

Western influence extends to countries that Russia considers its natural sphere of influence – and which happen to be at least as important as Russia itself in the context of war on terror – the Russians feel threatened and betrayed. The experience of the early 1990s is repeated in a radically new context: Russia's identity as part of the »civilized world« once again remains a purely internal matter and gets little to no confirmation from the outside world.

What is more, there is a good chance that Russia might become marginalized even within in the anti-terrorist coalition. With Ukraine and Georgia cherishing more and more realistic expectations of NATO membership, with Kyrgyzstan and Uzbekistan remaining – under very different conditions – close allies of the US, there is no need to fill up the vast geopolitical space called Russia with any substantial content in the framework of the coalition. With its painful Chechen problem and the long border with Kazakhstan, with its suspicious attitude toward any Western engagement in the post-Soviet space, which the West does not understand and therefore meets with irritation, Russia may become in the eyes of George Bush and his team a net consumer of security instead of a net producer. No one will punish Russia for that – it will just be ignored so long as there is some »stability« in the most formal sense of the word.

Assuming that Russian policy-makers make rational choices, these considerations would perhaps motivate them to look again at the European institutional landscape in their search for resources which can be used to overcome international isolation. The Organization for Security and Co-operation in Europe, where, unlike in the European Union, Russia is a member, and which, unlike the Council of Europe, is in principle capable of engaging in a wide range of activities, can theoretically be such an important resource. However, this conclusion rests on too many assumptions which can hardly be deemed tenable. It assumes that foreign policy is based on rational decisions of fully informed individuals, who are predominantly concerned with the interests of their nations. It further assumes that Russia can easily give up its post-Soviet identity as »irrational« and view European and global politics as a non-zero-sum game. Finally, it assumes good will on behalf of Western European politicians, who are genuinely concerned with having a democratic and prosperous Russia on board as a partner in the process of constructing a »Europe whole and free.« These are the prerequisites at this stage for Russia changing its attitude toward the OSCE and not being disappointed again in a few years time. And given the prerequisites, one may conclude that the Organization faces some more difficult years ahead.

Medienfreiheit als sicherheitspolitische Voraussetzung

Die OSZE im Spannungsfeld zwischen sicherheitspolitischer Stabilität und menschenrechtlicher Veränderung

Freimut Duve/Christian Möller*

Abstract: From its beginning the CSCE/OSCE was a comprehensive tool for security policy and co-operation in Europe. This includes civil liberties and human rights as an integral part. However, the so-called human dimension and security policy are no contrasts. Quite the opposite, human rights together with rule of law are basic fundamentals for civil societies, peace and security, as the three independent OSCE institutions in the Human Dimension indicate. This article shows the importance of the Third Basket in the Helsinki process in general and the impact of media freedom on stable societies in particular. Freedom of expression is not at the endpoint of the development of democratic societies, but one of the prerequisites.

Keywords: CSCE/OSCE, media freedom, OSCE Representative on Freedom of the Media, human security, human and civil rights, Human Dimension, Helsinki

1. Die »humanitäre Dimension« der KSZE

Die erste Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) fand in einer Zeit statt, die geprägt war durch den Kalten Krieg, militärische Aufrüstung und den Dualismus der beiden Blöcke. In Wien finden parallel zur KSZE die 1973 begonnenen MBFR-Verhandlungen¹

zur Truppenreduzierung in Mitteleuropa statt. Vor diesem Hintergrund sind auch die Entstehung und Aufgaben der KSZE zu sehen. Doch dabei darf nicht vergessen werden, dass sich die KSZE bereits in ihren Anfängen als umfassendes Instrument der Sicherheitspolitik und Friedenssicherung durch Zusammenarbeit verstand, und Menschen- und Bürgerrechte seit jeher zu ihren integralen Bestandteilen gehören.

* Freimut Duve, von 1998-2003 OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit, von 1980-1998 Abgeordneter des Deutschen Bundestages, Hamburg/Christian Möller, M.A., Project Officer im Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Wien.

¹ MBFR: *Mutual and Balanced Force Reductions*.

Mit dem Budapester Appell des Politischen Beratenden Ausschusses vom 17. März 1969 wiederholt der Warschauer Pakt seine Absicht, eine *Gesamteuropäische Konferenz* einzuberufen, die von einem Vorbereitungstreffen eingeleitet werden soll. Eine wichtige Motivation der Sowjetunion zur Anregung einer solchen Konferenz ist neben der Verlangsamung des Wettrüstens und einer Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch die Idee, den »Status quo legitimiert zu erhalten«². Auch in Deutschland stehen konservative Stimmen der Idee einer gemeinsamen Konferenz mit der Sowjetunion kritisch gegenüber: »Die KSZE sollte, so stellte es sich aus sowjetischer Sicht Ende 1972 dar, vor allem der Stabilisierung des eigenen Hegemonialsystems dienen und – dies war ein weiteres Ziel – günstige psychologische, aber auch praktische Voraussetzungen für die wirtschaftliche Kooperation schaffen helfen.«³

