

Christian Möller

Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten

Trotz der weltweiten Anerkennung und Festschreibung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Pressefreiheit – beispielsweise in Artikel 19 der VN-Menschenrechtserklärung, in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention oder auch in zahlreichen Passagen in den Abschlussdokumenten verschiedener KSZE- und OSZE-Treffen – sind diese für demokratische Gesellschaften unabdingbaren Prinzipien in dutzenden Ländern weltweit gefährdet, und auch im OSZE-Gebiet ist die Pressefreiheit verschiedenen Bedrohungen ausgesetzt und nicht immer gewährleistet. Um die Situation der Medienfreiheit im OSZE-Gebiet zu beobachten und gegebenenfalls zu intervenieren wurde 1997 mit dem Beschluss Nr. 193 des Ständigen Rats der OSZE das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit geschaffen, das seit seiner Einrichtung im Januar 1998 der Deutsche Freimut Duve innehat, dessen zweite Amtszeit im Dezember 2003 endet. Die Möglichkeiten, die ihm sein Mandat eröffnet, zeigen zum einen den stark operativen Charakter des Amtes und zum anderen den hohen Stellenwert der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen und der Pressefreiheit als vorrangiges Menschenrecht. Hier wird einmal mehr die Bedeutung der so genannten *menschlichen Dimension* für die OSZE deutlich, die sich aus dem Helsinki-Prozess entwickelt hat und nicht ohne Auswirkungen auch auf den Bereich der Sicherheitspolitik ist. Dies zeigt sich beispielsweise bei dem ursächlichen Zusammenhang zwischen Medienzensur und Korruption: Verschiedene Forschungen belegen eine direkte Abhängigkeit des Ausmaßes an Korruption vom Maß der Presse- und Medienfreiheit. Vor allem, aber nicht nur, für die jungen Demokratien der Transformationsstaaten ist Korruption auch ein großes Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung. Über die Bedeutung als unveräußerliches Menschenrecht hinaus gibt es also auch volkswirtschaftliche und sicherheitspolitische Argumente für die Notwendigkeit einer freien Presse.

Medienfreiheit in der OSZE-Region

Methoden der Zensur bzw. Repressionen gegenüber den Medien finden sich in der OSZE-Region in vielfältiger Form. Neben staatlich-behördlichen Zensurmaßnahmen handelt es sich dabei oftmals um offensichtlich kriminelle Akte, wie z.B. die Bedrohung oder Ermordung von Journalisten. Daneben behindern auch politisch-wirtschaftliche Verflechtungen im Medienbereich die Entwicklung einer unabhängigen Presse. Allein ein weit gefasster Zensurbegriff ist für die Darstellung der Arbeit des OSZE-Medienbeauftragten

daher sinnvoll. Die bloße Analyse nationaler Gesetzgebung oder verfassungsgemäß zugesicherter Rechte kann an der Verfassungswirklichkeit, also an der tatsächlichen Situation der Journalisten und somit der Presse und Medien, vorbeigehen.

Eine empiriegeleitete Darstellung der Situation in den einzelnen Staaten, die über die Schilderung von Einzelfällen hinausgeht, ist jedoch schwierig. Auch wenn vor allem in den USA bereits in den 1960er Jahren versucht wurde, die Situation der Pressefreiheit in verschiedenen Ländern empirisch messbar zu machen und zu erfassen, gibt es aufgrund der vielen verschiedenen Faktoren und der Komplexität der verschiedenen Medienlandschaften ein solches allgemein anerkanntes und umfassendes System bis heute nicht. Um Pressefreiheit zu messen, müssen latente Variablen erfasst werden, die nicht direkt messbar, sondern nur durch Rückschlüsse auf der Basis manifester Variablen zu ermitteln sind, wie z.B. der Zahl der inhaftierten oder getöteten Journalisten, der Zahl der Mitarbeiter in Zensurbehörden oder geschlossener Medienhäuser. Ein derartiges Messinstrumentarium wurde jedoch bis heute nicht entwickelt.

Auch die Bestrebungen des OSZE-Medienbeauftragten gehen daher eher in die Richtung, sich wiederholende Mechanismen und wiederkehrende Strukturen zu erkennen und allgemeingültig zu beschreiben. Die in der Praxis konkret auftretenden Formen von Zensur sind jedoch nur schwer zu kategorisieren. Sie gehen über die offizielle, durch Ämter oder Behörden ausgeübte Einschränkung hinaus und bedienen sich einerseits teilweise weitaus subtilerer Methoden und andererseits offensichtlich krimineller Akte. Das *International Press Institute* (IPI) teilt in einer Untersuchung für den OSZE-Medienbeauftragten in Anlehnung an die Richtlinien des *Committee for the Protection of Journalists* (CPJ) Verletzungen der Pressefreiheit in acht Kategorien ein: „Angegriffen“ (*Assaulted*), „Zensuriert“ (*Censored*), „Schikaniert“ (*Harassed*), „Festgenommen“ (*Imprisoned*), „Getötet“ (*Killed*), „Unterdrückung durch Gesetze“ (*Suppression by Law*), „Bedroht“ (*Threatened*) und „Vermisst“ (*Missing*).¹ In den Jahren 1999 und 2000 gab es insgesamt 754 Vorfälle dieser Art in der OSZE-Region, wobei im Jahr 2000 gegenüber 1999 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen ist. Bei einem Großteil der Verletzungen handelt es sich um Angriffe (*Assaulted*) und Schikanen (*Harassed*). Zensur durch staatliche Behörden macht nur rund ein Siebtel aller Verletzungen aus. Anders formuliert bedeutet dies, dass der überwiegende Teil der Verletzungen nicht auf der Grundlage von Gesetzen stattfindet. Vielmehr scheinen kriminelle Praktiken zur Einschüchterung von Journalisten und zur Verhinderung kritischer Berichterstattung an der Tagesordnung zu sein.

