

„Medienrecht und Medienwirklichkeit in Osteuropa“ – ein Workshopbericht

Von Nele Dröscher, Berlin

„Freedom of information is...the touchstone of all the freedoms“ (UN Freedom of Information Conference 1948). Wie sieht es aus mit der Freiheit in Osteuropa zu informieren und informiert zu werden? Diese Frage war Gegenstand eines Seminars bei der Rechtsanwältin und Lehrbeauftragten Kinga Hiller, das zum Thema „Medienrecht und Medienwirklichkeit in Osteuropa“ am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin (OEI) angeboten wurde. Teilnehmer waren Studierende der Osteuropastudien, der Publizistik und der Rechtswissenschaften mit fundierten Sprachkenntnissen eines osteuropäischen Landes.

Die Ergebnisse des Seminars wurden mit Unterstützung der Rechtsanwaltskanzlei Kinga Hiller JURISTISCHER DIENST FÜR OSTEUROPA in einem Workshop am Ende des Sommersemesters von den Studierenden öffentlich vorgetragen. Als Ansprechpartner für die Diskussion konnten Journalisten und Medienexperten aus Osteuropa gewonnen werden. U.a. reiste Frau Biljana Kovacevic-Vuco, Vorsitzende des Jugoslawischen Rechtsanwaltskomitee für Menschenrechte und „Mutter“ eines Gesetzesentwurfes für ein neues Medienrecht in Serbien, an.

Referiert wurde zu den Ländern Russland, Weißrussland, Estland, Lettland, Polen, Rumänien, Kroatien und Serbien. Die Referate folgten einer einheitlichen Gliederung, um einen besseren Vergleich der Länder untereinander zu gewährleisten. Einleitend wurden jeweils Eckdaten zum Land genannt. Dem folgte als erster Gliederungspunkt ein Überblick über das Medienrecht, namentlich die Verankerung der Meinungs- sowie Presse- und Rundfunkfreiheit in der Verfassung, die Kommunikationsgesetze, sowie Internationale Abkommen und Verträge. Unter der Überschrift „Medienorganisation“ stellten die Referenten das Presse- und Rundfunksystem des Landes dar. Genießt die Presse Gründungsfreiheit? Ist der Rundfunk (Fernsehen und Hörfunk) institutionell unabhängig vom Staat? Wie werden die Lizenzen für den privaten Rundfunk vergeben? Können Ausländer Medienunternehmer sein? Unter der Überschrift „Medienlandschaft“ wurden im Anschluss die Eigentumsverhältnisse an den wichtigsten Zeitungen und Sendern skizziert. Direkte und indirekte Beschränkungen der Medienfreiheit wurden im Gliederungspunkt „Medienwirklichkeit“ dargestellt und den eingangs zitierten verfassungsrechtlichen Garantien gegenübergestellt.

Die Diskrepanz von Medienrecht und Medienwirklichkeit zeigte sich besonders deutlich in den ersten beiden Referaten zu Russland und Weißrussland. Wie in allen Verfassungen der behandelten osteuropäischen Länder¹ ist auch in diesen beiden Staaten die Freiheit der Meinungsäußerung und der freie Zugang zu Informationen garantiert und ein explizites Zensurverbot formuliert. Der Wortlaut der ein-

zelnen Verfassungen ist Art. 29 der Verfassung der Russischen Föderation, der hier als Beispiel zitiert werden soll, ähnlich. Das Verbot des Zwanges, eine Meinung zu äußern oder diese aufzugeben, ist allerdings lediglich in der russischen und in der weißrussischen Verfassung zu finden.

Die Presse- und Rundfunkfreiheit ist in mehreren der genannten Verfassungen neben der Meinungsfreiheit selbstständig erwähnt. Einige Länder beschränken sich jedoch, wie am Beispiel der russischen Verfassung ersichtlich ist, auf die Garantie der Freiheit der Masseninformatio, ohne gesondert die Presse- und Rundfunkfreiheit zu nennen.²

Stehen hinter beiden Formulierungen die gleichen Werte? Grundsätzlich umfasst die Pressefreiheit nach deutschem Verständnis das Recht, die Öffentlichkeit über alle Tatsachen, die bekannt werden, zu unterrichten. Sie hat damit Informations- und Meinungsbildungsfunktion. Zur Erfüllung dieser Funktion hat jeder Redakteur Meinungs- und Tatsachenbehauptungsfreiheit, sowie Informations- und Betätigungsfreiheit.