Nach einem langwierigen Prozess werden im Rahmen der ersten Konsultationen in Helsinki 1972/1973 der zunächst enger gesteckten Agenda auf Betreiben der westlichen Staaten jedoch auch Themenbereiche wie Menschen- und Bürgerrechte hinzugefügt. Auch die zweite und längste Phase der tatsächlichen Konferenz – vom 18. September 1973 bis zum 21. Juli 1975 in Genf – ist dann geprägt vom Gegensatz zwischen den westlichen Ländern und den Staaten des Warschauer Pakts. Während die UdSSR und die Ostblockstaaten die Anerkennung des territorialen Status quo nach 1945/49 und die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen über die Blöcke hinweg anstreben, legen die westlichen Staaten großen Wert auf die Verankerung der Menschen- und Grundrechte.⁴ Eine Mittlerrolle zwischen den Blöcken fällt dabei den neutralen und nicht-gebundenen Staaten (*N+N*) zu, denen es unter anderem gelingt, Kompromisse vorzubereiten, aber auch eigene Akzente in die Verhandlungen einzubringen.⁵

Bereits die Schlussakte von Helsinki, sozusagen das »Gründungsdokument« der KSZE, enthält dann sowohl im »Dekalog« als auch in Korb III – der so genannten »Menschlichen Dimension« – Bekenntnisse zu Gedanken- und Überzeugungsfreiheit und mit der Bezugnahme auf die allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen auch zu den Prinzipien der Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 19 AEMR). Diese Zugehörigkeit der Menschenrechte zu den Aufgaben der KSZE/OSZE wird bedauerlicherweise in der wissenschaftlichen Betrachtung der Organisation oftmals vernachlässigt.

Die Aufnahme der Menschenrechtsfragen in den Prinzipienkatalog und die humanitäre Dimension von Korb III der KSZE stellen eine wichtige Grundlage für die Arbeit der Konferenz dar. Erstmals in Europa verständigen sich Ost und West auf eine gemeinsame Vereinbarung in humanitären Fragen und machen diese auch zum Gegenstand des gegenseitigen Interesses der Staaten. Von zentraler Bedeutung hierbei ist, dass mit der allgemeinen Anerkennung der Schlussakte diese *Humanitäre* oder *Menschliche Dimension* damit nicht mehr nur innere

Angelegenheit einzelner Staaten ist. Allen teilnehmenden Staaten wird somit ein Instrument eröffnet, auf Verstöße gegen die in der Schlussakte enthaltenen Prinzipien hinzuweisen und diese auf die Tagesordnung zu bringen. »Daraus leitet sich eine Rechenschaftspflicht der OSZE-Staaten gegenüber ihren Bürgern und gegeneinander ab – ein Novum im Vergleich zu allen anderen Staatengemeinschaften.«⁶

Dieses Übereinkommen der Teilnehmerstaaten bildet auch eine wichtige Grundlage für die erst wesentlich später geschaffenen Ämter des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und eben des Medienbeauftragten. Schon damals wurde erkannt, »daß dauerhafte Entspannung letztlich nur in dem Maß möglich ist, in dem die Menschenrechte in ganz Europa respektiert werden«⁷.

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Journalisten und die Gewährleistung von Meinungsfreiheit waren zu allen Zeiten Ziele der KSZE/OSZE, auch wenn diese unter klassischen sicherheitspolitischen Gesichtspunkten oftmals etwas stiefmütterlich behandelt werden. Doch eine freie Presse und das Recht auf freie Meinungsäußerung sind nicht ein Luxus, der sich irgendwann im Laufe der Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft einstellt, sondern unabdingbare Voraussetzung für die Bildung eines jeden Rechtsstaates und für humanitäre Sicherheit, wie Forschung und Geschichte gleichermaßen zeigen.

Tatsächlich veränderte die Schlussakte von Helsinki Lebensverhältnisse: »'Helsinki' wurde bis 1989 zum Symbol für Dissidenten und für nichtstaatliche Organisationen, die sich unter Berufung auf die Schlussakte für die Verwirklichung von Grundrechten einsetzen.«⁸ Ohne den Helsinki-Prozess sind beispielsweise Untergrundpublikationen von Bürgerrechtlern in Osteuropa – der so genannte Samizdat – schwerlich vorstellbar.

In der politischen und gesellschaftlichen Realität der siebziger Jahre bedeutet die Zusammenarbeit in humanitären Fragen zunächst vor allem auch eine Erleichterung von Verwandtenbesuchen, Familienzusammenführungen und Eheschließungen, Reiseerleichterungen sowie Tourismus oder Jugendaustausch. Auch wenn in diesen Bereichen durch »das restriktive Verhalten der osteuropäischen Staaten«⁹ dieser Prozess ins Stocken kommt, wird schon damals die Informationsfreiheit als Menschenrecht problematisiert: »Zahlreiche Menschen in Ländern mit staatlich kontrollierter Presse haben andererseits ein starkes Interesse an möglichst umfangreichen Informationen. Ein Problem bilden auch die Beschränkungen, die für die Tätigkeit von Journalisten in einigen Ländern bestehen. Es liegt auf der Hand, daß über diese sehr empfindliche Thematik lange und schwierige Verhandlungen stattfanden. Die Diskussionen wurden jedoch mit dem Willen zur Verständigung geführt. Die Texte stellen erhebliche Fortschritte auf dem schwierigen Weg zur Informationsfreiheit dar.«¹⁰

2 Tudyka (1997), S. 33.

3 Schwarz (1977), S. 28.

4 Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, OSZE-Sektion *Vademecum. Eine Einführung über die »Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. http://www.ssn.ethz.ch/static/osce/osce_vad.htm. Letzter Besuch: 25.05.2002.