1 Bei dem einzigen Fall in der Kategorie *Missing* handelt es sich um den ukrainischen Journalisten Georgi Gongadse, dessen Leiche lange Zeit nicht identifiziert werden konnte (s.u.).

Schaut man sich die Verteilung der Verstöße auf die Teilnehmerstaaten an, so ergibt sich für die Jahre 1999-2000 folgendes Bild:

Tabelle 1: Verletzungen der Medienfreiheit in den OSZE-Teilnehmerstaaten 1999-2000²

<i>Staat</i>	<i>Verstöße</i>	<i>Staat</i>	<i>Verstöße</i>
Albanien	9	Litauen	2
Armenien	10	Luxemburg	1
Aserbajdschan	46	Mazedonien	2
Belarus	71	Moldau	7
Bosnien und Herzegowina	52	Niederlande	8
Bulgarien	4	Österreich	16
Deutschland	6	Polen	2
Estland	3	Rumänien	7
Finnland	1	Russland	110
Frankreich	7	Schweden	2
Georgien	7	Slowakische Republik	3
Griechenland	17	Spanien	8
Großbritannien	7	Tadschikistan	5
Irland	1	Tschechische Republik	3
Italien	4	Türkei	190
Kanada	33	Turkmenistan	2
Kasachstan	18	Ukraine	20
Kirgisistan	14	Ungarn	16
Kroatien	7	USA	8
Lettland	1	Usbekistan	17
		Zypern (Türkei)	7

Quelle: OSCE, Representative on Freedom of the Media, Freedom and Responsibility. Yearbook 2000/2001, Wien 2002, S. 183-188.

Die absoluten Zahlen, die dieser Tabelle zugrunde liegen, müssen selbstverständlich relativ zur Gesamtgröße der Bevölkerung und zum Gesamtvolumen der journalistischen Medienveröffentlichungen gesehen werden, wobei sich jedoch sicherlich trotz der notwendigen Vereinfachung Tendenzen erkennen lassen.

„Geographically blind“

2 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Teilnahme an der OSZE suspendiert und ist deshalb hier nicht aufgeführt.

Auf dem Ministerratstreffen 2000 in Wien wurde vor allem von Seiten Russlands der Vorwurf erhoben, der Medienbeauftragte konzentriere sich bei seiner Arbeit willkürlich auf die Staaten der ehemaligen Sowjetunion und des Balkan. Hierbei ist oftmals – wie auch in anderen Zusammenhängen – von einem Dualismus des OSZE-Gebiets „westlich“ und „östlich von Wien“ die Rede. Wäre dieser Vorwurf in Bezug auf die Arbeit des Medienbeauftragten tatsächlich berechtigt, wären dessen Glaubwürdigkeit und Überparteilichkeit nicht nur nach den Prinzipien der OSZE stark beschädigt. Duve selbst stellt zu diesem Thema fest: „Wir werden weiterhin die Medienfreiheit im gesamten OSZE-Gebiet – wie wir alle gern betonen: von Vancouver bis Wladiwostok – beobachten und verteidigen. Mein Büro hat keine geographischen Prioritäten, keine ‚Lieblingländer‘. Wir sind auf dem geographischen Auge blind. Alle OSZE-Teilnehmerstaaten haben die OSZE-Verpflichtungen anerkannt und sollten auch für ihre Einhaltung rechenschaftspflichtig sein. Es wird keine Auswahl getroffen und ich werde dafür sorgen, dass jegliche Verletzung des Bekenntnisses zur Medienfreiheit in Übereinstimmung mit meinem Mandat behandelt wird.“³

Die Frage, die bleibt und die im Folgenden beantwortet werden soll, ist, ob die Beschwerden gerechtfertigt sind oder ob der Medienbeauftragte tatsächlich „auf dem geographischen Auge blind“ ist. Zunächst ist festzustellen, dass im Bereich der Medienfreiheit die Situation in den genannten Staaten nach objektiven Gesichtspunkten besonders problematisch ist. Ein im Vergleich zu anderen Regionen überdurchschnittlich häufiges Eingreifen des Medienbeauftragten wäre somit nicht weiter verwunderlich. Ein ausschließliches Fokussieren auf diese Staaten und die Nichtbeachtung von bedenklichen Entwicklungen in westlichen Staaten widerspräche hingegen der Überparteilichkeit des Amtes.

