

Zehnjähriges Jubiläum: Das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit – gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die Pressefreiheit im OSZE-Gebiet¹

Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist ebenso wie die aus ihm folgende Pressefreiheit eines der grundlegendsten Menschenrechte. Um sicherzustellen, dass die Normen und Standards, auf die sich die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichtet haben, im größtmöglichen Umfang eingehalten werden, wurde im November 1997 mit Beschluss Nr. 193 des Ständigen Rates das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit geschaffen.

Der OSZE-Medienbeauftragte, die jüngste der drei unabhängigen OSZE-Institutionen,² hat im Wesentlichen zwei Aufgaben: Er soll zum einen die Medienentwicklungen im OSZE-Gebiet überwachen und zum anderen die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf Medienfreiheit unterstützen. Er wird häufig als „der weltweit einzige intergouvernementale Wächter der Medienfreiheit“ bezeichnet.

Der Deutsche Freimut Duve trat im Januar 1998 das Amt als erster OSZE-Medienbeauftragter an, im März 2004 folgte ihm der Ungar Miklós Haraszti. Unter der Federführung des finnischen OSZE-Vorsitzes organisierte das Büro des Medienbeauftragten 2008 eine besondere Veranstaltung anlässlich des zehnten Jahrestages seines Mandats. Diese fand am 29. Februar 2008 in Wien statt und war dem Thema „Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die Medienfreiheit und die freie Meinungsäußerung im OSZE-Gebiet“ gewidmet.³

Ein einzigartiger Einblick in die Medienfreiheit im OSZE-Gebiet

Die Zahl der Redner, die im Rahmen der Festveranstaltung die Herausforderungen, denen sich Journalisten tagtäglich stellen müssen, beschrieben, war beeindruckend. Alle geographischen Regionen und wichtigen Fragen kamen zur Sprache, darunter zahlreiche Fälle, in denen Staaten die Drangsalierung

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder, die nicht zwangsläufig mit derjenigen der OSZE übereinstimmt.

2 Die beiden anderen sind das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) mit Sitz in Den Haag.

3 Die Reden und Diskussionsbeiträge der Festveranstaltung wurden im Herbst 2008 veröffentlicht: Ten Years for Media Freedom – An OSCE Anniversary: Current and Forthcoming Challenges, 15. September 2008. Der Sammelband kann unter: http://www.osce.org/fom/item_11_32993.html heruntergeladen werden.

von Journalisten dulden oder Journalisten ermordet werden, in denen Pluralismus durch unzulässige Einflussnahme der Regierung erheblich eingeschränkt ist und Journalisten das Recht verweigert wird, das Handeln ihrer Regierung unter die Lupe zu nehmen, in denen beleidigende oder kritische Ansichten häufig, zuweilen auch systematisch als „Extremismus“ oder „Hass-Sprache“, bestraft werden.

Mehrere Redner, darunter *Le-Monde*-Karikaturist Plantu und der Auslandskorrespondent der *Gazeta Wyborcza* Konstanty Gebert, widmeten internationalen Spannungen, die in jüngerer Zeit durch die profane Darstellung religiöser Persönlichkeiten oder die zunehmende Tendenz zur Kriminalisierung der Revision oder Neuinterpretation historischer Ereignisse ausgelöst worden waren, besondere Aufmerksamkeit. Karin Clark, Vorsitzende des *Writers-in-Prison*-Komitees des Internationalen P.E.N., referierte über Einschränkungen der freien Meinungsäußerung, der Schriftsteller im OSZE-Gebiet ausgesetzt sind.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Thomas Hammarberg, schloss sich dem Appell des OSZE-Medienbeauftragten an die Teilnehmerstaaten an, berufliche Vergehen von Journalisten, wie z.B. Beleidigung und Verleumdung, zu entkriminalisieren und ausschließlich vor Zivilgerichten verhandeln zu lassen.

Gus Hosein, leitender Wissenschaftler bei *Privacy International*, verurteilte die neue Politik der Grenz-, Reise- und Kommunikationsüberwachung in den USA und der EU. Reino Paasilinna, finnischer Abgeordneter des Europaparlaments, untersuchte globale Trends zur verstärkten Überwachung, insbesondere des Internets.