5 Vgl. AA (1984), Leue (1999).

6 Duve (1997), S. 234.

7 Schwarz (1977), S. 26.

8 Tudyka (1997), S. 35.

9 Ebenda.

10 AA (1984), S. 26f.

Neben einer Reihe von Expertentreffen zu verschiedenen Themen gibt es insgesamt vier Helsinki-Folgetreffen¹¹, von denen die ersten drei jedoch in der Hochphase des Kalten Kriegs geprägt sind von dem Gegensatz zwischen Ost und West¹² und bei denen der Gruppe der neutralen und blockfreien N+N-Staaten eine große Bedeutung als Mittler zukommt. Neben der 1984 einberufenen Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und weiteren Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie über die friedliche Regelung von Streitfällen ist es vor allem der Amtsantritt Michail Gorbatschows als Generalsekretär der KPdSU im März 1985, der in seiner Folge Entspannung in die Ost-West-Beziehungen bringt.¹³

Während der ganzen Zeit sind Menschenrechte ein wichtiges Thema der Konferenzen und werden in eine Reihe von Abschlussdokumenten und Erklärungen aufgenommen. Die darin enthaltenen Bekenntnisse zur Meinungs- und Pressefreiheit bilden somit auch eine verpflichtende Grundlage für alle heutigen 55 OSZE-Teilnehmerstaaten.

2. Die Menschenrechtsinstitutionen der OSZE

Als erste unabhängige Institution des Dritten Korbes wurde 1990 das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) etabliert. Das BDIMR¹⁴ war ursprünglich »das Büro für Freie Wahlen, eine Institution für internationale Wahlbeobachtung, die Komponente der Menschlichen Dimension im Institutionenpaket, über das auf dem Pariser Gipfel der KSZE 1990 verhandelt werden sollte«¹⁵.

Seine erste Aufgabe bestand darin, die Wahlen in den nach dem Zusammenbruch des Ostblocks neu entstandenen demokratischen Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie in den zentralasiatischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion zu beobachten. Mit dem Helsinki-Dokument von 1992 wird das BDIMR weiter gestärkt¹⁶ und wurde die »Hauptinstitution der Menschlichen Dimension«¹⁷, wobei Norwegen vorausschauend den Begriff der Menschenrechte in den Institutionentitel aufnehmen lässt.¹⁸

In der Folge organisiert das BDIMR alle zwei Jahre ein Implementierungstreffen in Warschau, das die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen aus Korb III überwacht und an dem neben den OSZE-Teilnehmerstaaten auch eine Reihe anderer IGOs und NGOs teilnehmen. Dieses *Human Dimension Implementation Meeting* ist das größte Treffen von Menschenrechtsorganisationen weltweit und zeigt einmal mehr die Bedeutung, die die OSZE der humanitären Dimension beimisst.

Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, der zweiten Menschenrechtsinstitution der OSZE, wurde seit 1992 durch den Niederländer Max van der Stoel, der 2001 von dem Schweden Ralf Ekéus abgelöst wurde, geprägt.¹⁹ Das Amt soll Spannungen, die den Frieden, die Stabilität oder die guten Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten gefährden könnten und sich aus ethnischen Spannungen entwickeln, erkennen und lösen. Sein Mandat erlaubt dem Hohen Kommissar (*High Commissioner on National Minorities, HCNM*) das frühe Eingreifen, also die Präventivdiplomatie. »Der Hohe Kommissar sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten [...].«²⁰ Er nutzt bei seiner Arbeit Mittel der stillen Diplomatie und führt vertrauliche Gespräche mit den Mitgliedern der verschiedenen ethnischen Gruppen und Regierungen. Vor allem Max van der Stoel unternahm viele Reisen in OSZE-Teilnehmerstaaten, um vor Ort Konflikte zu beseitigen. Durch die nachhaltige, aber unscheinbare Effizienz seiner Arbeit blieben die Erfolge recht oft außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung – was wiederum eine *conditio sine qua non* für das Gelingen seiner Missionen war. Van der Stoel wird mit dem Satz zitiert: »Hoffentlich ist es mir gelungen, in den letzten Jahren einige Schlagzeilen zu verhindern.«²¹ Sein Amt unterscheidet sich also auch insofern von dem des Beauftragten für Medienfreiheit, als es zu dessen Amt und Arbeitsweise gehört, Missstände offen zu kritisieren.