3 OSCE Representative on Freedom of the Media, Statement at the Permanent Council, 15. November 2001, unter: http://www.osce.org/fom/documents/reports/1998_2002/rep_pc15_nov2001.pdf (eigene Übersetzung).

Tabelle 2: Anzahl der kritischen Erwähnung der einzelnen Teilnehmerstaaten in den Berichten und Erklärungen des Medienbeauftragten vor dem Ständigen Rat, März 1999 bis Juni 2002

<i>Land</i>	<i>Kritische Erwähnung</i>
Aserbaidshan	7
Belarus	14
Belgien	1
Bundesrepublik Jugoslawien	7
Estland	1
Georgien	4
Großbritannien	2
Italien	3
Kasachstan	3
Kirgisistan	5
Kroatien	3
Mazedonien	1
Moldau	1
Russland	17
Spanien	1
Tadschikistan	3
Tschechische Republik	2
Türkei	3
Turkmenistan	2
Ukraine	14
USA	1
Usbekistan	3

Die Tabelle kann die Aktivitäten des Medienbeauftragten sicherlich nicht in ihrer ganzen Breite und Tiefe darstellen, macht aber deutlich, dass sich diese Aktivitäten auf die gesamte OSZE-Region erstrecken. Diese Erkenntnis lässt in Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Mediensituation in den Ländern Ost- und Südosteuropas sowie Zentralasiens auch nach Einschätzung anderer Organisationen äußerst problematisch ist, den Schluss zu, dass die Beschwerden betroffener Länder eher ein rhetorischer Schachzug sind, um Kritik schon im Ansatz auszuhebeln und eine inhaltliche Auseinandersetzung zu verhindern. Gerade diese inhaltliche Auseinandersetzung wäre jedoch notwendig, um die Situation der Medienfreiheit nachhaltig zu ändern. Dies gilt genauso für westliche Länder wie für alle anderen Gebiete der OSZE-Region.

Methoden der Zensur

Anhand der oben genannten Kategorien lassen sich zwei große Bereiche der Einschränkung der Medienfreiheit erkennen: Bei dem einen handelt es sich um staatlich-behördliche Repressionsmaßnahmen, offene Zensurgesetzgebung oder Machtmissbrauch bis hin zur eventuell grundlosen Inhaftierung von Journalisten oder der Schließung von Medienhäusern. Der zweite Bereich verlässt den Boden vermeintlicher gesetzlicher Grundlagen gänzlich und besteht aus offensichtlich kriminellen Akten wie Bedrohungen, Angriffen oder gar Mord. Während die Methoden des ersten Bereichs ausschließlich durch Organe aller drei staatlichen Gewalten durchgeführt werden können, werden die Mittel des zweiten Bereichs sowohl von Regierungsstellen als auch von Wirtschaftsunternehmen und gesellschaftlichen Gruppen bis hin zu kriminellen Vereinigungen eingesetzt.

Darüber hinaus kann es – wie bereits erwähnt – auch durch politische und vor allem wirtschaftliche Verflechtungen zur strukturellen Einschränkung der Pressefreiheit kommen. In diesem Zusammenhang sprach Freimut Duve beispielsweise auch wiederholt die Herausforderungen für die europäische Verfassungstradition an, die sich aus den Besitzverhältnissen in der italienischen Medienlandschaft ergeben.

Strukturelle Zensur

Strukturelle Zensur (*structural censorship*) meint die indirekte Einschränkung der freien Entfaltung der Medien durch staatliche Stellen und hat oftmals die direkte Zensur z.B. 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 Druckereien, Kontrolle des Vertriebs, Raummiete, Feuerschutz, Druck auf staatsnahe Firmen, nur in „staatsfreundlichen“ Medien zu inserieren oder nach einem regierungskritischen Schwenk die Inserate zu stoppen.⁴

Die Aufzählung dererlei Mittel kann beliebig fortgeführt werden. All diese Methoden dienen zwar dem Zweck der Zensur, sind jedoch nur schwer als solche zu belegen oder geben – wie das Zurückhalten von Lizenzen oder Genehmigungen – nach außen den Anschein vermeintlich legitimen Verwaltungshandelns.

Gerade in den zentralasiatischen Staaten ist es üblich, dass Druckerzeugnisse, die im Ausland hergestellt wurden, nicht eingeführt werden dürfen oder an der Grenze beschlagnahmt werden. Eine Produktion im Inland hingegen ist problematisch. In Kasachstan beispielsweise hatte eine Reihe von Zeitungen, unter ihnen *Wremja Po* und *Respublika*, Probleme, eine Druckerei zu finden.

4 Vgl. Freimut Duve, Medienfreiheit organisieren. Ein Amt für Pressefreiheit in der OSZE, in: Internationale Politik 5/2001, S. 37-42, hier: S. 39.

In Kirgisistan weigerte sich die Druckerei *Utschkun* im Januar 2002, die Zeitung *Moja Stoliza-Novosti* zu drucken.