Firdevs Robinson, Redakteur bei *BBC World Service*, befasste sich mit der gegenwärtigen Situation der Presse- und Medienfreiheit in der Türkei und in den drei Staaten des Südkaukasus, Armenien, Aserbaidshan und Georgien, unter besonderer Berücksichtigung der vor kurzem durchgeführten oder noch anstehenden Wahlen in diesen Ländern.

Andere Redner zeichneten ein besorgniserregendes Bild der Pressefreiheit in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Unabhängigen Medien in den meisten GUS-Staaten geht es alles andere als gut; im Gegenteil: Sie kämpfen ums nackte Überleben. Oleg Panfilow, Direktor des Moskauer Zentrums für Journalismus in extremen Situationen, bewertet die Lage der Medien in den meisten postsowjetischen Ländern als unbefriedigend.

Alexei Simonow, Präsident der Stiftung zur Verteidigung von Glasnost, verglich die aktuelle Lage der Medien in Russland mit einem Zoo, in dem die Medien die Rolle der eingesperrten Tiere einnehmen.

Typologie der Bedrohungen der Medienfreiheit im OSZE-Gebiet

Zehn Jahre nach der Einrichtung des Amtes des Medienbeauftragten sind das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit sowohl in den OSZE-Teilnehmerstaaten als auch weltweit nach wie vor bedroht.

Insbesondere in zwei wesentlichen Dimensionen der Pressefreiheit erleben wir eine rasante Verschlechterung: bei der physischen Sicherheit von Journalisten und beim rechtlichen Schutz einer kritischen Berichterstattung über staatliche Amtsträger und nationale oder religiöse Symbole.

Gewalt gegen Journalisten

Miklós Haraszi hat bei zahlreichen Anlässen darauf hingewiesen, dass nur eines auf die freie Meinungsäußerung noch einschüchternder wirkt als Drohungen, physische Angriffe oder gar Mord an Journalisten: wenn Regierungen Drohungen, physische Angriffe und Mord *tolerieren*. Tragische Vorkommnisse in den letzten Jahren im OSZE-Gebiet haben gezeigt, dass Gewalt gegen Journalisten eine ständige Herausforderung für die Medienfreiheit ist.

Als seien die zahlreichen Bedrohungen, Einschüchterungen und tätlichen Angriffe nicht schon schlimm genug, machten in den vergangenen Jahren die Morde an den Journalisten Elmar Husseinow in Aserbaidschan, Alischer Saipow in Kirgisistan, Paul Klebnikov und Anna Politkowskaja in Russland, Hrant Dink in der Türkei und Chauncey Bailey in den USA Schlagzeilen.

In den Genuss der Vorzüge eines kompetentem Journalismus kommen wir alle nur dann, wenn Journalisten in einem Umfeld arbeiten können, in dem die professionellen, rechtlichen und politischen Parameter freien Medien förderlich sind.

In einem Grußwort an den Weltkongress der Internationalen Journalisten-Föderation im Mai 2007 in Moskau stellte der OSZE-Medienbeauftragte fest:

„Wenn Gewalt gegen den Journalismus auf Straffreiheit rechnen kann, kann man mit Fug und Recht behaupten, dass die Gleichgültigkeit der Behörden Verbrechen begünstigt und perpetuiert. Selbst die besten Ermittler können die Täter nicht immer fassen. Wenn sie jedoch untätig bleiben, scheinen die Strafverfolgungsbehörden die Motive der Täter zu teilen. Gewalt nicht zu unterbinden, tötet die Hoffnung.“⁴

4 Miklos Haraszi, Violence against journalists: why the gravest danger? Keynote speech by the Representative on Freedom of the Media to the IFJ World Congress, 28. Mai 2007, Moskau, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/24811_en.pdf (eigene Übersetzung).

Straflosigkeit beginnt nicht erst mit dem Versäumnis, Morde an Journalisten erfolgreich aufzuklären und strafrechtlich zu verfolgen. Sie beginnt bereits mit der Kriminalisierung von journalistischen Vergehen, d.h. im Grunde genommen der Kriminalisierung des Journalismus. In den Demokratien des 21. Jahrhunderts sollten solche Vergehen im Interesse einer offenen Diskussion über Fragen von öffentlichem Interesse ausschließlich von Zivilgerichten behandelt werden.

