

Ein einzigartiges Mandat¹

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit

Einführung

Seit Beginn des Helsinki-Prozesses verfolgt die OSZE² einen umfassenden Ansatz in der europäischen Sicherheitspolitik. Neben der politisch-militärischen und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit schloss bereits die Schlussakte von Helsinki 1975 im so genannten dritten Korb – der menschlichen Dimension – Menschenrechtsfragen und ausdrücklich Fragen der Meinungs- und Pressefreiheit ein. Während anfänglich die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Journalisten und die Kommunikation über politische Systemgrenzen hinweg im Vordergrund gestanden hatten, entwickelte sich mit der Einrichtung des Amtes des OSZE-Medienbeauftragten 1997 die Beobachtung der Einhaltung der Prinzipien der Medienfreiheit in den Teilnehmerstaaten zu einem der wichtigsten Aufgabenfelder der OSZE. Auch andere internationale Organisationen wie z.B. der Europarat sowie zahlreiche NGOs verfolgen einen Ansatz, der die Herausbildung einer freien Presse als notwendige Grundlage für stabile staatliche Strukturen und freie Zivilgesellschaften unterstützt. Nicht nur die OSZE geht also von der stabilitätserhaltenden und friedenssichernden Relevanz freier Medien aus.

Sicherheit und Frieden in demokratischen Gesellschaften setzen die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien, funktionierende staatliche Institutionen und eine informierte Zivilgesellschaft voraus. Der Presse kommt dabei in mehrfacher Hinsicht eine entscheidende Bedeutung zu: Zum einen hat sie die Funktion eines Korrektivs, das einen wichtigen Beitrag zur Machtkontrolle leistet. Dies trifft heutzutage nicht mehr nur auf ihre Rolle gegenüber den Regierungen zu, sondern zunehmend auch gegenüber Wirtschaftsunternehmen, Interessenverbänden und anderen kollektiven Akteuren. Zum anderen setzt die politische Willensbildung den Zugang der Bürger zu Informationen voraus. Eine freie Presse ist somit ein Eckpfeiler der Zivilgesellschaft.

Dennoch beschränkt sich die wissenschaftliche Forschung zum OSZE-Medienbeauftragten auf nur wenige Arbeiten und Artikel, von denen zwei in früheren Ausgaben des OSZE-Jahrbuchs erschienen sind.³ Vor allem die

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

2 Die Bezeichnungen „OSZE“ und „Organisation“ stehen für den gesamten Helsinki-Prozess, also auch für „KSZE/OSZE“ bzw. „Konferenz/Organisation“. In Zweifelsfällen werden die ausführlichen Namen verwendet.

3 Zu den Arbeiten zum Thema gehören u.a.: Dušan Reljić, Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 411-420; Christian

strukturelle Bedeutung einer freien Presse innerhalb der menschlichen Dimension für sicherheitspolitische Belange, Friedenssicherung, Konfliktverhütung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt bedürfte noch weiterer Untersuchungen.

Die Bedeutung von Presse- und Medienfreiheit für Zivilgesellschaften und menschliche Sicherheit

Das Menschenrecht auf freie Meinungsäußerung ist in mehreren Dokumenten kodifiziert, u.a. in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 mit Resolution 217 A (III) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde, in Artikel 19 des am 16. Dezember 1966 verabschiedeten Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarats vom 4. November 1950. Doch auch im Laufe der Entwicklung der OSZE wird einmal mehr die Bedeutung der für den umfassenden Sicherheitsansatz charakteristischen menschlichen Dimension für den Zweck der Organisation deutlich.

So wie sich die Betrachtung der Presse und der Medien im Zuge der Entwicklung der OSZE gewandelt hat, verändern sich zunehmend auch die Medien selbst. In verschiedenen Phasen staatlicher Entwicklung können Medien unterschiedliche Rollen einnehmen. Nicht zuletzt sind sie auch ein bedeutender Wirtschaftszweig. In den Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks wird dies besonders deutlich. Vormalig staatseigene Medien, von denen einige beim Systemwechsel Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine bedeutende Rolle gespielt haben, wurden im Zuge des Transformationsprozesses privatisiert und müssen heute ganz neue Aufgaben erfüllen.⁴ Hier stellt sich die Frage, welche Regulierungen für einen funktionierenden Marktplatz der Ideen und Meinungen notwendig sind und inwiefern sicherheitspolitische Akteure eine Rolle bei der Transformation spielen können.⁵

Möller, Presse- und Medienfreiheit im OSZE-Gebiet: Mandat, Möglichkeiten und Aktivitäten des Beauftragten für Medienfreiheit der OSZE, Kiel 2002; ders., The Mandate, Possibilities and Activities of the OSCE Representative on Freedom of the Media, in: Victor-Yves Ghebali et al. (Hrsg.), *The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU*, PSIO Occasional Paper 1/2004, S. 123-145; ders., Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE Jahrbuch 2003*, Baden-Baden 2003, S. 357-370.

4 Vgl. z.B. Barbara Thomaß/Michaela Tzankoff, *Medien und Medienpolitik in den Transformationsgesellschaften Ost- und Südosteuropas*, Opladen 2001.

5 Vgl. Christian Möller/Alexandra Popescu, Transformationen des Journalismus: Über die Implementierung des Prinzips Unabhängigkeit in osteuropäischen Staaten seit 1989, in: Freimut Duve/Michael Haller (Hrsg.), *Leitbild Unabhängigkeit: Die publizistische Verantwortung in der Mediengesellschaft*, Konstanz 2004.

