

Im Fokus

Verschärfte Medienkontrolle oder Protektionismus?

Katrin Willmann

What's on the Agenda? Tighter Control or Protectionism in the Media?

Abstract

The new "Measures for Administering the Release of News and Information in China by Foreign News Agencies" have been widely criticized. The article analyses the opponents' arguments for a stronger control on media in the PRC on one hand and for a better competitiveness of the Chinese press agency Xinhua on the other. The author states that the new regulations have already been part of the media politics in the past and that only by taking in account the convictions of Chinese journalists in summer 2006 there are enough signals for a stronger media control under the Hu-Wen Administration. The article concludes that the balancing between commercialisation and propaganda in the media politics is being continued.

Keywords: China, media politics, censorship, competitiveness, protectionism

Internationale Kritik an der Verschärfung der Medienkontrolle

Die „Maßnahmen für die Verwaltung der Veröffentlichung von Nachrichten und Informationen in China durch ausländische Nachrichtenagenturen“, die die chinesische Nachrichtenagentur Xinhua am 10. September 2006 veröffentlichte, wurden im Ausland kontrovers diskutiert. Zu den Kritikern zählen dabei nicht nur Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, die internationale

Organisation Reporter ohne Grenzen und internationale Medien. Auf der politischen Ebene gab die Kritik von Seiten der Europäischen Kommission dazu Anlass, die Bestimmungen für den Mediensektor während des ASEM-Gipfels in Helsinki zu thematisieren (WSJ, 11.9.06). Ende September brachte der Präsident der EU-Kommission, José Manuel Barroso, auch persönlich in einer Rede seine Bedenken bezüglich der neuen Maßnahmen zum Ausdruck (WP 2006).

Bei den Beurteilungen lassen sich zwei wesentliche Argumentationsstränge unterscheiden. Zum einen wird der chinesischen Regierung unter Staats- und Parteichef Hu Jintao und Ministerpräsident Wen Jiabao vorgeworfen, mit diesem Maßnahmenkatalog die Pressefreiheit in der VR China aus ideologischen Gründen weiter einzuschränken. Die Kritik bezieht sich dabei allerdings nicht in erster Linie auf die Beschränkungen für ausländische Medien in China. Das Urteil umfasst stattdessen den gesamten Mediensektor in der VR China (FAZ, 12.9.06; HB, 12.9.06; NZZ, 12.9.06; SCMP, 13.9.06; RWB, 11.9.06). Zum anderen wird in dieser umfassenden Informationskontrolle der Versuch gesehen, vornehmlich die Marktmacht Xinhuas zu stärken, indem ausländischen Medien und Nachrichtenagenturen der direkte Marktzugang untersagt wird. Insbesondere wegen der Genehmigungspflicht für den Verkauf von Wirtschaftsinformationen werden finanzielle Vorteile für Xinhua prognostiziert (SCMP, 19.9.06; WSJ, 14.9.06; ST, 11.9.06; FT, 25.9.06).

Neue Bestimmungen?

Angesichts des internationalen Aufschreis, der der Veröffentlichung des Maßnahmenkatalogs folgte, stellt sich vor einer Beurteilung des Inhalts und der Konsequenzen für die Pressefreiheit primär die Frage, ob es sich hierbei tatsächlich um neue Bestimmungen handelt, die den chinesischen Medienmarkt neu ordnen werden.

Standortbestimmung der Medienpolitik

Der Mediensektor zählt zu den meistgeschützten Märkten der VR China, für den es im Rahmen des WTO-Beitritts nur geringe Auflagen gibt. Während Investitionen in redaktionelle Tätigkeiten offiziell verboten sind, wurden Vertrieb und Einzelhandel in den letzten Jahren graduell für in- und ausländische Privatinvestitionen geöffnet. Dies ist Folge einer veränderten Medienpolitik, die sich seit dem

XVI. Parteitag im Herbst 2002 vollzogen hat. Die staatliche Medienpolitik unternimmt dabei den Spagat zwischen größerer internationaler Wettbewerbsfähigkeit im Zuge der Globalisierung der Informationsströme und größerer journalistischer Professionalität im Sinne einer staatlich gewollten zunehmenden öffentlichen Kontrollfunktion auf der einen und politischer Propaganda auf der anderen Seite (ST, 16.8.06). Zur Stärkung der Marktmacht gegenüber ausländischen Konkurrenten wurden nach der Bildung von Zeitungs- und Verlagskonglomeraten – Mitte der 1990er Jahre – demzufolge seit dem Jahr 2000 auch Rundfunkmediengruppen gebildet. Bei den Zeitschriften und Zeitungen kam es zudem zu einem Verbot von Zwangsabonnements, deutlich weniger Führungspositionen werden nach ausschließlich parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt und marktfähige Medien werden in „öffentliche Dienstleistungseinheiten“ umgewandelt (Esarey 2006). Etwa die Hälfte der 1.452 im Jahr 2003 verlegten Zeitungen sollen nach staatlichen Plänen ihre Arbeit einstellen, weitere finanzielle Unterstützung vom Staat erhalten nur ausgewählte strategische Presseorgane. Die restlichen Publikationen sind daher gezwungen, neue Finanzierungsmittel zu akquirieren, z. B. über Werbeeinkünfte. Im Zuge der Kommerzialisierung des chinesischen Mediensektors sieht sich die Regierung jedoch mit neuen Problemen konfrontiert. Erstens unterliegen die Publikationen nun in stärkerem Maße dem Urteil und damit dem Kaufwillen der Leser sowie dem ökonomischen Interesse der Werbekunden, was der Funktion eines „Sprachrohrs der Partei“, entgegensteht. Zweitens wird auf diese Weise die Korruption im Mediensektor gefördert, zumal Journalisten nach dem Rückzug des Staates dadurch ihre geringere Bezahlung aufbessern können (vgl. C.a., 2004/6, S. 632-639; Leijonhufvud 2005).