1997 richtet die Organisation dann auf Betreiben der deutschen Kohl/Kinkel-Regierung das Amt des Beauftragten für Medienfreiheit (*Representative on Freedom of the Media/RFOM*) in Wien ein, das von 1998 bis 2003 von Freimut Duve bekleidet wird; im März 2004 tritt sein Nachfolger Miklos Haraszti sein Amt an. Mit diesem Amt wird eine unabhängige Institution geschaffen, die die Situation der Medienfreiheit in allen 55 Teilnehmerstaaten der OSZE beobachtet.²² Freimut Duve schreibt 2001 in einem Essay über die Entstehung seines Amtes: »Als die OSZE [...] 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.«²³

Auf Anregung Freimut Duves wurde auch in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) das Amt eines Rapporteurs on Freedom of Expression geschaffen, dessen Mandat aber bei weitem nicht die Interventionsmöglichkeiten eröffnet, die der OSZE-Beauftragte hat. Entsprechende Initiativen für Asien und Afrika sind bisher nicht erfolgreich gewesen, was auch hier die Besonderheit der OSZE zeigt.

11 Belgrad 1977-78, Madrid 1980-83, Wien 1986-90 und Helsinki 1992.

12 Stichwortartig und stellvertretend können der sowjetische Einmarsch in Afghanistan 1979, die Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1981, der Abschuss eines koreanischen Passagierflugzeugs durch sowjetische Jagdflieger 1983 oder das Wettrüsten zwischen der Sowjetunion und den USA angeführt werden: Ereignisse, die »endgültig den KSZE-Prozess auf seiner Bahn zu werfen drohte[n]« (Tudyka 1997: S. 36).

13 Vgl. Tudyka (1997), S. 37.

14 Das BDIMR wird in der englischen Abkürzung und im allgemeinen Sprachgebrauch der OSZE ODIHR genannt (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*).

15 Hurlburt (1995), S. 277.

16 Helsinki Dokument 1992, Kap. VI *Die Menschliche Dimension*. In: AA (1998), S. 182ff.

17 Helsinki Dokument 1992. In: AA (1998), S. 183.

18 Vgl. Hurlburt (1995), S. 278.

19 Für eine umfassende Darstellung der Amtszeit van der Stoels siehe: Kemp (2001).

20 AA (1998), S. 151.

21 Zitiert nach Löffler (2001), S. 61.

22 Vgl. Möller (2002).

23 Duve (2001), S. 37. Hervorhebung im Original.

3. Medienfreiheit und Sicherheitspolitik

Bereits 1996 stiftete die Parlamentarische Versammlung der OSZE den Preis für Journalismus und Demokratie, dessen erster Träger der polnische Solidarność-Unterstützer Adam Michnik war. Und auch das Amt des Medienbeauftragten wurde nicht nur eingerichtet, weil Presse- und Medienfreiheit eines der elementaren Menschenrechte, »a key to democracy in any society«²⁴ und eines der wichtigsten Rechtsgüter demokratischer Gesellschaften ist, sondern auch weil freie Medien als »vierte Gewalt« so eng mit Sicherheit und Stabilität verbunden sind. Freie Medien und eine unabhängige Rechtsprechung stellen sicher, dass sich die Mächtigen – Regierungen, aber auch Wirtschaftskonzerne oder andere Gruppen – an die Spielregeln halten. Unabhängige Medien halten Korruption und Machtmissbrauch im Zaum. Zensur hingegen beeinträchtigt den freien Gedankenaustausch, Neuerungen und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Ohne Medienfreiheit gibt es keine moderne demokratische Gesellschaft.

Die Aufgabe des OSZE-Medienbeauftragten besteht darin, eben diese Funktion der Presse sicherzustellen, um somit langfristig intra- und interstaatliche Konflikte zu vermeiden: »The Representative on Freedom of the Media [...] supports the principle of an independent media as a foundation for civil society. Although most of these activities have little direct influence on the occurrence or avoidance of violent conflict, they are assumed to create the necessary long-term conditions for eliminating violence as a means for resolving conflicts of interest and substituting for coercion and the use of force a democratic process of give-and-take, compromise, and bargaining, as a way of overcoming differences.«²⁵

Es handelt sich bei der Presse- bzw. Medienfreiheit zwar um ein Grundrecht, doch seine Einhaltung ist weltweit und auch im OSZE-Gebiet alles andere als gewährleistet. In vielen Ländern kommt es zu Verletzungen dieser Freiheit. Journalisten werden verhaftet, entführt oder gar ermordet. Verlage werden geschlossen, Druckschriften beschlagnahmt, Internetinhalte gefiltert, Gerichtsverfahren manipuliert und dergleichen mehr.²⁶ Die Medien-NGO *Reporters sans frontières* berichtet allein für das Jahr 2003 von 120 inhaftierten und 42 getöteten Journalisten weltweit. Und allein die Vehemenz, mit der Journalisten und verschiedene Organisationen auf der einen Seite die Durchsetzung der Pressefreiheit fordern, auf der anderen Seite Staaten unliebsame Medien zu unterdrücken versuchen, zeigt die Brisanz dieses Themenbereiches.