Ein weiterer, immer mehr an Bedeutung gewinnender struktureller Aspekt sind die wirtschaftliche Konzentration und die internationale Verflechtung von Medienunternehmen. In diesem Bereich ist auch das Problem der so genannten inneren Pressefreiheit, also die Autonomie der Journalisten gegenüber ihren Vorgesetzten, Verlegern etc., anzusiedeln, das auch vom OSZE-Medienbeauftragten wiederholt thematisiert wurde.

Zensur durch Verwarnung

Der von Duve geprägte Ausdruck *copyright through warning* beschreibt die Strategie staatlicher Stellen, Medien aufgrund unerwünschter Berichterstattung zu verwarnen und nach wiederholter Verwarnung letztendlich zu schließen. Dadurch soll auch erreicht werden, dass die betroffenen Journalisten Selbstzensur üben. Des Weiteren liefern die vorhergehenden Ermahnungen unter Umständen die Grundlage für die gerichtliche Schließung der Medienhäuser und erwecken so den Anschein einer verwaltungsbehördlich gerechtfertigten Maßnahme. Genauer betrachtet handelt es sich bei den Verwarnungen jedoch im Grunde um schlecht getarnte Einschüchterungsversuche. Vor dem Ständigen Rat forderte Duve die Einstellung dieser Praxis: „Derzeit ist diese Strategie in Belarus deutlich zu beobachten. In den letzten Monaten hat die Zahl der Verwarnungen unabhängiger Zeitungen erheblich zugenommen, denen nun die Schließung droht. Diese Art von Verwarnungs-Gesetzen kann nicht geduldet werden, da sie eindeutig die Informationsfreiheit beeinträchtigen und zur Selbstzensur führen. Diese Praxis muss sich ändern.“⁵

In Kirgisistan beispielsweise wurden im Jahre 2002 dreizehn Verfahren gegen die Zeitung *Moja Stoliza* und deren leitende Angestellte eröffnet, unter anderem wegen „der Darstellung eines verzerrten Bildes der politischen Situation im Land“ oder „anti-kirgisischer Tendenzen“. In Usbekistan wurde der unabhängige Fernsehsender ALC-TV seit 1999 wiederholt von den lokalen Behörden geschlossen, bis die Lizenz schließlich bis heute einbehalten wurde.

Zensur durch Mord

Die Ermordung von Journalisten, die Zensur durch Mord (*copyright by killing*), ist die skrupelloseste, aber zynischerweise nachhaltigste Methode, um missliebige Stimmen oder Medien zum Schweigen zu bringen, und hat laut Duve stets zwei Ziele: „(...) das Opfer zum Schweigen zu bringen und, vor allem, seine Recherchen zu stoppen. Darüber hinaus erzeugt der Mord Angst

5 OSCE Representative on Freedom of the Media, Report to the Permanent Council, 13. Juli 2000, unter: http://www.osce.org/fom/documents/reports/1998_2002/rep_pc13jul2000.pdf (eigene Übersetzung).

bei anderen Journalisten, denen ein tödliches Signal gegeben wurde, von diesem Thema abzulassen.“⁶

Das *Committee for the Protection of Journalists* (CPJ) zählte allein für das Jahr 2002 weltweit 19 getötete Journalisten. Die NGO *Reporters sans Frontières* (RSF) spricht für denselben Zeitraum gar von 31 Toten. Viele von ihnen kamen in den Kriegs- und Krisengebieten dieser Welt ums Leben, andere wurden Opfer eines gezielten Anschlags. Nach Angaben des Medienbeauftragten wird allein im OSZE-Gebiet jährlich etwa ein Dutzend Fälle von *ensorship by killing* bekannt.⁷ Einer der aufsehenerregendsten Fälle der vergangenen Jahre war sicherlich die Ermordung Georgi Gongadzes, auf die im Folgenden noch detailliert eingegangen wird. Aber auch das ETA-Attentat auf den spanischen Journalisten López de Lacalle im Mai 2000 ist hier zu nennen. Posthum erhielten diese beiden Journalisten für ihren mutigen Einsatz für die Prinzipien einer freien Presse und Gewaltfreiheit den Preis für Journalismus und Demokratie 2001 (s.u.).

Criminal libel

Criminal libel ist der englische Ausdruck für den unter das Strafrecht fallenden Tatbestand der Beleidigung oder Verleumdung, aufgrund dessen in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten Journalisten – meist von Politikern oder Regierungsvertretern – angezeigt und verklagt werden. Der Umgang mit diesen Klagen und die Toleranz gegenüber möglicherweise ehrenrührigen Behauptungen der Medien unterscheiden sich von Land zu Land stark. Die beiden Hauptargumentationslinien sind auf der einen Seite, dass Personen, die bestimmte Funktionen bekleiden und im Licht der Öffentlichkeit stehen, auch eine größere Toleranz gegenüber der Medienberichterstattung an den Tag legen müssen, zumal oftmals nicht ihre Person, sondern ihre Amtsführung Gegenstand der Kritik ist; diese Kritik ist für die Erfüllung der Korrektivfunktion der Presse unabdingbar. Auf der anderen Seite argumentieren die kritisierten Politiker oftmals, sie seien in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt worden.