Zwischen Gewalt gegen Journalisten und von offizieller Seite auferlegten Einschränkungen ihrer Freiheit besteht ein komplexer Zusammenhang. Bevor sie Opfer von Gewaltverbrechen werden, waren Journalisten häufig in einem Strafverfahren wegen eines Ehrverletzungsdelikts angeklagt.

Dies belegen einige der berüchtigtsten Morde an Journalisten, wie der an Elmar Husseinow (2005) und Hrant Dink (2007). Beiden Morden waren zahlreiche Strafverfahren gegen Husseinow und Dink im Laufe ihres Berufslebens vorausgegangen.

Die Kriminalisierung von Verleumdung und Beleidigung ist gegenwärtig der häufigste Grund für die Inhaftierung von Journalisten im OSZE-Gebiet. Ähnlich repressiv ist die verbreitete Unsitte, Staatschefs und anderen hohen Amtsträgern besonderen Schutz vor verbaler Kritik zu gewähren. Diese Praxis widerspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg, der 47 der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten unterliegen.⁵

In Fällen von Verleumdung können fast alle OSZE-Teilnehmerstaaten (und bemerkenswerterweise auch 25 der 27 EU-Staaten)⁶ strafrechtliche Sanktionen, einschließlich Haftstrafen, verhängen. Zwar ahnden westeuropäische Staaten Verleumdung in der Praxis nicht mit strafrechtlichen Sanktionen, Länder in anderen Teilen der Welt berufen sich jedoch auf das Strafrecht dieser anerkannten Demokratien, um die Beibehaltung derartiger Bestimmungen in ihren Gesetzen zu rechtfertigen. Die EU-Staaten würden ein Zeichen setzen, wenn sie die entsprechenden Paragraphen abschafften und solche Fälle

5 In einer Grundsatzentscheidung (*Lingens vs. Österreich*) stellte das Gericht fest: „Die Pressefreiheit ist außerdem einer der besten Wege, über die sich die Öffentlichkeit eine Meinung über die Ideen und Einstellungen der politischen Führer bilden kann [...] Deshalb ist das Ausmaß an Kritik, das für einen Politiker akzeptabel sein muss, weiter als bei einer Privatperson. Im Gegensatz zur Privatperson ist sich der Politiker bewusst, dass jede seiner Äußerungen und Handlungen sowohl von Journalisten als auch von der Öffentlichkeit genauestens beobachtet wird, und muss deshalb ein höheres Toleranzniveau zeigen.“ *Lingens vs. Österreich* (1986), Absatz 42, zitiert nach: AG Friedensforschung an der Uni Kassel, Der Bericht der drei „Weisen“ im Wortlaut, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Austria/bericht.html>.

6 Bislang haben lediglich sieben OSZE-Teilnehmerstaaten den Tatbestand der Verleumdung entkriminalisiert: Bosnien und Herzegowina, Estland, Georgien, Moldau, die Ukraine, die USA und Zypern.

der zivilen Gerichtsbarkeit überließe.⁷ In diesem Sinne hat die Parlamentarische Versammlung des Europarats kürzlich die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen „Gefängnisstrafen für Verleumdung unverzüglich abzuschaffen“.⁸

Missbrauch von Bestimmungen zur Bekämpfung des Terrorismus und verstärkte Überwachung des Internets

Mit der Zunahme der Größe und der Anzahl von Bedrohungen nahm in den OSZE-Teilnehmerstaaten auch die legitime Tendenz zu, sich verstärkt mit diesen Sicherheitsproblemen zu befassen. Gleichwohl müssen die Regierungen auch das Recht der Medien respektieren, Angelegenheiten, die eindeutig von öffentlichem Interesse sind, zu recherchieren und darüber zu berichten.

In dieser Hinsicht sind Journalisten, die auf vertraulichen Informationen beruhende investigative Artikel schreiben und sich weigern, ihre Quellen preiszugeben, vor allem in westlichen OSZE-Staaten unter verstärktem Druck geraten.⁹ Dieser Druck erschwert es den Medien, Informationen zu erhalten und über Rechtsverstöße, Korruption, Machtmissbrauch, Vetternwirtschaft u.ä. zu berichten, und untergräbt ihre Rolle als „vierte Gewalt“.

