt werden, um öffentliche Debatten zu ersticken und unabhängigen Journalismus zu beschneiden.

Schon in meinen allerersten Berichten seit 1998 an den Ständigen Rat habe ich auf ein Phänomen hingewiesen, das ich *strukturelle Zensur* (*structural censorship*) nenne. Um offene Zensur zu vermeiden, greifen viele Regierungen zu einer Reihe von indirekten Methoden der Schikanierung von Medien, mit denen Journalisten und Herausgeber eingeschüchtert werden und die sie häufig zur Selbstzensur zwingen. Strukturelle Zensur bedient sich der Steuerbehörden, der Feuerwehr, der Vermieter von Redaktionsräumen, Druckereien und Vertriebsfirmen, um mit Hilfe unnötiger und zahlloser schikanöser Kontrollen bis hin zur Verweigerung von Dienstleistungen unter verschiedenen wirtschaftlichen Vorwänden Druck auf die Medien auszuüben.

---

2 Das Gesetz wurde im April 2004 in einer leicht veränderten Fassung erneut vom italienischen Parlament verabschiedet, nachdem Staatspräsident Carlo Azeglio Ciampi der ersten Fassung die Unterschrift verweigert hatte. Die Änderungen beziehen sich allerdings lediglich auf Werbebeschränkungen. Kritiker halten sie noch nicht für ausreichend. Vgl. hierzu Handelsblatt vom 29. April 2004, unter: <http://www.Handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/buildhbi/cn/GoArt!200013,200051,733175/SH/0/depot/0/>.

Letztendlich müssen Journalisten und Verleger Zugeständnisse in ihrer Redaktionspolitik machen, um überhaupt weiter publizieren oder senden zu können. Ich habe vor dem Ständigen Rat Dutzende von Fällen angeführt, die ich hier nicht alle wiederholen will, da sie allgemein bekannt sind. Nur ein Beispiel: Eine Zeitung in einem OSZE-Land musste über 40 Steuerprüfungen innerhalb eines Jahres über sich ergehen lassen und war schließlich gezwungen, ihre Haltung gegenüber der Regierung radikal zu ändern. Seither hat sie keinen Steuerprüfer mehr gesehen.

*Zensur durch Mord (censorship by killing)* ist nach wie vor eine Bedrohung auch in der OSZE-Region, obwohl hier im weltweiten Vergleich mit die wenigsten Journalisten getötet werden. 2003 wurden zwei Journalisten in Russland ermordet.

Gleichwohl ist schon ein einziger Fall dieser ultimativen Art der Zensur äußerst beunruhigend. Bemerkenswert ist auch, dass so gut wie nie jemand des Mordes an einem Journalisten angeklagt wird. Häufig bleiben die Fälle über Jahre hinweg ungeklärt, ohne dass es je zu einer Verhaftung kommt.

Haben Drohungen, insbesondere die strukturelle Zensur, nicht den gewünschten Effekt, geht man zu direkten straf- oder zivilrechtlichen Schikanen über. Am häufigsten wird hierbei auf das Mittel der Verleumdungsklage zurückgegriffen. Aus diesem Grund habe ich mich sehr deutlich gegen die Qualifizierung von übler Nachrede und Verleumdung als Straftatsbestände ausgesprochen, die Regierungsvertretern unangemessenen Schutz verschafft.

Ende November 2003 habe ich in Paris einen Runden Tisch zu diesem Thema veranstaltet und zusammen mit *Reporters sans frontières* eine Reihe von Empfehlungen erarbeitet. Unter anderem wird darin die Entkriminalisierung von Verleumdung in den OSZE-Teilnehmerstaaten gefordert. Das ist auch der Grund dafür, dass ich immer wieder betone, dass die beiden wichtigsten Pfeiler einer Demokratie freie Medien und eine unabhängige Justiz sind.