In einigen Staaten der OSZE, westlich wie östlich von Wien, sind weite Teile der Medienlandschaften in der Hand von einzelnen Politikern oder Parteien. Der Einfluss, der hier auf redaktionelle Inhalte genommen wird, kann erheblich sein.²⁷ Auch die Praxis vor allem regionaler Politiker in einigen Teilen des OSZE-Gebietes, in der Vorwahlzeit neue Medien zu gründen oder bestehende zu übernehmen, um sie zu Wahlkampfzwecken zu nutzen, ist weit verbreitet.²⁸ Nur die Pluralität und Objektivität

24 *Reporters sans frontières*, Annual Report 2002. <http://www.rsf.fr/rubrique.php3?id_rubrique=144> Letzter Besuch 10.09.2002.

25 Hopmann (1999/2000), S. 101.

26 Vgl. Möller (2004b).

27 Dohnanyi/Möller (2003).

28 Möller/Popescu (2004).

von Medien, die Unabhängigkeit der Redaktionen und die Vielfalt von Meinungen garantieren aber die ausgewogene Information der Öffentlichkeit.

Die *Watchdog*-Funktion der Medien beschränkt sich jedoch nicht mehr nur auf politische Zusammenhänge und als so genannte vierte Gewalt auf die Kontrolle staatlicher Aktivitäten und die Verhinderung von Machtmissbrauch. Nicht nur staatliche, sondern auch Repressionen durch Wirtschaftsunternehmen können zu einer erheblichen Einschränkung der Medienfreiheit führen. Neben Politik und Staat beeinflussen heute auch finanzstarke Wirtschaftsunternehmen große Teile des öffentlichen Lebens. Wo die Medienlandschaft durch Unternehmen dominiert wird oder zu großen Teilen im Besitz von Unternehmen ist, besteht die Gefahr, dass die Medien ihrer Kontrollfunktion in Bezug auf eben diese Konzerne nicht mehr nachkommen können.²⁹ In der Praxis ist dies beispielsweise in Russland zu beobachten, wo nach der feindlichen Übernahme des einzigen nichtstaatlichen Fernsehsenders NTV durch das staatlich kontrollierte Unternehmen *Gazprom* im Jahre 2001 dann im Januar 2002 mit TV-6 der letzte noch unabhängige Fernsehsender – angeblich aufgrund von Liquiditätsproblemen – durch Gerichtsbeschluss abgeschaltet wird.³⁰ Die sich hier andeutende Verquickung von wirtschaftlichen und politischen Interessen zum Nachteil einer ausgewogenen und freien Medienlandschaft stellt eine besonders problematische Entwicklung vor allem in Russland dar, die zudem schwer zu Gunsten der Medienfreiheit zu beeinflussen sein dürfte. Auch in der Einschätzung des OSZE-Medienbeauftragten ist der Grat zwischen wirtschaftlicher Autonomie und der Abhängigkeit von Unternehmen schmal:

»Regarding the influence of the so-called oligarchs in the media, there are no easy answers, no black or white solutions. The advertising market is still weak, and many media outlets need the financial support of big business. I fully agree with the views often expressed by Russian officials that a true free press has to be economically independent. Dependence on big business, however, hampers its ability to act as a watchdog, investigating unsavoury business practices and corruption, what I call the corrective function of the media. It is difficult to expect a Gazprom controlled media outlet to criticize Gazprom.«³¹

Noch schwerwiegender sind die Konsequenzen für die Medienfreiheit und nicht zuletzt auch die Sicherheit von Journalisten, wenn zusätzlich kriminelle Vereinigungen versuchen, Einfluss auf die Medien zu nehmen, wie es vor allem in einigen Transitionsländern im OSZE-Gebiet der Fall ist. Die Bedeutung und die Macht krimineller Strukturen und die Vernetzung durch wirtschaftliche und politische Zusammenhänge hindurch ist nur schwer zu durchschauen. Gegenseitige Protektion und Abhängigkeiten sowie das Durchsetzen von Einzelinteressen machen mittelfristig eine grundlegende Veränderung dieser Verhältnisse äußerst unwahrscheinlich. Neben den trotz allem unternommenen

29 Vgl. Djankov et al. (2001).

30 Vgl. OSCE Representative on Freedom of the Media *Report to the Permanent Council of 5 April 2001* <http://www.osce.org/fom/documents/reports/2001/rep_pc05Apr2001.pdf> Letzter Besuch: 25.09.2002. Vgl. OSCE Representative on Freedom of the Media *Report to the Permanent Council of 14 March 2002*. <http://www.osce.org/fom/documents/reports/2002/rep_pc14Mar2002.pdf> Letzter Besuch: 25.09.2002.

31 OSCE Representative on Freedom of the Media *Written statement at the Permanent Council of 24 January 2002*. <http://www.osce.org/fom/documents/speeches/2001/stat_pc24Jan2002.pdf> Letzter Besuch: 25.09.2002.

Bemühungen zur Stärkung der Medienfreiheit ist vor allem auch der Schutz von Journalisten eine der vordringlichsten Aufgaben in diesen Regionen.