Seit das Internet zur wichtigsten Quelle für vielerlei Informationen geworden ist (und in etlichen Staaten in der Tat die einzige alternative Informationsquelle zu den staatlich kontrollierten Medien ist), gehen Staaten zudem vermehrt dazu über, die Online-Kommunikation zu kontrollieren. Entsprechende Versuche haben sich in vielen Staaten, darunter auch OSZE-Teilnehmerstaaten, in denen technische Sperren oder Filter gegen den freien Informationsfluss im Internet installiert wurden, als erfolgreich erwiesen.¹⁰ Die Regulierung der Telekommunikation und von Internet-Inhalten durch Regierungen und Industrie erlaubt zunehmend die Beobachtung dessen, „was online passiert“. Damit gefährden sie nicht nur die Gegenwart, sondern auch die Zukunft der Medienfreiheit im Internet-Zeitalter.

Zunahme willkürlicher Verbote von „Hass-Sprache“

In einer Welt immer durchlässigerer Grenzen mündet schließlich die ansonsten legitime Erwartung, dass Medien sich kulturell sensibel verhalten, immer häufiger in Versuche, die Berichterstattung und Diskussion über kontroverse Themen oder die Kritik daran als strafbaren „Extremismus“ oder als „Hass-

7 Irland hat offenbar mit dem kürzlich von Justizminister Brian Lenihan gemachten Vorschlag, den Abschnitt über strafbare Verleumdung aus einem Gesetzentwurf zu streichen, der im März 2008 vom irischen Senat beraten wurde, einen entsprechenden Schritt eingeleitet. Vgl. http://www.osce.org/fom/item_1_30323.html.

8 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1577 (2007), Towards decriminalisation of defamation (eigene Übersetzung).

9 Der OSZE-Medienbeauftragte hat eine Reihe von Presseerklärungen zu diesem Thema abgegeben, die auf seiner Website eingesehen werden können; <http://www.osce.org/fom>.

10 Vgl. Ronald Deibert/John Palfrey/Rafal Rohozinski/Jonathan Zittrain (Hrsg.), *Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering*, Cambridge, MA, 2008.

Sprache“ zu brandmarken. Die Zunahme willkürlicher Verbote bestimmter Erklärungen zu historischen Ereignissen schwächt ebenfalls die internationalen Standards der Diskussionsfreiheit und schafft neue Spannungen zwischen Nationalitäten bzw. Ländern.

Es ist legitim, bestimmte bösartige Formen rassistischer Äußerungen zu verbieten; das Völkerrecht schreibt dies sogar vor. Staaten, die z.B. den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) ratifiziert haben, müssen nach Artikel 20 Hass-Sprache verbieten, die vorsichtig als „jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird“, definiert wird. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat jedoch auch angemerkt, dass die Garantie der Redefreiheit auch Äußerungen umfasst, die „verletzen, schockieren oder beunruhigen“.¹¹

Die Herausforderung der Digitalisierung

Zukünftige Entwicklungen, die die Aufmerksamkeit des Beauftragten für Medienfreiheit und der OSZE-Teilnehmerstaaten erfordern, betreffen den Umstieg von der herkömmlichen (analogen) zur digitalen terrestrischen Rundfunk- und Fernsehübertragung und die Konvergenz verschiedener Telekommunikationsplattformen (Telekommunikation, Rundfunk und Fernsehen, Mobilfernsehen, mobiles Internet etc.).

Der Umstieg wird die Art, wie wir fernsehen oder Radio hören, revolutionieren. Die Zahl der verfügbaren Sender wird steigen und die Kosten werden sinken, da die gegenwärtige Knappheit an Sendefrequenzen dadurch beseitigt wird – bislang die wichtigste Begründung für die staatliche Lizenzierung von Sendern. Um in den Genuss der zu erwartenden Vorzüge zu kommen – größere Auswahl für mehr Menschen –, muss jedoch zunächst eine Reihe von Hindernissen überwunden werden, bis alle Haushalte in den OSZE-Teilnehmerstaaten Zugang zu digitalem Fernsehen erhalten. Als erstes müssen die Besitzer bzw. Betreiber der Infrastruktur in den Ausbau der Übertragungsnetzwerke investieren.