Der Inhalt des Maßnahmenkatalogs

Die „Maßnahmen für die Verwaltung der Veröffentlichung von Nachrichten und Informationen in China durch ausländische Nachrichtenagenturen“ umfassen 22 Artikel.¹ In diesen werden die Zielgruppe, die neuen Durchführungsbestimmungen sowie verbotene Inhalte benannt. Der Maßnahmenkatalog findet Anwendung für die Veröffentlichung von Textnachrichten, Photos, Graphiken und anderen Publikationen auf dem chinesischen Festland durch Nachrichtenagenturen mit Sitz im Ausland, in den Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau so-

¹ Der vollständige Text der neuen Bestimmungen ist in englischer Sprache unter http://news.xinhuanet.com/english/2006-09/10/content_5072528.htm nachzulesen.

wie in Taiwan. Die Maßnahmen beinhalten im Wesentlichen die Verpflichtung ausländischer Nachrichtenagenturen, ihre Publikationen von der chinesischen Nachrichtenagentur Xinhua überprüfen zu lassen und über Vermittlungsagenturen, die von Xinhua zugelassen und registriert sind, vertreiben zu lassen. Unter Strafandrohung sind eine direkte Verbreitung von Nachrichten in China durch ausländische Agenturen oder durch nichtlizenzierte chinesische Vermittler und der nichtlizenzierte direkte Ankauf von chinesischer Seite untersagt. Inhaltlich dürfen die zu verbreitenden Nachrichten aus dem Ausland u.a. nicht verfassungswidrig sein, die nationale Einheit und Souveränität untergraben und die nationale Sicherheit oder die soziale und wirtschaftliche Stabilität gefährden. Xinhua ist berechtigt, die Nachrichten nach diesen Kriterien zu selektieren. Konkrete Hinweise für den Übergang bestehender Verträge werden in dem Maßnahmenkatalog nicht benannt (XNA, 10.9.06).

Weder das Prozedere für eine Veröffentlichung von Nachrichten ausländischer Agenturen noch die inhaltlichen Einschränkungen für die Publikationen stellen eine Neuerung dar. Bereits im April 1996 wurde Xinhua beispielsweise als Kontrollorgan für Wirtschaftsnachrichten ausländischer Nachrichtenagenturen bestimmt. Wie auch in den jüngsten Bestimmungen wurden lizenzierte Agenturen offiziell zur Nachrichtendistribution eingesetzt, und auch die Nachrichtenagenturen in den Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau sowie in Taiwan waren Adressat des Maßnahmenkatalogs (vgl. C.a., 1/1996, Ü 20, 4/1996, Ü 11). Strafrechtlich relevante Bestimmungen etwa aus den Jahren 1989 und 1992 sowie das Strafrecht von 1997 schränken die Pressefreiheit mit derselben Argumentation ein und sehen bei Zuwiderhandeln die Verhängung von Gefängnisstrafen vor (Esarey 2006). Die wesentlichen Grundrechte wie auch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie das Recht zur Veröffentlichung werden den Bürgern in allen Verfassungen der VR China seit 1954 ebenfalls lediglich unter dem Vorbehalt des Schutzes kollektiver und staatlicher Interessen zugesichert (vgl. C.a., 1/2006, S. 7-40; ebenda).

Hinweise auf eine verstärkte Medienkontrolle

In dem jüngsten Maßnahmenkatalog ein deutliches Signal für eine Verschärfung der Pressezensur zu sehen, lässt sich in Anbetracht der kaum zu konstatierenden Neuartigkeit des Inhalts schwerlich halten. Dies gelingt erst dann, wenn für diese

Argumentation weitere Ereignisse im zeitlichen Umfeld der Veröffentlichung mit ins Kalkül gezogen werden.²

Bei der Berichterstattung über „plötzlich eintretende Ereignisse“ wie Epidemien, Natur- und Umweltkatastrophen durch die inländische und ausländische Presse verwies der Staatsrat im Juni und Juli 2006 mit seinem „Notstandsgesetz für plötzliche Unglücke“ in ähnlicher Weise auf die zukünftig notwendige staatliche Autorisation (vgl. C.a., 4/2006, S. 116-117).