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. Der Medienbeauftragte schließt dabei nicht *a priori* aus, dass Presseberichterstattung auch Persönlichkeitsrechte verletzen kann, stellt sich aber deutlich gegen die missbräuchliche Verwendung entsprechender gesetzlicher Regelungen zum Zwecke der Zensur. Seiner Auffassung nach dürfen Journalisten keinesfalls wegen Beleidigung oder Verleumdung zu Haftstrafen verurteilt werden. Auch im Bereich des Zivilrechts kann die Androhung exzessiver Geldstrafen von

6 Duve, a.a.O. (Anm. 4), S. 40.

7 Vgl. OSCE Representative on Freedom of the Media, *Censorship by killing must end*, Presseerklärung vom 14. Februar 2002.

vornherein zu einer Selbstzensur der Journalisten führen oder im Falle einer Verurteilung Medienhäuser finanziell ruinieren.

So wurde in Kasachstan beispielsweise der Journalist Sergei Duwanow im Juni 2002 wegen Verleumdung angeklagt, nachdem er in einem Artikel über Korruption im Umfeld von Präsident Nursultan Nasarbajew berichtet hatte. Die Anklage führte nie zu einer Verurteilung, zeigt aber sehr gut, wie Verleumdungsklagen als Maulkorb für eine kritische Presse eingesetzt werden.

Hate speech

Zuletzt soll noch auf den Bereich *hate speech* (Hetzsprache) eingegangen werden, bei dem es sich anders als bei den oben geschilderten Mechanismen nicht um Zensur bzw. Maßnahmen *gegen* Medien, sondern vielmehr um die Verbreitung von Intoleranz und ethnischen oder rassistischen Vorurteilen *durch* die Medien handelt, in denen Duve auch eine Mit-Ursache für gewalttätige Konflikte sieht: „[O]rganisierter völkischer Hass und die so genannten oft auch medial instrumentalisierten ethnischen Konflikte waren und sind die Quellen militärischer Gewaltauseinandersetzungen.“⁸

Problematisch in diesem Bereich ist, dass die Intervention in Fällen von *hate speech* immer auch eine Kritik an redaktionellen Inhalten durch den OSZE-Medienbeauftragten bedeutet. Anders als das Eingreifen bei Verstößen von Regierungen gegen OSZE-Prinzipien richtet sich im Fall von *hate speech* die Intervention – wenn es sich nicht um rein staatliche Unternehmen handelt – gegen private Medienhäuser. Duve argumentiert in dieser Hinsicht, dass es „keine Freiheit ohne Zivilität, keine Zivilität ohne Freiheit“⁹ gebe; bei der Schaffung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit im Jahr 1997 herrschte vor dem Hintergrund der Lage auf dem Balkan weitgehend Einigkeit darüber, dem Medienbeauftragten auch dieses Betätigungsfeld zuzuschlagen. Viel besser als eine Intervention im Einzelfall sind für die nachhaltige Bekämpfung von *hate speech* in den Medien jedoch vorbeugende Maßnahmen geeignet, die der Medienbeauftragte unter dem eingängigen Begriff „Verteidigung der Zukunft“ (*Defence of the Future*) zusammengefasst hat. Im Rahmen dieser Maßnahmen wird vor allem für junge Menschen verschiedener Ethnien Raum für Begegnung und Diskussion geschaffen (s.u.) oder die Ausbildung von Journalisten beispielsweise in Zentralasien gefördert.

8 Duve, a.a.O. (Anm. 4), S. 41.

9 Ebenda.

Aktivitäten des Medienbeauftragten

Zu den Aufgaben der fünf Berater im kleinen Büro des Medienbeauftragten gehört die ständige Beobachtung der Medienlandschaft im OSZE-Gebiet. Ein bedeutender Teil ihrer Arbeit beschäftigt sich mit Einzelfällen bekannt gewordener Übergriffe auf Medienhäuser oder Journalisten. Dieser Arbeitsbereich gilt, da man in ihm oftmals konkrete Erfolge erkennen kann, häufig als der erfolgreichste des Medienbeauftragten und ist sicherlich auch der öffentlichkeitswirksamste. Gleichzeitig lassen sich an ihm jedoch auch exemplarisch die Grenzen des Mandats verdeutlichen, beispielsweise im Fall Georgi Gongadse.