Pressefreiheit bedeutet gleichzeitig Gründungsfreiheit. Im Rundfunkbereich ist die Gründungsfreiheit jedoch eingeschränkt. Aufgrund der begrenzten Sendekapazitäten ist die Gründungsfreiheit für Medien des Rundfunksektors über die Vergabe von Lizenzen geregelt. Diese Beschränkung findet ihre Rechtfertigung in der Garantie eines für alle gleichberechtigten Zugangs zu den Lizenzen.

Die osteuropäischen Staaten haben die Meinungsfreiheit nach dem Vorbild westlicher Verfassungsstaaten in ihre Verfassungen integriert. Ihre Mitgliedschaft im Europarat³ und die beantragte Aufnahme einiger Staaten in die EU setzen insofern auch entsprechende Bedingungen. Sie haben zu weiten Teilen die Terminologie der westlichen Verfassungsstaaten übernommen und definieren sich als demokratischen Rechtsstaat. Daher kann gefolgert werden, dass die Grundfreiheiten, insbesondere die Kommunikationsfreiheiten, nach dem Vorbild westlicher Wertvorstellungen übernommen wurden. Wenn Russland die Masseninformatiofreiheit garantiert, soll damit im Prinzip westlicher Standard, also auch die mit der Presse- und Rundfunkfreiheit verbundenen Garantien der Betätigungsfreiheit und der Staatsferne der Berichterstattung aufgezeigt werden.

Artikel 29⁴

- (1) Jedem wird die Freiheit des Gedankens und des Wortes garantiert.
- (2) Eine Propaganda oder Agitation, die aus sozialen, rassistischen, nationalen oder religiösen Gründen Hass und Feindschaft schürt, ist unzulässig. Die Propaganda einer

sozialen, rassischen, nationalen, religiösen oder sprachlichen Überlegenheit ist verboten.

(3) Niemand darf gezwungen werden, seine Meinungen und Überzeugungen zu äußern oder diese aufzugeben.

(4) Jeder hat das Recht, auf rechtmäßige Weise frei Information zu suchen, zu erhalten, weiterzugeben, zu erzeugen und zu verbreiten. Das Verzeichnis der Nachrichten, die Staatsgeheimnis sind, wird durch Bundesgesetz festgelegt.

(5) Die Freiheit der Masseninformati on wird garantiert. Zensur ist verboten.

Wie sieht die Realität in Russland aus? Sind die Medien in Russland frei und unabhängig?

Die Übernahme von NTW bildete nur die Vorstufe für eine weitere Zentrierung der Medien unter Kontrolle des halbstaatlichen Gaskonzerns Gasprom. Nach Schließung der Zeitung „Segodnja“ und den Austausch der Redaktion des Magazins „Itogi“, sicherte sich Gasprom erst kürzlich die Aktienmehrheit beim Radiosender „Echo Moskv y“. Der zur Kontrollmehrheit fehlende Aktienanteil von 25% wurde dem Konzern von einem Moskauer Bezirksgericht zugesprochen. „Echo Moskv y“, der Sender mit der Lizenznummer 1, war die erste Radiostation auf russischem Boden, die 1990 ohne staatliche Kontrolle auf Sendung ging. Die „Moscow Times“ bezeichnete ihn als „the last independent voice in the country’s national media“. Das Verschwinden der letzten unabhängigen Stimmen aus der russischen Medienlandschaft ist ein Indikator für die Verschlechterung der allgemeinen Mediensituation in Russland. Bei der Beurteilung der Lage ist jedoch zu berücksichtigen, dass weder NTW⁵ noch Radio „Echo Moskv y“⁶ vor ihrer Übernahme als uneingeschränkt unabhängig zu betrachten waren.