Das Internet kann ein Mittel sein, das den diskriminierungsfreien Zugang zu Netzen und Informationen ermöglicht; es kann aber auch gleichzeitig dazu benutzt werden, oppositionelle Stimmen zu zensieren. So berichtet z.B. die Medien-NGO Reporter ohne Grenzen (*Reporters sans Frontières*, RSF), dass staatliche Internetprovider den Zugriff auf Seiten unabhängiger Medien, die Kritik an der Regierung äußern, auch in Staaten innerhalb der OSZE-Region blockieren.⁶

Wissenschaftliche Untersuchungen belegen ebenfalls einen direkten Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Korruption und dem Grad der Presse- und Medienfreiheit.⁷ Vor allem – aber nicht nur – in den Transformationsstaaten Osteuropas, Südosteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens verhindern Machtmissbrauch und Korruption die Herausbildung rechtsstaatlicher Prinzipien sowie die wirtschaftliche Entwicklung und somit gesellschaftliche Stabilität. Über die Bedeutung als unveräußerliches Menschenrecht hinaus gibt es also konkrete volkswirtschaftliche und sicherheitspolitische Argumente für eine freie Presse.

Das Mandat des Medienbeauftragten

2006 ist das neunte Jahr, in dem der Beauftragte für Medienfreiheit seiner Arbeit in der OSZE-Region nachgeht. Das Mandat dieser jüngsten der drei unabhängigen OSZE-Institutionen wurde 1997 beschlossen und im Januar 1998 nahm der Medienbeauftragte seine Arbeit in Wien auf. Neben dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten in Den Haag schufen die OSZE-Teilnehmerstaaten damit eine für eine internationale Regierungsorganisation in ihrer Unabhängigkeit einmalige Institution.

Anlässlich seiner Amtsübernahme stellte der erste Amtsinhaber Freimut Duve fest, dass die Einrichtung dieser Institution ohne den Helsinki-Prozess und die besondere Geschichte der OSZE innerhalb Europas nicht möglich gewesen wäre: „Als die OSZE als erste regionale Organisation der Vereinten Nationen dieses interventionsberechtigte Amt eines Beauftragten für die Freiheit der Medien einrichtete, war dies nur möglich aus der besonderen Helsinki-Geschichte. Ohne ‚Solidarność‘, ohne Alexander *Solshenyzin*, ohne Václav *Havel*, ohne die Tausende ungenannter Autoren, von denen viele noch in den siebziger Jahren zu Gefängnisstrafen verurteilt wurden, ist diese Bereitschaft zur übernationalen Beobachtung der Pressefreiheit nicht zu verstehen.“⁸

6 Vgl. Reporters without Borders, 2006 Annual Report, unter: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=17177&Validier=OK.

7 Vgl. Aymo Brunetti/Beatrice Weder, A Free Press is Bad News for Corruption, WWZ Discussion Paper Nr. 9809, Basel 1998.

8 Freimut Duve, Medienfreiheit organisieren. Ein Amt für Pressefreiheit in der OSZE, in: Internationale Politik 5/2001, S. 37-42, hier: S. 37 (Hervorhebung im Original).

Das 1997 verabschiedete Mandat eröffnet dem Medienbeauftragten zwei große Aufgabenbereiche: Unterstützung und Beobachtung. Darüber hinaus erneuerten die Teilnehmerstaaten in dem Beschluss über das Mandat nochmals ihr Bekenntnis zu allen bisher eingegangenen Verpflichtungen zur Medienfreiheit. Beginnend mit der Schlussakte von Helsinki gibt es eine ganze Reihe solcher Verpflichtungen, an denen sich die OSZE-Staaten unabhängig von ihrer Kultur, Geschichte, Geographie oder wirtschaftlichen Situation messen lassen müssen.

Die „Unterstützung“ beinhaltet in der praktischen Arbeit u.a. die Durchführung von Schulungen, Workshops und Konferenzen für Journalisten, Publikationen und Empfehlungen sowie die Begleitung von Gesetzgebungsverfahren und Rechtsgutachten.

Zur „Beobachtung“ unterhält der Medienbeauftragte ein informelles Netzwerk aus NGOs, Medienorganisationen, Journalisten und anderen Überwachungsorganisationen in allen 56 Staaten des OSZE-Gebiets.

Im März 2004 übernahm der Ungar Miklós Haraszti das Amt des Medienbeauftragten.

Statistik

In den ersten acht Jahren seiner Tätigkeit intervenierte der Medienbeauftragte 370 Mal öffentlich bei Verletzungen der OSZE-Prinzipien zur Pressefreiheit (siehe Abb. 1). Die Zahl der Interventionen änderte sich zwar von Jahr zu Jahr, lag jedoch nie unter 30. Mit durchschnittlich 3,9 Interventionen pro Monat beweist sich das Büro des Medienbeauftragten somit trotz seiner geringen Größe als eine höchst aktive Institution innerhalb der OSZE.

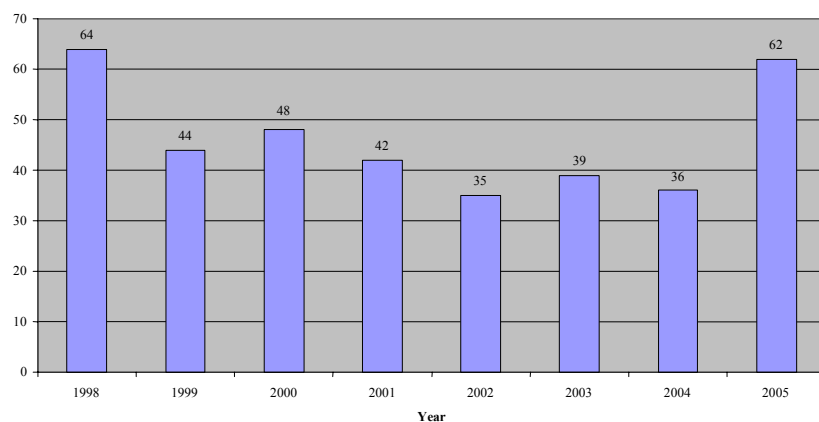
Die Zahlen lassen allerdings aus verschiedenen Gründen keine Aussage über die allgemeine Situation der Pressefreiheit in der OSZE-Region zu. Zum einen kann der Medienbeauftragte nicht bei allen Verletzungen der Pressefreiheit in der OSZE-Region intervenieren. Die Zahl dieser Verletzungen lag beispielsweise allein in den Jahren 1999-2000 bei 754.⁹