Klagen wegen Verleumdung und übler Nachrede sind nicht die einzigen Rechtsmittel, um einen unliebsamen Journalisten mundtot zu machen. Wenn alles andere versagt, kann auch ein Fall konstruiert werden, in dem ihm irgendeine mutmaßliche strafbare Handlungen unterstellt wird: von Bestechung bis hin zu sexuellem Missbrauch von Kindern. Auch solche Fälle habe ich schon häufig im Ständigen Rat der OSZE geschildert. Das Ausmaß des Zynismus einiger Regierungen, die dieser Organisation angehören, erstaunt mich immer wieder. Journalisten, die den Mut hatten, diese Regierungen zu kritisieren, werden für Jahre aufgrund falscher Anschuldigungen eingesperrt, die dem Anschein nach nichts mit der Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung zu tun haben. Ich möchte nur zwei Namen nennen: Sergei Duwanow, der in Kasachstan einsitzt, und Ruslan Scharipow, der in Usbekistan eingekerkert ist. Ich werde auch nach meinem Ausscheiden aus dem Amt des Medienbeauftragten für ihre Freilassung kämpfen.

Es gibt ein Land in der OSZE-Region, in dem ich grundsätzlich alle Aktivitäten meines Büros eingestellt habe: Turkmenistan – ein diktatorisches Regime innerhalb unserer Organisation, in dem die Medien einzig und allein dazu dienen, den Präsidenten auf Lebenszeit zu glorifizieren und seine Opposition zu vernichten. Solange die Bürgerrechte nicht wiederhergestellt sind, sehe ich keinerlei Veranlassung, mit der Regierung zusammenzuarbeiten. Selbstverständlich werde ich mich jedoch für diejenigen Journalisten weiterhin einsetzen, die mit dieser rassistischen Diktatur in Konflikt geraten sind.

Im Folgenden möchte ich nun einen Rückblick auf einige der Themen, die wir in den letzten Jahren bearbeitet haben, geben.

*Medienfreiheit und Internet:* Dieses Thema wird immer wichtiger. Regierungen und Zivilgesellschaft debattieren über die zukünftigen Entwicklungen in den Informationstechnologien und das Für und Wider dieses globalen Netzwerks. Auf einem von mir im Juni 2003 in Amsterdam veranstalteten Expertentreffen waren wir uns alle einig, dass illegale Inhalte im Ursprungsland verfolgt werden müssen. Jegliche gesetzgeberischen und polizeilichen Maßnahmen dürfen sich jedoch nur gegen illegale Inhalte und nicht gegen die Infrastruktur des Internet selbst richten.

Ein weiteres Thema, dem ich nachgegangen bin, betrifft *Medien in mehrsprachigen Gesellschaften*. Wir haben kürzlich eine Veröffentlichung in mehreren Sprachen darüber herausgebracht, was sich in dieser Hinsicht in fünf OSZE-Ländern tut: in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, in Luxemburg, Moldau, Serbien und Montenegro sowie in der Schweiz. Die fünf Länderberichte wurden im Rahmen einer Konferenz im März 2003 in Bern präsentiert; im Oktober habe ich sie in Belgrad vorgestellt. In der globalen Zukunft dieses neuen, elektronischen Jahrhunderts wird es kein gänzlich einsprachiges Land innerhalb der OSZE oder anderswo mehr geben.

*Journalisten, die in Konfliktgebieten arbeiten*, sind seit Jahren ein Dauerthema. Das Problem hat zwei Dimensionen: zum einen die Sicherheit derjenigen Reporter, die die Ereignisse an der Front beobachten und von Konflikten berichten, in denen die Trennlinien fließend sind und die Kombattanten verschiedenen Gruppen und Gemeinschaften angehören. Die zweite Dimension betrifft die Beziehungen, die zwischen den Journalisten und dem Militär aufgebaut werden, wie z.B. im Irakkrieg.

Die Frage, wie eine faire und unvoreingenommene Berichterstattung mit der Sicherheit der Reporter in Einklang gebracht werden kann, wenn aus Konfliktgebieten berichtet wird, sollten wir alle – innerhalb wie außerhalb der OSZE – weiter diskutieren. Jede Militäraktion einer Demokratie wird nur dann von einer öffentlichen Debatte begleitet und genauestens verfolgt, wenn die Öffentlichkeit Zugang zu vielfältigen Informationen aus unterschiedlichen Quellen hat. Diese bewährte Praxis sollte nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Wir haben alle Verständnis dafür, dass in dem Moment, in dem eine Demokratie ihre Soldaten in einen Krieg schickt, die Diskussion über das Für und

Wider ihre Grenzen hat, da wir uns alle mit unseren eigenen Soldaten solidarisieren. Jede Militäraktion, die eine Demokratie glaubt unternehmen zu müssen, bedarf jedoch auch der kritischen Debatte.