Der Fall Georgi Gongadse

Der ukrainische Journalist und Herausgeber der Online-Publikation *Ukrainska Pravda* Georgi Gongadse verschwand am 16. September 2000 in Kiew. Am 2. November desselben Jahres wurde seine enthauptete Leiche in Tarascha nahe Kiew entdeckt, konnte jedoch erst wesentlich später zweifelsfrei identifiziert werden. Erst nach der Beurlaubung des zuständigen Staatsanwalts im Februar 2001 und der Annahme der angebotenen Unterstützung durch das amerikanische FBI wurde am 26. Februar 2001 von den Behörden offiziell in Betracht gezogen, dass es sich bei der Leiche um Gongadse handeln könne. Zuvor wurden im November 2000 die so genannten Kutschmabänder veröffentlicht, die nahe legen, dass der Präsident der Ukraine, Leonid Kutschma, an der Anordnung des Mordes an Gongadse beteiligt war, und die zu einem Aufschrei der Öffentlichkeit und zu Massendemonstrationen führten. Doch auch nach der Veröffentlichung dieser Bänder wurden die Ermittlungen weiter verzögert, vor allem wurde wiederholt die Identität des Toten infrage gestellt und es wurden widersprüchliche Untersuchungsergebnisse präsentiert, was zu massiven Protesten internationaler und regionaler NGOs und IGOs führte. RSF verlangte die Einsetzung einer internationalen Untersuchungskommission. Der OSZE-Medienbeauftragte forderte die lückenlose Aufklärung der Vorgänge, und der Europarat drohte mit der Suspendierung der Ukraine. Medien berichteten zwar ausführlich über den Fall, gleichzeitig wurde jedoch seitens der ukrainischen Regierung Druck ausgeübt, teilweise wurden Hörfunklizenzen zurückgehalten; ein Arzt, der an der Identifizierung des Toten beteiligt war, suchte Asyl in Großbritannien, nachdem er wiederholt Morddrohungen erhalten hatte.

Der OSZE-Medienbeauftragte hat den Fall Gongadse mehrmals im Ständigen Rat zur Sprache gebracht.¹⁰ Im Januar 2001 reiste ein hochrangiger Berater seines Büros nach Kiew und befragte verschiedene Behördenvertreter, Par-

10 Vgl. OSCE Representative on Freedom of the Media, Report to the Permanent Council, 16. November 2000, unter: http://www.osce.org/fom/documents/reports/1998_2002/rep_pc16nov2000.pdf.

lamentarier, Journalisten und Anwälte, um vor Ort nähere Informationen einzuholen.¹¹ Der Medienbeauftragte sprach vor dem Ständigen Rat am 8. Februar 2001 folgende Empfehlungen aus: „Die Regierung der Ukraine sollte den Fall Gongadse erneut untersuchen, insbesondere hinsichtlich der Identifizierung der Leiche und der Umstände seines Verschwindens (...) Alle Handlungen zur Schikanie der Medien, einschließlich durch die Steuerpolitik, sollten unverzüglich eingestellt werden. *Radio Continent* sollte seine neue Lizenz erhalten (...) Die Empfehlungen, die in einem Bericht des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit über die gegenwärtige Lage der Medien in der Ukraine vom 10. März 2000 ausgesprochen wurden, sollten umgesetzt werden.“¹²

Zwar wurde mit dieser Intervention der Fall Gongadse auf die Agenda des Ständigen Rates gesetzt, womit durch die Botschafter auch die Regierungen der 55 Teilnehmerstaaten informiert wurden; dem Medienbeauftragten fehlen jedoch die Mittel, seine Empfehlungen auch tatsächlich durchzusetzen. Immerhin ist davon auszugehen, dass es nur dem internationalen Druck zu verdanken ist, dass die Vorgänge um das Verschwinden und die Ermordung Gongadses überhaupt untersucht wurden: Am 3. September 2002 bestätigte der ukrainische Bundesstaatsanwalt endgültig, dass es sich bei dem Toten tatsächlich um Gongadse handelte; gleichzeitig wurden der Staatsanwalt der Region Tarascha sowie ein weiterer Regierungsbeamter aufgrund der bisher geführten mangelhaften Ermittlungen verhaftet.

Der Fall Olga Kitowa

Ein Beispiel staatlichen Machtmissbrauchs und behördlicher Willkür ist der Fall Olga Kitowa in der russischen Provinz Belgorod.¹³ Kitowa ist Journalistin der *Belgorodskaja Prawda* und befasst sich in ihren Artikeln mit verschiedenen Aktivitäten der Gebietsverwaltung. Ihre Kritik ruft jedoch Widerstand hervor: Zunächst wird die 48-jährige Kitowa bedroht, von Polizei und Staatsanwaltschaft psychisch und physisch misshandelt und verhaftet, obwohl sie als Angehörige des Stadtparlaments politische Immunität genießen sollte. Sogar Strafverfahren gegen Dritte – sechs Jugendliche aus Belgorod, die wahrscheinlich unschuldig verurteilt wurden – werden manipuliert, um die Glaubwürdigkeit Kitowas zu erschüttern. Im November 2001 wird ein Gerichtsverfahren gegen Olga Kitowa eröffnet, in dem ihr vorgeworfen wird, bei ihrer Verhaftung Milizangehörige verletzt zu haben. Außerdem gelten ihre kritischen Artikel als strafbare Verleumdung. Sie wird zu zweieinhalb Jahren Haft auf Bewährung und zu einer Geldstrafe verurteilt, ihr wird das

11 Vgl. OSCE Representative on Freedom of the Media, Statement at the Permanent Council, 8. Februar 2001, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2001/02/222_en.pdf.