Zum anderen handelt es sich bei den hier aufgeführten Interventionen nur um diejenigen, die öffentlich stattfanden und in das Jahrbuch des Medienbeauftragten Eingang fanden. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Interventionen, die nichtöffentlich und bilateral mit einzelnen OSZE-Teilnehmerstaaten verhandelt wurden. Neben der Möglichkeit, Verletzungen der Pressefreiheit in aller Öffentlichkeit zu kritisieren, nutzt der Medienbeauftragte je nach Anlass auch Instrumente der stillen Diplomatie, beispielsweise bei der Kommentierung von Gesetzesvorhaben oder im Rahmen der Kampagne zur Entkriminalisierung von Beleidigung und Verleumdung.

9 Vgl. International Press Institute (IPI), in: OSCE Representative on Freedom of the Media, Yearbook 2000/2001, Wien 2001, S. 184.

Bei den Zahlen, die sich Abbildung 1 entnehmen lassen, handelt es sich also lediglich um Verletzungen der Pressefreiheit, die so schwerwiegend sind, dass sie eine deutliche öffentliche Intervention notwendig machten.

*Abbildung 1 – Interventionen pro Jahr
(370 gesamt)*



Interventionen des Medienbeauftragten 1998–2005. Quelle: OSCE Representative on Freedom of the Media (Hrsg.), Freedom and Responsibility. Yearbooks of the Representative on Freedom of the Media 1998-2005, Wien 1998-2005.

Festzuhalten ist darüber hinaus, dass die Anzahl der Fälle zwar von Jahr zu Jahr variiert, insgesamt jedoch kein abnehmender Trend zu erkennen ist – ein Beleg dafür, dass die Pressefreiheit auch innerhalb der 56 selbsterklärten europäischen Demokratien noch nicht überall ausreichend gewährleistet ist.

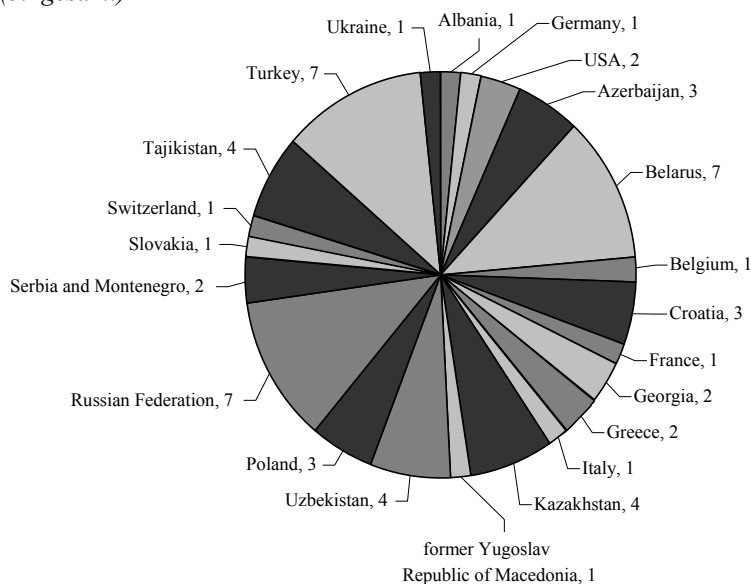
Im Jahre 2005 verteilten sich die 62 Interventionen des Medienbeauftragten auf 22 OSZE-Staaten.¹⁰ Wie bereits in vergangenen Jahren wird der Vorwurf, der Medienbeauftragte würde abhängig von der Region doppelte Standards anwenden und sich einseitig auf Länder „östlich von Wien“ beschränken, von den empirischen Daten widerlegt, wie aus Abbildung 2 hervorgeht.

Die Abbildung differenziert allerdings nicht nach der Art der Intervention. Welches Instrument zur Intervention eingesetzt wird, richtet sich vor allem nach der Schwere der Verletzung der Pressefreiheit. Während bei Misshandlung oder ungerechtfertigter Verhaftung eines Journalisten oder der Schließung einer Zeitung eine konzertierte Aktion lauten Protestes den Druck auf die beteiligten Regierungen erhöhen mag und – wie sich in einigen Beispie-

¹⁰ Albanien, Aserbaidschan, Belarus, Belgien, Deutschland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Italien, Kasachstan, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Polen, die Russische Föderation, Serbien und Montenegro, die Slowakei, die Schweiz, Tadschikistan, die Türkei, die Ukraine, die USA und Usbekistan sowie drei Interventionen mit Bezug auf den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY).

len in der Vergangenheit gezeigt hat – tatsächlich die Freilassung des Journalisten oder wenigstens seine Ausweisung zur Folge haben kann, ist in anderen Fällen eher die bilaterale Erörterung mit der Regierung des betroffenen Landes das Mittel der Wahl.