Trotz der oben erwähnten Gefahren, die durch den unkontrollierten Einfluss von Wirtschaftsunternehmen auf Medienhäuser entstehen können, darf ein weiterer Punkt, der für die Freiheit der Medien spricht, nicht außer Acht gelassen werden: Die Medien haben sich mittlerweile zu einem bedeutenden Wirtschaftszweig entwickelt, der in den nächsten Jahren unter anderem durch neue Techniken noch weiter expandieren wird. Auch wenn der Mediensektor kein Geschäft wie jedes andere und ein gewisses Maß an behördlichen Regulierungsmaßnahmen gerechtfertigt ist, so kann doch nur größtmögliche Libertät seine Entwicklung positiv beeinflussen. Hier bedeutet die Abwesenheit repressiver Maßnahmen also auch volkswirtschaftliche Vorteile.³²

4. Synergieeffekte zwischen der zweiten und dritten Dimension

Diese Zusammenhänge zwischen Fragen der Menschenrechte und wirtschaftlichen Effekten sind auch der OSZE bewusst. Sie spricht von *Synergieeffekten zwischen der zweiten und der dritten Dimension*, also zwischen wirtschaftlichen Fragen und der Situation der Menschenrechte.³³ So heißt es in der Charta von Istanbul 1999:

»The OSCE's efforts within the human dimension have significant economic effects and vice versa, for example by mobilizing human resources and talents and by helping to build vibrant civil societies.«³⁴

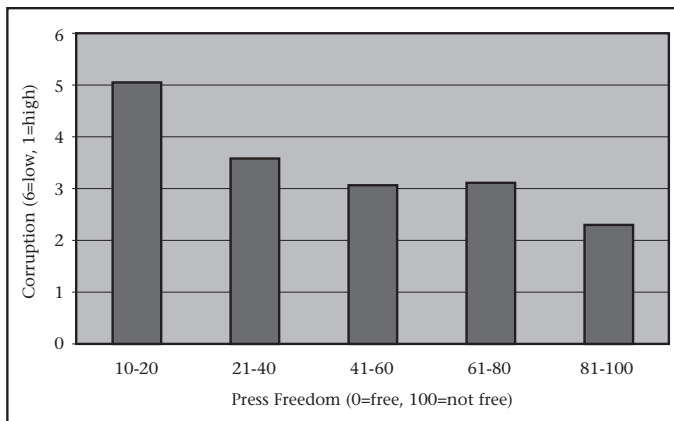
Am deutlichsten lassen sich die angesprochenen Synergieeffekte an Themen beobachten, die per se beide *Dimensionen* betreffen, wie beispielsweise die Korruption.³⁵ Hier wirken sich Defizite bei den Menschenrechten direkt auf die wirtschaftliche Situation aus:

»A restriction of press freedom seems to eliminate an important control mechanism and to encourage corrupt behavior within the bureaucracy. This corruption [...] is hard to fight and leads to lower investment and growth.«³⁶

Gerade in diesem Bereich ist also eine freie Presse ein geeignetes Mittel, um Missstände aufzudecken: »An independent press is the most likely mean for uncovering political trespassing.«³⁷ Brunetti und Weder belegen diese Korrelation zwischen einem hohen Maß an Pressefreiheit und einem niedrigen Maß an Korruption empirisch. Auf Grundlage der Indizes von *Freedom House* und des *World Human Rights Guide*³⁸ wird hier zunächst die Situation der Pressefreiheit in den verschiedenen Ländern betrachtet, die dann in ein Verhältnis zum Ausmaß von

Korruption gesetzt wird.³⁹ Trotz aller Probleme, die sich aus dieser Datenlage ergeben und trotz anderer multikausaler Einflüsse wie etwa der Höhe von Löhnen oder der Schulbildung kommen Brunetti/Weder zu dem eindeutigen Ergebnis: »Countries with a freer press tend to have less corruption.«⁴⁰

Abbildung 1:
The simple relationship between press freedom and corruption.



Quelle: Brunetti/Weder (1998), 11.

»The empirical evidence presented in this paper shows a strong association between the level of press freedom and the level of corruption across countries. It suggests that an independent press may represent an important check against corruption. [...] According to our estimates improving press freedom could reduce the corruption by up to almost 2 points in the corruption index which ranges from 0 to 6. [...] In other words, a country like Belarus, might be able to improve the investment rate by almost 3 percentage points annually by completely liberalizing the press and reducing corruption accordingly.«⁴¹

Die notwendigerweise simplifizierende statistische Methodik zeigt deutlich den Einfluss von Medienfreiheit auf wirtschaftliche Prozesse. Neben der Gewissheit, die Bestimmungen unterschiedlicher Dokumente – wie der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen und der OSZE-Verpflichtungen – einzuhalten, ist also davon auszugehen, dass Staaten mit einer liberalen Kommunikationskontrolle auch einen volkswirtschaftlichen Vorteil haben.

5. Media Freedom + Rule of Law = Human Security

Die KSZE hat sich als Instrument der Sicherheitspolitik schon in den instabilen Zeiten des Kalten Krieges bewusst die Durchsetzung und Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten als integrale Aufgabe gegeben. Die humanitäre Dimension der OSZE bildet zusammen mit den militärisch-

32 Vgl. Schneider (2002), S. 2ff.

33 Vgl. Ghebali (2001), S. 38f.

34 Organization for Security and Co-operation in Europe/OSZE (1999) *Charter for European Security. Istanbul Summit November 1999*. <<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/istachart99e.htm>> Letzter Besuch: 23.09.2002.