Dies bestätigte auch der Geschäftsführer des Programms „Journalisten aus Russland“ des Journalistenkollegs der FU Berlin, Jens Althoff, der davor warnte, mit der früheren Unabhängigkeit des Senders NTW allzu unkritisch umzugehen. Jens Althoff, der für die Diskussion als Experte für Medienfreiheit in Russland zur Verfügung stand, betonte „die Presse Russlands fungiere als Sprachrohrmedium einzelner Interessengruppen. Die Gründe hierfür seien vielfältig. Einer der Hauptfaktoren sei jedoch der Mangel an Kapital.“ Hier zeigte sich ein generelles Problem der Medien in Osteuropa, welches sich im weiteren Verlauf des Workshops immer wieder bestätigen sollte: Viele Einschränkungen der Pressefreiheit sind wirtschaftlicher Natur. Zur Durchsetzung seiner politischen Interessen macht sich der Staat wirtschaftliche Druckmittel zunutze.

Durch staatliche Monopole auf Druck und Vertrieb der Presse, auf die sowohl im russischen als auch im weißrussischen Referat eingegangen wurde, kann der Staat die Abonnementspreise bestimmen. Die Preisregelung erfolgt zum einen über die Höhe der Vertriebskosten, zum anderen durch Subventionen der staatlichen Presse. So gibt es in Weißrussland nach Aussage der Referentin aufgrund der

hohen Kosten des Verteilungssystems keine private Tageszeitung. Ein anderes Regelungsinstrument des Staates ist die Entscheidungshoheit über die staatlichen Druckereien. Nach Beschlagnahme der Druckerpressen des Druckhauses Magic gehören in Weißrussland, wie aus dem Referat deutlich wurde, alle Druckerpressen dem Staat. So berichtete die NGO „Reporter ohne Grenzen“, dass der weißrussische Staat dem Chefredakteur der unabhängigen Tageszeitung „Dyen“, Alexandr Tomkoviè, Anfang August 2001 mitteilte, den Druck seiner Zeitung in den staatlichen Druckereien einzustellen. Mit der Entscheidungsfreiheit über die Zulassung einzelner Zeitungen zum Druck steht den Regierungen einiger osteuropäischer Staaten somit der Weg offen, die Medienfreiheit direkt einzuschränken.

Aber auch über restriktive gesetzliche Regelungen werden konkrete Einschränkungen vorgenommen. So stellte die Russlandreferentin das russische Werbe gesetz vor. Es legt fest, dass der Werbeanteil 40% des Gesamtumfanges des Druckerzeugnisses nicht überschreiten dürfe. (In den USA beläuft sich der zulässige Werbeumfang im Vergleich auf 60%). Eine der wichtigsten Finanzquellen der Presse, die Einnahmen aus Werbung und Anzeigenschaltung, ist somit bereits von vornherein eingeschränkt. Erschwerend kommt hinzu, dass infolge der anhaltenden Wirtschaftskrise in Russland viele Unternehmen aufgrund finanzieller Sorgen wie im Mediensektor, die nötigen Gelder für Werbung und Anzeigenschaltung nicht aufbringen können. Ebenso ist die Bevölkerung mit knappen Mitteln ausgestattet, so dass eine sinkende Nachfrage nach Druckerzeugnissen zur Finanzenge der Medien beiträgt.⁷ Die wichtigsten Einnahmequellen einer Zeitung, Werbung und Abonnenten, werfen in Russland somit nur unzureichende Erträge ab. Zusätzlich belastend wirken sich immense russische Steuerforderungen aus, die nicht zuletzt Media Most in die Insolvenz getrieben haben.