Abbildung 2 – Interventionen 2005
(59 gesamt)



Für seine Interventionen kann der Medienbeauftragte zwischen mehreren abgestuften Instrumenten wählen, die jedoch nicht zwangsläufig eskalierend genutzt werden. Dazu gehören die Möglichkeit, jederzeit im Ständigen Rat zu einem aktuellen Thema zu sprechen, Presserklärungen und -konferenzen, offene Briefe, Rechtsgutachten, Länderbesuche und -berichte sowie weitere im Einzelfall angemessene Mittel.

Neben Interventionen in konkreten Fällen verfolgt der Medienbeauftragte längerfristige Strategien in verschiedenen Bereichen, um die Freiheit der Medien in der OSZE-Region dauerhaft zu gewährleisten. Einige dieser Langzeitprojekte sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Medien in Konflikten in der OSZE-Region

Gerade in Konflikten oder Situationen, die von ethnischen Spannungen geprägt sind, kommt den Medien in vielerlei Hinsicht eine besondere Rolle zu.

Während eine freie, unabhängige und ausgewogene Berichterstattung dazu beitragen kann, die Eskalation von Konflikten oder ethnisch motivierte Ausschreitungen zu verhindern oder zumindest zu beschränken, besteht gleichzeitig die Gefahr, dass die Verantwortung, die sich aus der Freiheit der Berichterstattung ergibt, nicht wahrgenommen wird. Ethnische Propaganda oder nationalistische Hetze in den Medien können zur Eskalation von Konflikten führen oder die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt erschweren. So zeigte beispielsweise das Urteil des Ruanda-Tribunals der VN vom Dezember 2003, mit dem drei Journalisten des ruandischen Radiosenders RTLM wegen Aufwiegelung zum und Beteiligung am Völkermord verurteilt wurden,¹¹ welche Rolle Medien in Konflikten zugeschrieben wird. Der Medienbeauftragte der OSZE veröffentlichte im April 2004 einen Bericht über die Rolle der Medien in den gewalttätigen Ausschreitungen im Kosovo im März des Jahres, in dem er zu dem Schluss kommt, dass „die Ereignisse ohne die leichtfertige und sensationslüsterne Berichterstattung vom 16. und 17. März einen anderen Verlauf hätten nehmen können. Möglicherweise wäre es nicht zu der Intensität und dem Ausmaß an Brutalität gekommen oder sie hätten vielleicht sogar gar nicht stattgefunden.“¹²

In anderen Konflikten bewiesen sich die neuen Medien hingegen als ein wichtiges Mittel für die Organisation von Opposition und Widerstand. Im Kosovokrieg 1999 beispielsweise war der Radiosender B92, der nach seiner Schließung durch die Milošević-Regierung mit der Unterstützung eines holländischen Serviceproviders über das Internet weltweit verbreitet wurde, nach der Ausweisung von Journalisten aus NATO-Staaten eine der wenigen Möglichkeiten, unabhängige Informationen aus Belgrad zu erhalten.

Medienöffentlichkeit in und die mediale Vermittlung von Konflikten sind auch für sicherheitspolitische Akteure von großer Bedeutung. Nicht erst seit dem Vietnamkrieg hat die Presseberichterstattung für die öffentliche Wahrnehmung eines Konfliktes Gewicht. Eventuell ist sie sogar ausschlaggebend für das Eingreifen internationaler Friedenstruppen. Die Bilder von Internierungslagern in Bosnien mögen einen Teil zur Entsendung der UNPROFOR, die später von IFOR und SFOR abgelöst wurde, beigetragen haben.¹³

-
- 11 Vgl. z.B. Sharon LaFraniere, Three guilty in Rwanda genocide, in: New York Times, 3. Dezember 2003, unter: <http://www.nytimes.com/2003/12/03/international/africa/03CND-RWAN.html?ex=1083297600&en=3b1cd82035277289&ei=5070>. Dazu kritisch: Brendan O'Neill, Writing an article is not the same as using an Uzi, in: Spiked Online, 9. Dezember 2003, unter: <http://www.spiked-online.com/Articles/00000006E009.htm>.
 - 12 OSCE Representative on Freedom of the Media, The Role of the Media in the March 2004 Events in Kosovo, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2004/04/2695_en.pdf (eigene Übersetzung).
 - 13 Vgl. George Kennedy, Desinformation der Medien führte zur Intervention in Bosnien, in: *Novo* 27/1997, S. 26f.

In den letzten 15 Jahren waren die Medienlandschaften in den osteuropäischen Staaten einem erheblichen Wandel unterworfen. Sie spielten eine große Rolle bei dem friedlichen Machtwechsel Ende der 80er Jahre. Mit den politischen Veränderungen und wirtschaftlichen Entwicklungen in den ehemals sozialistischen Staaten wandelte sich auch die Presselandschaft von zuvor meist staatlichen Organen zu privatisierten Medienunternehmen. Vor allem im Bereich der Printmedien, aber auch in Hörfunk und Fernsehen, nahmen in den letzten Jahren die Investitionen ausländischer, meist westeuropäischer Medienkonzerne in Osteuropa zu.