Nach dem 11. September 2001 musste die nationale Sicherheit erneut als Grund für die Zensur der Medien herhalten. In etlichen OSZE-Staaten werden derzeit übertrieben restriktive Gesetze erlassen. Einige Medien bekommen den Vorwurf, sie würden angeblich die nationale Sicherheit untergraben, besonders hart zu spüren. Wenn ich anklagend mit dem Finger auf ein Land östlich von Wien zeige, zeigt dieses Land seinerseits mit dem Finger auf den Westen: „Wenn die sich das erlauben können, warum dann nicht auch wir?“ Ich bin davon überzeugt, dass in den entwickelten Demokratien die derzeit anzutreffenden Störungen des Systems letztlich durch das Engagement der Zivilgesellschaft mit Hilfe einer unabhängigen Justiz und wachsenden Medien behoben werden. Diese Störungen geben jedoch ein schlechtes Beispiel für die sich entwickelnden Demokratien ab, in denen die Zivilgesellschaft noch schwach ist, es kaum eine unabhängige Justiz gibt und die Medien zur Unterwerfung gezwungen werden. Aus diesem Grund – und wenn ich noch so oft dafür kritisiert werde, dass ich vermeintlich unwichtige Probleme aufgreife – werde ich meinen Nachfolger dazu drängen, ebenso zu handeln. Ein kleines Problem in den USA, das dort in einer oder zwei Wochen behoben ist, kann für ein anderes Land einen Präzedenzfall schaffen und dort auf Jahre hinaus zum Gesetz werden. Wir wissen, dass das unbedingt vermieden werden muss.

Seit 2003 beschäftige ich mich verstärkt mit der wirtschaftlichen Seite der Medien und der Frage, wie diese die Redaktionspolitik und den unabhängigen Journalismus beeinflussen kann. Auch hier gibt es nicht nur Schwarz und Weiß; hier herrschen vielmehr oftmals Grautöne vor. Daher ist es besonders wichtig äußerst vorsichtig zu sein, wenn es darum geht, Empfehlungen auszusprechen und Ratschläge zu geben. Im Juli 2003 habe ich eine Reihe von *Prinzipien für den Erhalt der journalistischen Unabhängigkeit der Medien* in Mittel- und Osteuropa sowie in Zentralasien vorgeschlagen. Diese Prinzipien betreffen Medien, die von westlichen Konzernen gekauft wurden oder gerade gekauft werden, wie es derzeit in Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kroatien und in mehreren anderen OSZE-Teilnehmerstaaten geschieht.

Die *Prinzipien* legen Kriterien fest, zu deren Einhaltung sich Medienbesitzer verpflichten, wenn sie erst einmal ein oder mehrere Medienunternehmen in den sich entwickelnden Demokratien finanziell kontrollieren. Bislang haben erst zwei große Medienkonzerne die *Prinzipien* unterzeichnet: die deutsche *WAZ-Gruppe* und die norwegische *Orkla Media AS*, obwohl ich viele weitere zur Unterstützung der *Prinzipien* aufgerufen habe. Ich hoffe, dass mein Nachfolger diese Lobbyarbeit fortsetzen wird, damit wir sicherstellen können, dass pluralistische Medien in allen unseren Ländern Fuß fassen können.

Eine Studie meines Büros zum Thema *Auswirkungen der Pressekonzentration auf den professionellen Journalismus* untersucht die Situation in vier etablierten EU-Staaten, Deutschland, Finnland, Großbritannien und Italien, in drei der neuen Mitgliedstaaten, Litauen, Polen und Ungarn, und in einem Mitgliedsaspiranten, Rumänien.