35 Für weitere Informationen zum Komplex Korruption und Menschenrechte siehe auch die Veröffentlichungen und Arbeitspapiere der NGO *Transparency International*. <<http://www.transparency.org>> Letzter Besuch: 29.09.2002.

36 Brunetti/Weder (1998), S. 21.

37 Brunetti/Weder (1998), S. 2.

38 Humana (1992).

39 Datengrundlage der Untersuchung von Brunetti/Weder (1998) ist der Indikator des *International Country Risk Guides*, der jährlich erscheint und das Ausmaß der Korruption auf einer Skala von 0 (»high government officials are likely to demand special payments« und »illegal payments are generally expected throughout lower levels«) bis 6 (so gut wie keine Korruption) darstellt. Für weitere Informationen siehe neben Brunetti/Weder (1998) auch Knack/Keefer (1995), S. 207-227.

40 Brunetti/Weder (1998), S. 11.

41 Brunetti/Weder (1998), S. 19ff.

politischen und ökonomisch-ökologischen Körben eine gleichgewichtige Aufgabe der OSZE, die auf vielen Gipfel- und Ministerratstreffen immer wieder bestätigt wurde. Diese OSZE-Verpflichtungen sind universal und trotz aller geschichtlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Unterschiede bindend und alle Teilnehmerstaaten müssen sich an ihrer Einhaltung messen lassen.

Die humanitäre Dimension der OSZE ist nicht ein Gegensatz zur Sicherheitspolitik des ersten Korbes. Vielmehr macht erst der umfassende Ansatz der OSZE deren einzigartigen Charakter aus und hat den Helsinki-Prozess, die Kommunikation und Verbesserung der Lebensbedingungen über Systemgrenzen hinweg sowie den friedlichen Wandel erst ermöglicht.

Neben ethisch-moralischen Verpflichtungen oder einer Begründung in den universellen Menschenrechten ist Meinungs- und Medienfreiheit ein integraler Bestandteil und eine wesentliche Voraussetzung für moderne demokratische Gesellschaften, wobei in der Argumentation neben dem Verweis auf die Menschenrechte durchaus auch die ökonomischen und gesellschaftlichen Vorteile einer freien Presse betont werden können.⁴² Das »Spannungsfeld« zwischen Sicherheitspolitik und Menschenrechten erscheint somit nur auf den ersten Blick gegensätzlich: »Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat sind nicht nur ein moralischer Selbstzweck: Erst ihre Durchsetzung legt den Grund für Frieden und Sicherheit in und zwischen den Staaten.«⁴³

42 Vgl. Peacock (1993), S. 19.

43 Duve (1997), S. 236.

Literatur

- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland/AA (1984) Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozess. 6. Aufl. Bonn.
- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland/AA (1998) Von der KSZE zur OSZE. Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997. Bonn.
- Brunetti, Aymo/Weder, Beatrice (1998) A Free Press is Bad News for Corruption. Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel, WWZ-Discussion Paper Nr. 9809. Basel: WWZ-Forum.
- Djankov, Simeon/McLiesh, Caralee et al. (2001) Who owns the Media? Almost universally the largest media firms are controlled by the government or by private families. Policy Research Working Paper. Nr. 2620, June 2001: World Bank.
- Dohnanyi, Johannes von/Möller, Christian (Hrsg.) (2003) The Impact of Media Concentration on Professional Journalism. Wien: OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit.
- Duve, Freimut (1997) Die OSZE ist Geschichte und hat eine Geschichte. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.) (1997) OSZE-Jahrbuch. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Baden-Baden: Nomos, S. 233-237.
- Duve, Freimut (2001) Medienfreiheit organisieren. Ein Amt für Pressefreiheit in der OSZE. In: Internationale Politik, 5/2001, S. 37-42.
- Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA), OSZE-Sektion Vademecum. Eine Einführung über die »Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. <http://www.ssn.ethz.ch/static/osce/osce_vad.htm> Letzter Besuch: 25.05.2002.
- Ghebali, Victor-Yves (2001) Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen – Vom Umgang mit der russischen Malaise. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.) (2001) OSZE-Jahrbuch. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Baden-Baden: Nomos, S. 29-40.
- Hopmann, Terrence P. (1999/2000) How to Evaluate OSCE's Role in Conflict Management. In: Lutz, Dieter S./Tudyka, Kurt P. (Hrsg.) (1999/2000) Perspektiven und Defizite der OSZE. Baden-Baden: Nomos. S. 91-140.
- Humana, Charles (1992) World Human Rights Guide. 3. Aufl. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Hurlburt, Heather F. (1995) Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte: Die Antwort der OSZE auf die Herausforderung der Demokratisierung. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.) (1995) OSZE-Jahrbuch. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Baden-Baden: Nomos, S. 277-285.
- Kemp, Walter A. (Hrsg.) (2001) Quiet Diplomacy in Action: the OSCE High Commissioner on National Minorities. Den Haag: Kluwer Law International.
- Knack, Stephen/Keefer, Philip (1995) Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. In: Economics and Politics 7, S. 207-227.
- Leue, Michael (1999) Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und ihre Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung. Frankfurt a.M.: Lang.
- Möller, Christian (2002) Presse- und Medienfreiheit im OSZE-Gebiet: Mandat Möglichkeiten and Aktivitäten des Beauftragten für Medienfreiheit der OSZE. M.A. Univ. Kiel.
- Möller, Christian (2004a) The Mandate, Possibilities and Activities of the OSCE Representative on Freedom of the Media. In: Ghebali, Victor-Yves et al. (Hrsg.) The Future