Trotz Privatisierung, liberaler Mediengesetze und marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind in einigen Ländern gravierende Probleme hinsichtlich der Unabhängigkeit der Medien, der Meinungsvielfalt und der hohen Anforderungen an objektive Berichterstattung zu erkennen, die verschiedene Ursachen haben und sich von Land zu Land deutlich unterscheiden. Im Zuge der Recherchen für eine Studie zu den Auswirkungen der Medienkonzentration auf den professionellen Journalismus führte das Büro des OSZE-Medienbeauftragten zahlreiche Interviews mit Redakteuren von Tageszeitungen, Vertretern von Journalistenverbänden, Wissenschaftlern und NGOs, die einige der Gründe für die Probleme mit der Pressefreiheit deutlich machten.¹⁴

Die Medien spielten beim Zusammenbruch der kommunistischen Regierungen Osteuropas eine wesentliche Rolle. Berichte über Massendemonstrationen in Leipzig, Szenen, in denen sich Polizisten mit Studenten auf den Straßen Prags prügelten, und Bilder vom Protest in Bukarest trugen dazu bei, den Eindruck des Wandels zu beschleunigen und zu verstärken.¹⁵ Doch die Rolle der Medien als systemkritische Instanz und Verteidiger der freien Meinungsäußerung scheint sich im letzten Jahrzehnt geändert zu haben.

Im Zuge der nach dem Zusammenbruch des Kommunismus überall in den Planwirtschaften des früheren Ostblocks einsetzenden Privatisierung von Staatsunternehmen, zu denen auch Zeitungen und Zeitschriften gehörten, erhielten oftmals zunächst Mitglieder der Regierung oder ihr nahe stehende Personen Zugriff auf besonders profitable Betriebe, wobei sie jedoch mit westlichen Unternehmen konkurrierten.

Charakteristisch für die osteuropäischen Transformationsstaaten und gleichzeitig eine der auf den ersten Blick kuriosesten Kontinuitäten im Medienbereich in manchen dieser Länder ist das Überleben der in der kommunistischen Zeit wichtigsten Tageszeitungen. Ihr Fortbestehen sicherten sich diese Blätter dadurch, dass sie quasi über Nacht eine Vielfalt an Meinungen und Ideen boten, die dem Bedürfnis der Bevölkerung nach freier Meinungsäußerung ent-

14 Johannes von Dohnanyi/Christian Möller, *The Impact of Media Concentration on Professional Journalism*, OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2003, unter: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/12/12244_102_en.pdf.

15 Vgl. John Horvath, *The Changing Face of the Mass Media in Eastern Europe*, in: *Telepolis*, 6. Juni 1997, unter: <http://www.heise.de/tp/english/inhalt/reg/1214/1.html>.

sprach. Dabei bedienten sie sich oft eines populistischen und militanten Tons, der die Illusion einer substanziell neuen Presse vermittelte. Aber auch wenn nun nach der Wende verschiedene politische Lager zu Wort und in der kommunistischen Zeit tabuisierte Themen zur Sprache kamen, unterschied sich der Stil kaum von dem parteiischen Ton der kommunistischen Presse.¹⁶ Mit dem Aufkommen des Sensationsjournalismus verlor diese Darstellungsweise in den Medien zwar an Terrain, eine Mischung aus Sensations- und parteiischem Meinungsjournalismus prägt aber dennoch oftmals bis heute die Medienlandschaft. Die journalistische Praxis vermittelt den Eindruck, dass Journalismus in erster Linie ein politischer Akt und weniger eine Dienstleistung, nämlich das Sammeln und Aufbereiten von Informationen, ist.¹⁷

Angesichts der jahrelangen Zensur und Indoktrinierung ist der Weg zur Etablierung einer öffentlichen Meinung und zur Institutionalisierung der Massenmedien als vierte Gewalt im Staat sicher ein langer und schwieriger Prozess. Festzuhalten ist, dass unabhängig von der Ausgangssituation eines zu reformierenden Staates die Entstehung und Förderung der öffentlichen Meinung eine unerlässliche Voraussetzung für das Gelingen des Transformationsprozesses darstellt. In diesem Zusammenhang sind Massenmedien als wichtigste Institution zur Herstellung von Öffentlichkeit ein Motor der Demokratisierung einer Gesellschaft.

Auch in westlichen Demokratien verlief die Entwicklung einer weitgehend unabhängigen Presse nicht immer problemlos – denkt man nur beispielsweise an die Spiegel-Affäre in Deutschland. Doch hier wirkten die Solidarität der Journalisten, die Reaktion der Öffentlichkeit und schließlich die Gerichte als Korrektiv gegenüber einer übereifrigen Exekutive. Dafür jedoch bedarf es gut ausgebildeter Journalisten, die sich ihrer Rechte und ihrer Verantwortung bewusst sind und auch investigativen Journalismus auf hohem Niveau betreiben können.

Nur das Zusammenspiel von ökonomischer Sicherheit bei freiem Wettbewerb und funktionierendem Justizsystem, garantierter redaktioneller Unabhängigkeit und fundierter Ausbildung kann also die Basis für eine freie, unabhängige Presse und für Meinungsvielfalt – nicht nur in den Transformationsstaaten Osteuropas – bilden.

Beleidigung und Verleumdung (libel and defamation)

In vielen Staaten in der OSZE-Region, in denen offiziell keine Zensur stattfindet, wird dennoch von staatlicher Seite versucht, Druck auf die Medien und einzelne Journalisten auszuüben. Diese so genannte strukturelle Zensur

16 Vgl. Mihai Coman, Mass Media in Romania post-comunista [Massenmedien im postkommunistischen Rumänien], Iasi 2003, S. 73.