12 Ebenda (eigene Übersetzung).

13 Eine umfangreiche Reportage mit übersetzten Artikeln Kitowas, Fernsehfeatures, Interviews u.a. findet sich in: Russische Treibjagd – Das Ende einer Reporterin. WDR, 3. Juli 2002, unter: http://www.wdr.de/themen/politik/1/russische_treibjagd.

passive Wahlrecht entzogen. Der OSZE-Medienbeauftragte beobachtet den Prozess vor Ort, auch um öffentlich Unterstützung zu demonstrieren, durchaus mit Erfolg: „Olgas Chefredakteur nimmt sie inzwischen in Schutz: Seit sich der russische Journalistenverband, die OSZE und Amnesty International für Olga einsetzen, fasst sogar der sonst so ängstliche Redaktionschef Mut.“¹⁴ In einem Berufungsverfahren in Moskau im Juli 2002 wird die Anklage in drei von fünf Punkten entkräftet, es bleibt jedoch immer noch eine Reststrafe von 20 Monaten auf Bewährung. Ein Freispruch kann zwar nicht erreicht werden, doch das Zusammenwirken verschiedener internationaler und regionaler Organisationen sorgt dafür, dass Informationen über die Vorgänge an die Öffentlichkeit gelangen und die Verantwortlichen unter Druck geraten.

Trotz der anfangs angeführten Einschränkungen ist festzuhalten, dass der OSZE-Medienbeauftragte vor allem, aber nicht nur, in Einzelfällen deutlich sichtbare Erfolge verbuchen kann. Die Beschränkungen seiner Möglichkeiten sind in der Geschichte und Struktur der OSZE begründet, die als kooperative Sicherheitsorganisation auf dem Konsensprinzip beruht. Gerade dieser Konsensgedanke bedeutet jedoch auch eine Chance für die Vermittlung der Bedeutung einer freien Presse. Der Medienbeauftragte bewirkt mit seinen Berichten und Interventionen, dass die ständigen Vertretungen der Länder bei der OSZE zu diesen Themen vor dem Ständigen Rat Stellung beziehen müssen. Auch wenn eine unmittelbare Auswirkung dieser Interventionen nicht immer nachweisbar ist, bleibt die Pressefreiheit somit zumindest auf der Agenda der OSZE und somit der politischen Öffentlichkeit. Dabei ist der politische Druck auf die Teilnehmerstaaten nicht zu unterschätzen.

Auch der OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie, der jährlich von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE verliehen wird und auf eine Initiative von Freimut Duve zurückgeht, trägt dazu bei, eklatante Verstöße auf der einen und das mutige Eintreten für die Pressefreiheit auf der anderen Seite in die Öffentlichkeit zu tragen. Dieses Jahr ging der Preis an die russische Journalistin Anna Politkowskaja, die sich vor allem durch ihre Berichterstattung aus Tschetschenien einen Namen gemacht hatte und daraufhin von russischen Soldaten verhaftet und mutmaßlich misshandelt wurde und mehrere Todesdrohungen erhielt.

Ein weiteres Beispiel für die Wirksamkeit der Interventionen des Medienbeauftragten beschreibt die Frankfurter Rundschau: „Besser ist es, hundert Freunde zu haben als hundert Rubel“, sagt ein altes russisches Sprichwort. Das gilt erst recht, wenn man so viel Feinde hat wie Dododjon Atowulloyew. Als russische Polizisten den tadschikischen Journalisten vor einem Jahr bei einem Zwischenhalt auf dem Flughafen in Moskau festnahmen, um ihn in seine Heimat, wo ihm die Todesstrafe drohte, abzuschieben, alarmierten seine Freunde die Weltöffentlichkeit. Der damalige Moskauer Studioleiter der ARD, Thomas Roth, schaltete Freimut Duve, den Medienverantwortlichen der OSZE, ein, dieser rief Jochka Fischer an, und auch der französische

14 Ebenda, unter: http://www.wdr.de/themen/politik/1/russische_treibjagd/story4.jhtml.

Staatspräsident Jacques Chirac machte Druck, bis Atowullojew nach sieben Tagen frei kam.¹⁵

Verteidigung der Zukunft

Sein Mandat eröffnet dem OSZE-Medienbeauftragten neben Beobachtung, Frühwarnung und Intervention auch ausdrücklich die Möglichkeit zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Förderung einer freien, unabhängigen und pluralistischen Medienlandschaft. Neben der schon erwähnten Initiative *Defence of the Future*, Konferenzen, Workshops, Veröffentlichungen und Beratung bei der Gesetzgebung ist vor allem das Projekt *Mobile Culture Container* (MCC) zu nennen, das 2003 in sein drittes und voraussichtlich letztes Jahr geht.