- of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU. PSIO Occasional Paper 1/2004. Genf.: Graduate Institute of International Studies. S. 123-145.
- Möller, Christian (2004b) 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: Nomos, S. 357-370.
- Möller, Christian/Popescu, Alexandra (2004) Transformationen des Journalismus: Über die Implementierung des Prinzips Unabhängigkeit in osteuropäischen Staaten seit 1989. In: Duve, Freimut/Haller, Michael (Hrsg.) Leitbild Unabhängigkeit: Die publizistische Verantwortung in der Mediengesellschaft. Konstanz: UVK.
- Peacock, Alan (1993) The Value of Freedom of Expression. In: El-Agraa, Ali M. (1993) Public and International Economics. Houndsmill: Macmillan. S. 10-19.
- Schneider, Norbert (2002) Das Verhältnis von Aufsicht und Beaufsichtigtem – Informationsgesellschaft und die Rolle der Medienaufsicht. In: Fachjournalist. Nr. 5 Oktober 2002. S. 2-5.
- Schwarz, Hans Peter (1977) Zwischenbilanz der KSZE. Stuttgart: Seewald.
- Tudyka, Kurt P. (1997) Das OSZE-Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok. Opladen: Leske + Budrich.

Interpreting Self-Defense Restrictively: The World Court in the Oil Platforms Case

Leopold von Carlowitz*

Abstract: The judgment in the *Oil Platforms* case between Iran and the United States is the third decision by the International Court of Justice in a series that restrictively interprets the international law on the use of force. The article provides an overview of the case and comments in detail on the parties' arguments and the Court's findings on the right to self-defense, essential security interests and related evidentiary issues. The case is seen as a remarkable statement of the world court emphasizing the limits of the use of force and the role of the UN Charter at a time when the traditional law on self-defense is challenged by political events and legal writing.

Keywords: International Court of Justice, use of force, self-defense, circumstantial evidence, Iran-Iraq war

Discussions on the lawfulness of pre-emptive strikes as included in the US National Security Strategy of September 2002 and on the legality of the Iraq war in spring 2003 have seriously challenged the law on self-defense as reflected in Article 51 of the UN Charter.¹ Pressed to take a position, the United Nations recently stated in the Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change that »we do not favour the rewriting or reinterpretation of Article 51.«² The Panel recommended that States who have good

arguments for preventive military action should discuss their case in the Security Council which could authorize such action if it chooses to.³ But does this statement express the current international law on self-defense?

When determining existing international law, the jurisprudence of the International Court of Justice is of particular relevance. The Advisory Opinion on the *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories* demonstrates that highly politicized questions of international law are from time to time submitted to the principal judicial organ of the United Nations for non-binding decision. Despite some calls to do so, the General Assembly did not, however, request the Court to provide an advisory opinion on the legal aspects of the Iraq war whereby the Court could have addressed the issue whether the limits of lawful use of force as set by the UN Charter may be interpreted loosely.⁴

* Leopold von Carlowitz is Research Fellow with the Peace Research Institute Frankfurt (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung). In 2003, he also served as Counsel to the Islamic Republic of Iran in the Oil Platforms Case.

1 See for example: A.D. Sofaer, 'On the Necessity of Preemption', 14 *European Journal of International Law* (2003), pp. 209-227; M. Bothe, 'Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force', *ibid.*, pp. 227-240; M. Byers, 'Preemptive Self-defense: Hegemony, Equality and Strategies of Legal Change', 11 *The Journal of Political Philosophy* (2003), pp. 171-190; T. Bruha, 'Irak-Krieg und Vereinte Nationen', 41 *Archiv des Völkerrechts* (2003), pp. 295-313; D. Thürer, 'Irak-Krise: Anstoß zu einem Neuüberdenken der völkerrechtlichen Quellenlehre?', *ibid.*, pp. 314-326; M.J. Glennon, 'Why the Security Council Failed', *Foreign Affairs*, May/June 2003; Secretary-General Kofi Annan's Address to the General Assembly, 23 Sept. 2003, <www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>

2 Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 'A more secure world: Our shared responsibility', 2 December 2004, UN Doc. A/59/565, para. 192.

3 *Ibid.*, para. 190.

4 See for example: C. Weeramantry, 'Internationaler Gerichtshof kann sehr rasch handeln', *Frankfurter Rundschau*, 26 March 2003; also: 'Iraq War Illegal', *Sunday Observer*, 23 March 2003.