17 Vgl. Ray Hiebert, Transition: From the End of the Old Regime to 1996, in: Jerome Aumente et al., Eastern European Journalism: Before, During and After Communism, Cresskill 1999.

bedeutet die indirekte Einschränkung der freien Entfaltung der Medien durch staatliche Stellen und hat oftmals die direkte Zensur durch eine Zensurbehörde abgelöst. Der Staat verfügt auf allen Ebenen – Stadtverwaltung, Regionalregierung, Zentralregierung – über eine Fülle von Instrumenten, die zur Einflussnahme auf Journalisten genutzt werden können: Kontrolle der wenigen Druckereien, Kontrolle des Vertriebs, Raummiete, Feuerschutzbestimmungen, Druck auf staatsnahe Firmen, nur in „staatsfreundlichen“ Medien zu inserieren oder nach einem regierungskritischen Schwenk die Inserate zu stoppen. Die Aufzählung dererlei Mittel kann beliebig fortgeführt werden: die Schließung privater Druckereien, vorgeschobene Inspektionen durch die Finanzbehörde, Diskriminierung bei der Lizenzvergabe etc.¹⁸

All diese Methoden dienen zwar dem Zweck der Zensur, geben sich aber nach außen den Anschein legitimer Verwaltungsakte. Die Unterscheidung zwischen gerechtfertigtem Handeln und willkürlicher Repressionsmaßnahme ist nur durch die Auswertung verschiedener Quellen vor Ort möglich.¹⁹

Ein weiteres gern genutztes Instrument der Maßregelung unliebsamer Medien sind Verleumdungs- oder Beleidigungsklagen, die zumeist von Politikern oder Regierungsvertretern angestrengt werden, die sich durch kritische Berichterstattung über ihre Amtsführung in ihrer Ehre und ihren Persönlichkeitsrechten verletzt fühlen.

Zwar ist nicht *a priori* auszuschließen, dass auch Regierungsvertreter durch Presseberichterstattung verleumdet werden können, doch müssen Personen, die bestimmte Funktionen bekleiden und im Licht der Öffentlichkeit stehen, auch eine größere Toleranz gegenüber der Medienberichterstattung an den Tag legen, zumal oftmals nicht ihre Person, sondern ihre Amtsführung kritisiert wird. Solcherlei Kritik an der Regierungsführung ist unabdingbar zur Erfüllung der Korrektivfunktion der Presse.

Ein Missbrauch der entsprechenden Gesetzgebung durch den Staat kann allein durch die Höhe der angedrohten Strafen Medien zur Selbstzensur zwingen oder bei Verurteilungen gar in die Insolvenz treiben. Da Medien meist auch Wirtschaftsgüter sind, haben die Medienproduzenten – wenn ihr Engagement nicht rein politisch motiviert ist – ein Interesse daran, dass sich ihre finanziellen Aufwendungen rentieren. Die Selbstzensur der Medien ist ein diffiziles Thema, da von außen nur äußerst schwer zu beurteilen ist, wann „die Schere im Kopf“ des Journalisten – womöglich aus Angst vor Repressionen, sei es von Seiten des Verlegers oder von Seiten der Behörden und oftmals begünstigt durch ein geringes Einkommen und mangelhafte soziale Absicherung – einsetzt.

In vielen Staaten Osteuropas – aber nicht nur dort –, in denen ein Trend zur zunehmenden Boulevardisierung der Massenmedien – vielleicht auf der Jagd nach der vermeintlich besten Quote – zu erkennen ist, stellt sich die Frage, ob

18 Vgl. Reljić, a.a.O. (Anm. 3), S. 418.

19 Vgl. Christian Möller, Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten, a.a.O. (Anm. 3), S. 362.

tatsächlich die Leser der politischen Berichterstattung müde geworden sind oder vielmehr die Journalisten und damit die Presse. Mit anderen Worten: „Was kann man tun, wenn sie Willfährigkeit zur Redaktionspolitik erhoben haben? Wenn die Themenpalette der Medien sich immer weiter von den Themen entfernt, die im öffentlichen Interesse liegen? Wenn Protestkundgebungen nur ein Bruchteil des Umfangs der Berichterstattung über einen Autounfall zuteil wird?“²⁰

Die Antworten auf diese Fragen werden natürlich zu einem Teil von den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen bestimmt. Es fällt schwer, einem Journalisten, der nach einem kritischen Artikel in der Angst leben muss, von einem Gericht zu einer existenzbedrohenden Geldstrafe oder gar zu einer Gefängnisstrafe wegen Beleidigung verurteilt zu werden, Selbstzensur vorzuwerfen.

Perspektiven des Internets für Medienfreiheit und Sicherheitspolitik

Das Internet hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts seit der Gründung des ARPAnet in den USA in den 60er Jahren und vor allem seit der Entwicklung des *World Wide Web* 1993 zu einer immer wichtiger werdenden globalen und umfassenden Kommunikationsinfrastruktur entwickelt, die den Austausch von Informationen über Staatsgrenzen hinweg ermöglicht. Charakteristisch für das Internet ist, dass es nicht auf *eine* Nutzung beschränkt bleibt. Individualkommunikation, Handel, die Verbreitung von Nachrichten oder der Zugang zu Bildung (*E-Learning*) sind nur einige der möglichen Nutzungsarten und in Zukunft werden weitere – wie beispielsweise *E-Government* – hinzukommen. Das Internet kann den Aufbau neuer Arten von Medien oder neue Formen der Veröffentlichung fördern, ohne dass hohe Anfangsinvestitionen ein Hindernis für den Marktzugang darstellen, so dass es auch möglich würde, sich von posttotalitären Medienapparaten oder transnationalen Medienkonzernen zu emanzipieren.

Gleichzeitig wird ein kleiner Teil dieser Plattform jedoch auch zur Verbreitung von ungesetzlichen und so genannten unerwünschten Inhalten wie Rassismus, *hate speech* (Hetzsprache) oder anderer Propaganda genutzt, die Konflikte möglicherweise verstärken können. Die globale Vernetzung und die Anbindung potenziell sicherheitsrelevanter Bereiche eröffnen jedoch auch einen neuen Gefahrenhorizont. So genannter Cyberterrorismus, der die Netzwerkarchitektur als solche bedroht, kann gerade auch in asymmetrischen Konflikten eine Bedrohung von Sicherheit und funktionierenden Strukturen darstellen.