Neben unserer Arbeit in Wien habe ich dank der Spenden von Teilnehmerstaaten und des *Open Society Institute* einige ganz konkrete Projekte zur Zukunft der Medien der jungen Generation entwickelt: Vor fünf Jahren habe ich mehrere Schülerzeitungen in Zentralasien ins Leben gerufen. Später habe ich dann mein größtes Projekt für Jugendliche in Angriff genommen: *In Defence of Our Future*. Dabei handelte es sich um ein Langzeitprojekt, das den Namen *mobile.culture.container* trug und im Jahr 2003 nach dreijähriger Fahrt kreuz und quer durch Südosteuropa abgeschlossen wurde. Es konzentrierte sich mehr und mehr auf Medien: Studentenzeitungen wurden gegründet und Radio- und Videogruppen aufgebaut. Ich hoffe sehr, dass diese Initiativen weiter dazu beitragen werden, Verständigung zwischen jungen Menschen in einer Region zu fördern, die noch vor einem Jahrzehnt vom Krieg zerrissen war. Darum habe ich unser Projekt *In Defence of Our Future* genannt. Seine Zielgruppe waren die 14- bis 18-Jährigen, die jetzt vor dem Dilemma stehen, entweder in ihren Heimatländern zu bleiben und ihren Beitrag zum Wiederaufbau zu leisten oder zu emigrieren. *In Defence of Our Future* war dazu gedacht, sie zum Bleiben zu bewegen.

Der vorliegende Beitrag, unser Jahrbuch 2002-2003, *Freedom and Responsibility*, und unser regelmäßiger *Central Asian Conference Review* sind die jüngsten Veröffentlichungen meines Büros. Im Laufe meiner Amtszeit haben wir mehr als drei Dutzend Bücher in mehreren Sprachen und in verschiedenen Ländern publiziert. Ich glaube, das ist unter den OSZE-Institutionen bislang einmalig.

An dieser Stelle sei noch auf die Gründung des *Veronica Guerin Legal Defence Fund* hingewiesen, der Journalisten, die in OSZE-Teilnehmerstaaten strafrechtlich verfolgt werden, unterstützen soll. Der Fonds ist nach der irischen Journalistin Veronica Guerin benannt, die für die irische Sonntagszeitung *Sunday Independent* über organisierte Kriminalität berichtete. Guerin wurde am 26. Juni 1996 ermordet. Zweck des Fonds ist es, durch freiwillige Beiträge von OSZE-Teilnehmerstaaten Menschenrechtsorganisationen und Einzelpersonen zu unterstützen, die Journalisten entsprechenden Rechtsbeistand zur Verfügung stellen, wenn sie ihn benötigen. Der Fonds soll von OSZE-Feldmissionen und nichtstaatlichen Organisationen auf einschlägige Fälle, in denen Journalisten betroffen sind, aufmerksam gemacht werden. Er wird vom Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit verwaltet.

Wir alle brechen hin und wieder zu neuen Ufern auf, aber wir hinterlassen ein Vermächtnis. Es liegt in unserer Arbeit, in unseren Büchern, in dem, was wir bewirkt haben – oder nicht bewirken konnten. Auch das ist ein Vermächtnis.

Ich hinterlasse ein vollständig aufgebautes und gut organisiertes Büro des Beauftragten für Medienfreiheit, das gemäß einem funktionsfähigen Mandat zur Unterstützung freier Medien in der OSZE-Region arbeitet – ein Büro, das bekannt ist und geachtet wird und dessen Mitarbeiterstab sich aus engagierten Experten aus einem halben Dutzend Länder zusammensetzt. Ich hoffe sehr, dass unsere Arbeit nicht vergeblich war und unter einem neuen Medienbeauftragten fortgesetzt wird.

Ein Hinweis zum Schluss: Einer meiner Mitarbeiter kehrte kürzlich aus einem Land zurück, in dem die OSZE beobachtet hatte, wie auf äußerst zynische Weise Wahlergebnisse vorfabriziert wurden. Mein Büro untersuchte die bedrohliche Lage, in der sich die Journalisten in dem Land befanden. Mein Mitarbeiter wurde mehrfach, insbesondere von Journalisten, darauf angesprochen, wie dringend sie die Aufmerksamkeit von OSZE-Institutionen, vom Beauftragten für Medienfreiheit und vom BDIMR, für ihre Probleme und die Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, benötigen und wie sehr sie darüber enttäuscht sind, dass das Interesse vieler Journalisten und Prominenter im Westen an ihrer extrem gefährlichen Situation abgenommen habe.