Neben den staatlichen Maßnahmen trägt leider auch die Arbeit vieler Journalisten einschränkend zur Medienfreiheit bei. Angezogen von der Attraktivität der Aufbesserung ihres geringen Einkommens, lassen sich viele Redakteure zum Schreiben bezahlter Artikel verleiten. Kritische Journalisten und Chefredakteure dagegen bewegen sich auf unsicherem Boden. Die strafrechtlichen Sanktionen für falsche Berichterstattung sind hoch. Aber auch weniger subtile Mittel, wie tätliche Angriffe auf Journalisten erschweren bzw. vereiteln eine unabhängige Berichterstattung. Allein im vergangenen Jahr kamen 21 russische Journalisten ums Leben. Dies geht aus einer Statistik des CJES (Center for Journalism in Extreme Situations) hervor, die Kinga Hiller in ihrer Einleitung zum Workshop als Folie auflegte.⁸

Wie bereits bei der staatlichen Monopolstellung deutlich wurde, gleicht die Situation der Medien in Weißrussland der russischen. Schwerpunkt des Referates zu Weißrussland war die Machtpolitik Lukašenkos. Die Missachtung des Wesentlichkeitsprinzips in Weißrussland, also

die Regelung rechtlicher Fragen durch die Regierung und nicht durch das Parlament, führt zu einer Beschneidung des Rechtssystems, die sich auch im Mediensektor bemerkbar macht. Unabhängige Zeitungen werden in nur sehr geringer Stückzahl aus Litauen eingeschmuggelt und eine winzige Radiostation sendet noch von Polen aus.⁹ Unter Missachtung jeglicher Verfassungsgarantien hat Lukašenko die Medien inklusive der Internetprovider weitgehend gleichgeschaltet.

Die an das Referat anschließende Diskussion konzentrierte sich auf die Frage der Reaktion der Bevölkerung auf die Vorgehensweise Lukašenkos. Eine Studentin aus dem Workshop-Publikum berichtete aus eigener Erfahrung, dass in den größeren Städten Proteste der Intellektuellen stattgefunden hätten.¹⁰ Sie seien jedoch von einem Großaufgebot der Polizei, mit Kameras ausgestattet, überwacht und begleitet worden, so dass jeder Teilnehmer sicher sein konnte, aktenkundig zu werden und damit Berufs- und Lebenschancen seiner Person und seiner Familie zu gefährden. Aus Schutz vor der polizeilichen Dokumentation der Demonstrationen sei zu kleinen, verdeckten Aktionen übergegangen worden.

Wie im Referat bestätigt wurde, sind die meisten Sendestationen in der Verbreitung ihrer Programme beschränkt. Viele Sender sind nur in den wenigen großen Städten zu empfangen, so dass die Landbevölkerung mit oppositionellem Gedankengut nicht erreicht werden kann. Damit ist sie allein auf das Staatsfernsehen Lukašenkos angewiesen und demzufolge seine treueste Wählerschaft.

Im Gegensatz zu Weißrussland und Russland ist die Situation der Medien in Estland, Lettland und Polen eine ganz andere. Aus allen drei Referaten ging hervor, dass das bestehende Recht in diesen Ländern anerkannt und die Medienfreiheit in ihrem Kern gewahrt wird. Selbstverständlich ist der Mediensektor auch in diesen Ländern nicht ohne Regulierung, die jedoch wiederum dem Erhalt der Meinungsvielfalt dient, indem Sendelizenzen – wie kürzlich in Polen – ggf. auch wieder entzogen werden, wenn ein Medienunternehmen zu viele Sender auf sich konzentriert und droht, eine marktbeherrschende Stellung einzunehmen. Besonders problematisch ist die Situation auf dem Zeitungssektor in Estland, wie die Referentin anschaulich darstellte, der nicht durch die Vergabe von Lizenzen reguliert werden kann. Dort dominieren zwei große skandinavische Mediengruppen den Markt. Der norwegische Shibstedkonzern und die schwedische Bonniergruppe, die die größten und auflagenstärksten Zeitungen herausgeben. Mit dem Beschluss, ihre Aktivitäten in dem Ostseestaat zu bündeln, legten Shibsted und Bonnier in einem ersten Schritt ihre Boulevardblätter *Õhtuleht* und *Sonumileht* zusammen. Diesem Zusammenschluss soll nun die Vereinigung aller Zeitungs- und Zeitschriftenteile beider Konzerne folgen, wie aus dem Referat hervorging. Diese Fusion hätte zur Folge, dass beide wesentlichen Tageszeitungen von derselben Gesellschaft, die anteilig beiden Konzernen gehört, herausgegeben würden. In Estland geht die Ge-

fahr für die Meinungsfreiheit daher im Ergebnis nicht von den politischen Kräften, sondern von der freien Wirtschaft aus, die mit ihren Konzentrationsbestrebungen die Meinungsvielfalt und damit die Möglichkeit, sich aus verschiedenen Quellen frei zu informieren, gefährdet.