Auf dem Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (*World Summit on the Information Society*, WSIS) 2003 in Genf, der 2005 fortgesetzt wurde, be-

20 Ioana Avadani, „Mooning“ the Romanian Media, in: von Dohnanyi/Möller, a.a.O. (Anm. 14), S. 175-179, hier: S. 178 (eigene Übersetzung).

schäftigten sich erstmals auch die VN umfassend mit dem Themenkomplex Informationsgesellschaft. Die OSZE befasste sich 2004 unter anderem auf einer Konferenz in Paris mit dem möglichen Zusammenhang zwischen Gewaltverbrechen und Propaganda bzw. Volksverhetzung im Internet. Der OSZE-Medienbeauftragte hatte mit den *Amsterdam Recommendations* bereits 2003 erste Empfehlungen zu dem Thema abgegeben und 2004 mit dem *Media Freedom Internet Cookbook* ein umfassendes Werk dazu vorgelegt.²¹

Gleichzeitig mit dem Ausbau der dezentralen und prinzipiell freien Infrastruktur des Internets verstärken sich auch die Bestrebungen von Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen und anderen Akteuren, den Zugang zu und die Verbreitung von Inhalten zu regulieren oder gar zu zensieren. Dabei konkurrieren verschiedene Regulierungsmodelle miteinander, die man von den klassischen Medien auf das Internet zu übertragen versucht. Es werden jedoch auch neue Instrumente speziell für das Internet entwickelt. Verschiedene internationale Akteure verfolgen zurzeit verschiedene, zum Teil gegensätzliche Regulierungsansätze und formen so die internationale Medienlandschaft der Zukunft. Dazu gehören die EU und ihre Institutionen mit dem Generaldirektorat Informationsgesellschaft und Medien und dem Aktionsplan für ein sichereres Internet (*Safer Internet Action Plan*) sowie der Europarat mit verschiedenen Direktiven wie z.B. dem Übereinkommen über Computerkriminalität (*Cybercrime Convention*). Ähnliches gilt für die Gesetzgeber der Einzelstaaten.

In diesem Zusammenhang wäre es wichtig, die Möglichkeiten und Aktivitäten internationaler Akteure zu analysieren. Dabei müssten auch der Einfluss technischer Standardisierung der Infrastruktur und der so genannten „*politics of code*“²² auf den ordnungspolitischen Entscheidungsspielraum internationaler Akteure sowie deren Folgen betrachtet werden, da in diesem Politikfeld technologische Entwicklungen potenziell ordnungspolitische Fakten schaffen. Die Verknüpfung technischer Basisentwicklungen – sowie der einschlägigen rechtlichen Normen und internationalen Übereinkommen – und ihrer Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung mit den Folgen für die Meinungs- und Informationsfreiheit und somit die menschliche Dimension in modernen Kommunikationsinfrastrukturen stellt dabei einen neuen, interdisziplinären Forschungsansatz dar. Der Medienbeauftragte wird sich in der Fortsetzung seiner Internetaktivitäten 2006 diesem Aspekt der „*internet governance*“ widmen.

21 Vgl. Christiane Hardy/Christian Möller (Hrsg.), *Spreading the Word on the Internet. 16 Answers to 4 Questions*, OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2003; Christian Möller/Arnaud Amouroux (Hrsg.), *The Media Freedom Internet Cookbook*, OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2004.

22 Vgl. Lawrence Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York 1999. Siehe auch: Dokumentation der am 6. Februar 2003 vom Programme in Comparative Media Law & Policy in Oxford organisierten Veranstaltung „The Politics of Code – Shaping the Future of the Next Internet“, unter: <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/code/>.

Der so genannte Karikaturenstreit – die Diskussion um die Mohammed-Karikaturen in der dänischen Zeitung *Jyllands Posten* – bestimmte einen großen Teil der Agenda des Medienbeauftragten im Jahr 2006. Verschiedene Konferenzen befassten sich ebenso mit dem Thema wie der Ständige Rat der OSZE. Auch das Zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension im Juli 2006 in Wien widmete sich u.a. dieser Problematik.

Nach der Veröffentlichung einiger Zeichnungen, die den Propheten Mohammed abbilden, am 30. September 2005 beschwerten sich bereits am 20. Oktober einige Botschafter muslimischer Länder bei Dänemarks Premierminister, weitere Proteste gab es jedoch seinerzeit nicht.

Anfang 2006 nahmen dänische Imame dann ein Dossier mit diesen und weiteren Cartoons mit auf eine Vortragsreise in den Nahen Osten. Nach dem Bekanntwerden der Karikaturen kam es zu gewaltsamen Protesten und zu Boykottaufrufen gegen dänische und andere westliche Produkte. Gleichzeitig wurde die Forderung laut, die dänische Regierung solle sich entschuldigen. Die dänische Regierung sah sich sogar dazu veranlasst zu dementieren, dass in Kopenhagen Exemplare des Koran in der Öffentlichkeit verbrannt würden. Der Premierminister versicherte, dass in Dänemark kein Koran verbrannt worden sei, und dass, falls irgendjemand dies versuchen sollte, die Polizei sofort einschreiten würde.²³

Der Verlauf der Ereignisse könnte darauf hindeuten, dass nicht ein verantwortungsloser Gebrauch der Pressefreiheit, sondern gerade ein Mangel an objektiver Information und bewusst gestreute Gerüchte maßgebliche Auslöser der gewaltsamen Proteste waren.²⁴

Weitere Zeitungen druckten die Zeichnungen nun nach und trugen somit zu der heftig geführten Diskussion über die Frage bei, ob Pressefreiheit ein absolutes Recht sei bzw. wo die Grenzen eines verantwortlichen Umgangs mit dieser Freiheit lägen.