Mobile Culture Container (MCC)

Ein ambitioniertes Projekt des OSZE-Medienbeauftragten in Zusammenarbeit mit der Stiftung *In Defence of our Future* (Wien) ist der *Mobile Culture Container* (MCC). Finanziert wird dieses Projekt unter anderem mit Mitteln aus dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und von der Allianz Kulturstiftung. Seit Juni 2001 besuchte der MCC, ein mobiles Containerdorf zur Unterstützung Jugendlicher, zehn Städte in Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien, im Kosovo und in Mazedonien, wo er jeweils für etwa einen Monat gastiert. Der MCC bietet Jugendlichen verschiedener Ethnien Raum für Kommunikation und Diskussion. Er bietet als eine Art mobiles Jugend- und Medienzentrum verschiedene Aktivitäten und Gestaltungsmöglichkeiten an, beispielsweise Unterstützung bei der Gründung einer Schülerzeitung, Internet-Cafés, Computer- und Filmkurse, Bibliotheken, Diskussionsveranstaltungen, Musik- oder Theaterprojekte. 2003, im letzten Jahr des Projekts, werden vor allem die nachhaltigen Erfolge deutlich, die der MCC erreicht hat: Es gibt beispielsweise zehn Jugendzeitungsredaktionen, die in ein Korrespondentennetz eingebunden sind, Radiogruppen in Mostar, Banja Luka und Skopje und einen Radiosender in Mitrovica, der über 80 Stunden Programm in serbischer und albanischer Sprache produzierte. Alle diese Projekte werden von den Jugendlichen vor Ort auch nach der Abreise des mobilen Medienzentrums eigenverantwortlich weiter geführt.

15 Thomas Schmid, Offene Rechnungen. Der investigative Journalist Dododjon Atowullojew traut sich nicht nach Tadschikistan zurück, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Juli 2002. Siehe hierzu auch RFOM Freimut Duve: Russia allows a Tajik journalist to go back to his family, 12. Juni 2001, unter: http://www.osce.org/news/generate.pf.php3?news_id=1874. Vgl. ebenso Pressemitteilung der Stadt Hamburg, Tadschikischer Journalist kommt nach Hamburg zurück, unter: <http://www.hamburg.de/Behoerden/Pressestelle/Meldungen/tagesmeldungen/2001/juli/w28/mi/pr11b.htm>.

Zukünftige Herausforderungen

Neuere Entwicklungen wie der Übergang von Staatssendern zu öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten in Transitionsstaaten, wirtschaftliche Verflechtungen und Oligopole im Mediensektor oder kriminelle Verstrickungen von Regierungen und Medienhäusern lassen die Aufgabengebiete des OSZE-Medienbeauftragten in Zukunft eher noch anwachsen.

Doch nicht nur klassische Medien, sondern zunehmend auch das Internet gehören zum Aufgabenbereich des Medienbeauftragten. Auf einem Workshop in Wien im November 2002 wurden erste Schritte unternommen, die Gefahren und Chancen, die sich für die Medienfreiheit durch neue technische Infrastrukturen wie das Internet ergeben, zu identifizieren. Dieses vorbereitende Treffen wurde im Juni 2003 mit einer zweitägigen Konferenz in Amsterdam fortgesetzt. Hierbei geht es vor allem darum, dass das Internet eine nie dagewesene Infrastruktur für den freien Austausch von Meinungen und Informationen bietet. Trotz der möglichen Notwendigkeit einer gesetzlichen Ausgestaltung darf diese Freiheit nicht eingeschränkt werden und keinesfalls die Infrastruktur als solche Ziel von Regulierungsbestrebungen werden. Weder Zensurmaßnahmen, die schon bei klassischen Medien nicht akzeptabel sind, noch die Entwicklung neuer technischer Methoden dürfen die Medienfreiheit im Internet gefährden.¹⁶

Auch weiterhin stellt sich die Situation der Pressefreiheit in weiten Teilen des OSZE-Gebietes als äußerst problematisch dar: „Zusammenfassend lässt sich sagen: Strukturelle Zensur, *criminal libel*, ‚nationale Sicherheit vor Freiheit‘, Druck auf die Medien durch Großunternehmen und Regierungen – all diese Probleme sind in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten immer noch nicht gelöst.“¹⁷ Trotz der angeführten Einschränkungen seiner Instrumente innerhalb der konsensorientierten OSZE sind die Leistungen des Medienbeauftragten in Einzelfällen, aber auch als *Watchdog* über die Gesamtentwicklung in allen OSZE-Staaten nicht zu unterschätzen. Vor allem das *Agenda-setting* und die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit leisten einen großen Beitrag zur ständigen Erinnerung an die Bedeutung einer freien Presse für demokratische Gesellschaften. Mit der Neubesetzung des Amtes im nächsten Jahr wird nicht zuletzt auch über die weitere Entwicklung der Medienfreiheit im gesamten OSZE-Gebiet entschieden werden.

16 Siehe auch: Christiane Hardy/Christian Möller (Hrsg.), *Spreading the Word on the Internet. 16 Answers to 4 Questions*, Wien 2003.

17 OSCE Representative on Freedom of the Media, *Written Statement at the Permanent Council*, 24. Januar 2002, unter: http://www.osce.org/fom/documents/speeches/2001/stat_pc24jan2002.pdf (eigene Übersetzung).