Im letzten Vortragsblock wurden Referate zu den südosteuropäischen Ländern gehalten. Die Grundproblematik besteht sowohl in Serbien und Kroatien, als auch in Rumänien einheitlich darin, die Ablösung des Rundfunks von direkter staatlicher Einflussnahme zu erreichen. Dies soll durch die Umwandlung der staatlichen Rundfunkanstalten in selbstverwaltete Anstalten des öffentlichen Rechts erfolgen. Wie aus den Referaten ersichtlich wurde, war der Prozess in allen drei Ländern mit ähnlichen Mühen verbunden. Der Workshop „Medienrecht und Medienwirklichkeit in Osteuropa“ entwickelte sich in diesem Teil auch zum Forum für einen Dialog zwischen serbischen und kroatischen Journalisten! Serben und Kroaten überlegten gemeinsam, wie mit der Vergangenheit ihrer Kollegen umgegangen werden sollte. Einhellig kamen sie zu dem Ergebnis, dass es zwar bedauernd sei, dass sich ihre Journalisten dem politischen Regime und seinen Anschauungen untergeordnet hätten, dass jedoch nur dort, wo Journalisten des alten Regimes aktiv zur Volksverhetzung oder sonstigen Straftaten aufgerufen hätten, Strafverfolgung und Berufsausschluss angebracht seien.

Insgesamt gestaltete sich der Tag äußerst informativ. Es wurde einmal nicht allein zu den Problemen der Medienwirklichkeit berichtet, sondern bei den Wurzeln, den Rechtsgrundlagen, die oftmals ganz „legale“, wenngleich auch nicht verfassungskonforme Ermächtigungen für Beschränkungen der Medienfreiheit bilden, angesetzt. Über eine ausführliche Rechts- und Systemanalyse wurde somit der Vergleich zur Medienwirklichkeit sehr anschaulich und greifbar dargestellt. Die anschließenden Diskussionen mit den Journalisten und Osteuropaexperten, sowie Erfahrungsberichte von Teilnehmern des Workshops trugen bereichernd zu einer in jeglicher Hinsicht sehr gelungenen Veranstaltung bei.

Bestärkt durch das große Interesse an dem Workshop wird es eine Dokumentation der Veranstaltung auf der Homepage des OEI und der Internetpräsenz des Juristischen Dienstes für Osteuropa geben.¹¹

Nele Dröscher ist Mitarbeiterin in der Rechtsanwaltskanzlei Kinga Hiller „Juristischer Dienst für Osteuropa“.

¹ Art. 29 der Verf. der Russischen Föderation v. 12. Dez. 1993 (Rossijskaja gazeta vom 25. Dezember 1993, S. 3 ff); Art. 33, 34 der Verf. der Republik Weißrussland v. 25. März 1994 (Vedamasci V' archounaga Saveta Respubliki Belarus' 1994, Nr. 9; Narodnaja Gazeta, Nr. 298 vom 27. Nov. 1996); §§ 44, 45 der Verf. der Republik Estland v. 28. Juni 1992 (Riigi teataja 1992, Nr. 26, Pos. 349); Art. 99, 100 der Verf. der Republik Lettland v. 7. Aug. 1992 (Neuverkundung in Latvijas

Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Zinotajs Nr. 6 vom 31. März 1994); Art. 54 der Verf. der Republik Polen vom 2. April 1997 (Beilage zu „Rzeczpospolita“ vom 3. April 1997); Art. 30, 31 der Verf. von Rumänien v. 21. Nov. 1993 (Monitorul Oficial al Romanie (Partea I) Nr. 233/1991 vom 21. November 1991); Art. 38 der Verf. der Republik Kroatien v. 22. Dez. 1990 (In der Fassung vom 20. Januar 1998 (Narodne Novine 1998, Nr. 8, Pos. 121)); Art. 45 der Verf. der Republik Serbien vom 1. September 1992 (Službeni Glasnik Republike Srbije 1990, Nr. 1, Pos. 1), abgedruckt in deutscher Übersetzung bei Herwig Roggemann: Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, 1999.

- ² Dies gilt für Weißrussland, Estland und Lettland, wobei letztere beiden sogar auf die Formulierung Masseninformaton verzichten.
- ³ Unter den hier behandelten osteuropäischen Länder ist nur Weißrussland nicht Mitglied im Europarat.
- ⁴ Abgedruckt in deutscher Übersetzung bei Herwig Roggemann, S. 784.
- ⁵ So geht aus einem Bericht von Roger Blum, veröffentlicht 1996 im Tagesanzeiger (www.tagesanzeiger.ch), hervor, dass NTW neben verschiedenen Radiosendern und Zeitungen (beispielsweise „Segodnja“ oder „Nezavissimaja Gazeta“) bereits 1996 durch Banken dominiert wurde.
- ⁶ In einer Meldung der dpa Moskau, in der SZ vom 05.05.2001 unter dem Titel „Gasprom übernimmt auch kritischen Radiosender“ veröffentlicht, wird berichtet, dass der Anteil des Gasprom-Konzerns vor Erhalt der Aktienmehrheit bereits 25 % betrug.
- ⁷ Dies bestätigt auch der Bericht von Roger Blum, wonach sich russische Familien 1990 noch vier Zeitungen und Zeitschriften leisten konnten, während 1996 nur noch jede zehnte Familie überhaupt eine Zeitung kaufte. Bestes Beispiel ist die „Komsomolskaja Pravda“, die mit fast 23 Millionen Abonnenten 1990 in das Guinness-Buch der Rekorde aufgenommen wurde und deren Leserschaft nun bei 704 000 (Quelle: Auswärtiges Amt) liegt.
- ⁸ Statistik 2000: Killings – Russia: 4, Georgia: 1, Tajikistan: 1, Ukraine: 1. Unsolved murders or unclear investigation results – Russia: 5, Kazakhstan: 1, Ukraine: 3. Murders unrelated to professional activities – Russia: 12, Tajikistan: 1, Ukraine: 2. Missing journalists – Russia: 2, Belarus: 1. Attacks related to professional activities – Russia: 64, Azerbaijan: 26, Armenia: 2, Belarus: 3, Georgia: 13, Kazakhstan: 8, Kyrgyzstan: 2, Moldova: 4, Ukraine: 10. Attacks unrelated to professional activities – Russia: 18, Tajikistan: 3, Ukraine: 2. Detentions and arrests of Journalists – Russia: 21, Azerbaijan: 4, Armenia: 3, Belarus: 44, Georgia: 2, Kyrgyzstan: 1, Ukraine: 1. Legal prosecutions of journalists – Russia: 17, Azerbaijan: 2, Kazakhstan: 2, Kyrgyzstan: 4, Turkmenistan: 1. Pressure on the mass media – Russia: 37, Azerbaijan: 7, Armenia: 1, Belarus: 3, Georgia: 3, Kazakhstan: 8, Kyrgyzstan: 4, Moldova: 2, Ukraine: 6. Censorship – Russia: 16, Azerbaijan: 1, Armenia: 3, Belarus: 1, Kazakhstan: 3, Tajikistan: 2, Ukraine: 9.
- ⁹ Zitat: SZ Thomas Urban, 14.04.2001.
- ¹⁰ Der Großteil der weißrussischen Bevölkerung lebt jedoch auf dem Land.
- ¹¹ <http://www.oei.fu-berlin.de> und <http://www.juristischer-dienst-osteuropa.de>.