Die dänische Regierung machte wiederholt klar, dass nicht sie die Zeitungen gedruckt habe, und verweigerte folgerichtig die geforderte Entschuldigung. Im Übrigen liege die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung bei den ordentlichen Gerichten und nicht bei der Regierung.²⁵

Es ist jedoch eine Tendenz zu beobachten, die beiden Grundrechte Meinungsfreiheit und Religionsfreiheit gegeneinander aufzuwiegen. Dies gipfelt häufig in der Mahnung, dass die Presse die Verantwortung habe, gewisse Inhalte nicht zu veröffentlichen.

23 Vgl. die Eröffnungserklärung von Premierminister Anders Fogh Rasmussen auf der Pressekonzferenz vom 7. Februar 2006, unter: http://www.um.dk/en/servicemenu/news/prime_ministerandersfoghrasmussensopeningstatementinenglishatthepressconferenceon7february2006.htm.

24 Vgl. CNN, Protesters burn Consulate over Cartoons, 5. Februar 2006, unter: <http://edition.cnn.com/2006/WORLD/asiapcf/02/05/cartoon.protests/>.

25 *Jyllands Posten* entschuldigte sich zwar, dies wurde von vielen Muslimen jedoch nicht als ausreichend empfunden.

Kritische Stimmen hingegen merken an, dass jegliches Abwägen von Meinungsfreiheit mit anderen Rechten auch immer eine Einschränkung der Meinungsfreiheit bedeutet. Dies sei nicht *per se* ausgeschlossen und in begründeten Fällen möglich und auch beispielsweise in Artikel 10 der EMRK vorgesehen, müsse jedoch gerechtfertigt, notwendig und angemessen sein.

Eine freiwillige Selbstkontrolle durch Standesorganisationen, Presseräte oder Verhaltenskodizes ist staatlichen Eingriffen in die Pressefreiheit gleichwohl vorzuziehen.

Der OSZE-Medienbeauftragte hat sich mehrfach mit diesem Thema befasst und kommt z.B. in seinem regelmäßigen Bericht an den Ständigen Rat zu dem Schluss: „Wir glauben nicht, dass die notwendige Zunahme an Respekt gegenüber anderen Kulturen neue Gesetze zur Regulierung der Medien erfordert.“²⁶

Abschließend bleibt noch anzumerken, dass Pressefreiheit sich eben erst dann beweist, wenn es um problematische Inhalte geht. Während unumstrittene Inhalte, die keinen Anstoß erregen, auch nur einen geringen Schutzbedarf haben, zeigen gerade kontroverse Themen die Wirksamkeit des Schutzes der Pressefreiheit.

Dies bestätigte auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Spruchpraxis: „Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist eine der wichtigsten Grundlagen einer solchen [demokratischen, C.M.] Gesellschaft, eine der Grundvoraussetzungen für deren Fortschritt und für die Entwicklung eines jeden Menschen. Vorbehaltlich Artikel 10 Absatz 2 (Art. 10-2) [EMRK, C.M.] ist es nicht nur auf ‚Informationen‘ und ‚Gedanken‘ anzuwenden, die positiv aufgenommen, als harmlos oder mit Desinteresse betrachtet werden, sondern auch auf solche, die den Staat oder einen Teil der Bevölkerung beleidigen, schockieren oder beunruhigen. So fordern es der Pluralismus, die Toleranz und die Aufgeschlossenheit, ohne die es keine ‚demokratische Gesellschaft‘ gibt.“²⁷

Verpflichtungen

Die Möglichkeiten, die sich dem OSZE-Medienbeauftragten auf der Grundlage des Helsinki-Prozesses, der Erklärungen der Gipfel- und Ministerrats-treffen und seines auf diesen aufbauenden Mandats bieten, stellen ein Alleinstellungsmerkmal innerhalb der internationalen Gemeinschaft dar. Keine internationale Organisation in Europa vereint eine so große Anzahl an Staaten

26 OSCE Representative on Freedom of the Media, Regular Report to the Permanent Council, 16. Februar 2006, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2006/02/18074_en.pdf (eigene Übersetzung).

27 Council of Europe, European Court of Human Rights, Court (Plenary), Case of Handyside v. the United Kingdom (Application no. 5493/72), Judgment, Strasbourg, 7. Dezember 1976, Randnummer 49, S. 18 (eigene Übersetzung).

unter detaillierten gemeinsamen Bekenntnissen zu Menschenrechten und Meinungsfreiheit.

Das diplomatische und politische Gewicht des Medienbeauftragten steht und fällt mit dem Gewicht, das die Teilnehmerstaaten der OSZE als Ganzer beimessen. Darüber hinaus gibt es Stimmen innerhalb der OSZE, die ein Ungleichgewicht sehen, eine Überbetonung der menschlichen Dimension des dritten Korbes. Sie fordern eine stärkere Ausrichtung auf die wirtschaftliche Dimension.

Der Mehrwert gegenüber anderen internationalen Sicherheitsorganisationen, den der umfassende Ansatz unter Einbeziehung der menschlichen Dimension bietet, kann nur Wirkung zeigen, wenn die Teilnehmerstaaten sich zu den Verpflichtungen, die sie eingegangen sind, aktiv bekennen. In welchem Maße sie dies tun, wird die Zukunft zeigen. Eine Erfolgsgeschichte ist die Medienfreiheit jedoch bis heute leider nicht.