11 Der genaue Wortlaut des Urteils lautet: „Das Recht der freien Meinungsäußerung stellt einen der Grundpfeiler einer solchen Gesellschaft dar, eine der Grundvoraussetzungen für ihren Fortschritt und für die Entfaltung eines jeden Einzelnen. Vorbehaltlich der Bestimmung des Art. 10 Abs. 2 gilt dieses Recht nicht nur für die günstig aufgenommenen oder als unschädlich oder unwichtig angesehenen ‚Informationen‘ oder ‚Ideen‘, sondern auch für die, welche den Staat oder irgendeinen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder beunruhigen. So wollen es Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit, ohne die es eine ‚demokratische Gesellschaft‘ nicht gibt.“ Handyside gegen Vereinigtes Königreich, Urteil vom 7. Dezember 1976 (Plenum), in: Erika Engel/Norbert Paul Engel (Hrsg.), Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Deutschsprachige Sammlung, Band 1, EGMR-E 1, Kehl 2008, S. 217-231, hier: S. 223, Absatz 49.

Die Verwässerung der OSZE-Verpflichtungen

Im Jahr 2007 sprach der Medienbeauftragte bei über 100 Gelegenheiten Regierungen von OSZE-Teilnehmerstaaten auf Fragen im Zusammenhang mit Medienfreiheit an und gab mehr als 50 öffentliche Erklärungen ab. Sein Büro organisierte zwei regionale Medienkonferenzen, führte zahlreiche Beurteilungsbesuche (auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien) durch und veranstaltete eine Reihe von Trainingskursen, die darauf abzielten, verbesserte Beziehungen zwischen Staat und Medien aufzubauen und Journalisten den Zugang zu Informationen von staatlichen Stellen zu erleichtern. Es veröffentlichte darüber hinaus zahlreiche Bücher und Sonderberichte zu einem breiten Spektrum an Themen, darunter Internet-Regulierung, Akkreditierung von Journalisten, Registrierung von Medien sowie die Behandlung von Journalisten durch Polizeibeamte bei politischen Demonstrationen.

Auch nach einem Jahrzehnt harter Arbeit mahnte Miklós Haraszti die OSZE zu steter Wachsamkeit gegenüber einer Schwächung der OSZE-Verpflichtungen in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Medienfreiheit. Die Organisation müsse auch in Zukunft darauf beharren, dass die Einhaltung dieser Werte die Voraussetzung für Frieden und Sicherheit ist.

In einer Rede vor den 56 OSZE-Botschaftern, die sich am 13. März 2008 zu einem Treffen des Ständigen Rates zusammengefunden hatten, machte der OSZE-Medienbeauftragte auf die neue beunruhigende Tendenz aufmerksam, die Universalität der OSZE-Verpflichtungen in Frage zu stellen:

„Vor zehn Jahren markierte die Einrichtung dieses Amtes einen Zeitpunkt, zu dem sich alle Teilnehmerstaaten auf die universellen Werte der Demokratie, einschließlich des Schutzes der freien Meinungsäußerung und des Medienpluralismus, verpflichteten. Heute werden genau wie in der Zeit vor der Gründung der OSZE wieder unterschiedliche Interpretationen von Demokratie salonfähig – auch in Bezug auf die Redefreiheit. Die Forderung derjenigen OSZE-Institutionen, die sich gemäß ihrem Mandat um die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen kümmern sollen, mit ihnen zusammenzuarbeiten, werden oftmals wieder als ‚Einmischung in innere Angelegenheiten‘ betrachtet.“¹²

Angesichts dieser alten und neuen Herausforderungen wird der Beauftragte für Medienfreiheit seine Tätigkeiten unermüdlich fortsetzen, um die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten hinsichtlich der Medienfreiheit aufrechtzuerhalten und ihre Einhaltung sicherzustellen.

12 Organization for Security and Co-operation in Europe, The Representative on Freedom of the Media Miklós Haraszti, Regular Report to the Permanent Council, FOM.GAL/2/08/Rev.2, 13. März 2008, S. 2, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2008/03/30234_en.pdf (eigene Übersetzung). Alle Berichte des OSZE-Medienbeauftragten an den Ständigen Rat finden sich in der Dokumentendatenbank des OSZE-Medienbeauftragten unter: <http://www.osce.org/fom/documents.html>.