Im August 2006 verhängten chinesische Gerichte in folgenden Fällen Freiheitsstrafen gegen chinesische Journalisten, die für ausländische Printmedien tätig sind:

- Zhao Yan, Journalist der *New York Times* war im September 2004 wegen des Verrats von Staatsgeheimnissen an Ausländer verhaftet und angeklagt worden. Zu diesem Verdacht gab ein Vorab-Bericht über den damals bevorstehenden Rücktritt Jiang Zemins von seinem Amt als Vorsitzenden der Zentralen Militärkommission Anlass, der als illegale Weitergabe von parteiinternen Informationen gewertet wurde. Zwar war im März 2006 im Vorfeld des Besuchs Hu Jintaos in den USA überraschend das Gerichtsverfahren gegen Zhao fallengelassen worden, im April war das Verfahren jedoch wieder aufgenommen worden (vgl. C.a., 2004/9, Ü 10, 3/2005, Ü 17, 3/2006, S. 118-119). Angesichts des Vorwurfs war eine Haftstrafe von bis zu zehn Jahren zu erwarten. Nach fast zweijähriger Untersuchungshaft wurde der 44-Jährige nun Ende August 2006 zu einer Freiheitsstrafe von nur drei Jahren verurteilt. Des Verrates von Staatsgeheimnissen wurde er nicht für schuldig befunden. In der Urteilsbegründung kam nur der Tatbestand des Betruges zum Tragen. Im Jahr 2001 soll Zhao einen Dorffunktionär um 20.000 Yuan RMB betrogen haben (FT, 26./27.8.06; SCMP, 26., 29.8.06; WSJ, 29.8.06).
- Ching Cheong, China-Korrespondent der in Singapur ansässigen *Straits Times*, war im April 2005 aufgrund eines Spionageverdachts inhaftiert worden. Dem Hongkonger Journalisten war vorgeworfen worden, im Auftrag ausländischer Geheimdienste Spionage auf dem Festland betrieben zu haben. Mutmaßlicher Anlass seiner Verhaftung, gegen die zahlreiche Petitionen eingingen, war jedoch sein angeblicher Versuch, über einen Mittelsmann eine Abschrift der von Zong Feiming verfassten Memoiren des 1989 gestürz-

² Zu weiteren Repressalien gegen chinesische Journalisten und inländische Medien siehe C.a., 2/2006, 106-110; 3/2006, S. 118-119; 4/2006, S. 116-117.

ten Zhao Ziyang zu erhalten (vgl. C.a., 2/2005, Dok 17, 4/2005, Dok 16). Ende August 2006, also 16 Monate nach seiner Verhaftung, verurteilte ihn das zweite Volksgericht in Beijing zu fünf Jahren Freiheitsentzug und einer Geldstrafe von 300.000 Yuan RMB. Als Urteilsbegründung wurde die Weitergabe von Staatsgeheimnissen an eine mutmaßliche Spionageeinheit in Taiwan angeführt (WSJ, 31.8.06; XNA, 31.8.06; FT, 1.9.06; FAZ, 1.9.06).

Die staatliche Zensur und ihre Folgen bekommen nicht nur chinesische Journalisten zu spüren. Im August 2006 wies der Verein für Auslandskorrespondenten in China (FCCC) in Beijing auf die systematische Behinderung ausländischer Berichterstattung hin. Insbesondere bei Recherchen über politisch sensible Themen wie Proteste gegen Umweltverschmutzung oder Landnahme sei mit Störungen durch chinesische Behörden zu rechnen, bei denen es immer wieder zu Verhaftungen der betroffenen ausländischen Journalisten käme. In den vergangenen zwei Jahren wären ausländische Journalisten mindestens 38mal während ihrer Arbeit festgenommen worden. Dies habe im Hinblick auf die Olympischen Spiele 2008 besondere Brisanz (FT, 8.8.06).

Medienzensur aus politischen und ökonomischen Gründen

Der „Maßnahmenkatalog für die Verwaltung der Veröffentlichung von Nachrichten und Informationen in China durch ausländische Nachrichtenagenturen“ als das ausschlaggebende Signal für eine zunehmende staatliche Medienrepression aus ideologischen Gründen zu werten, würde den Inhalt der Bestimmungen zu hoch bewerten. Ferner würde außer Acht gelassen, dass es sich hierbei lediglich um eine Neuauflage bereits existierender Bestimmungen handelt. Ob diese Maßnahmen dazu beitragen können, die Medienkontrolle zu verstärken, bleibt fraglich. Bereits in der Vergangenheit wurden offizielle Bestimmungen umgangen, und auch dieses umfangreiche Genehmigungsverfahren, das alle Medieninhalte umfasst, könnte die erforderliche Aktualität und Geschwindigkeit des Informationsflusses kaum gewährleisten. Vor allem die schnelle Übermittlung von Finanznachrichten ist für die boomende Wirtschaft Chinas von größter Bedeutung. Erst wenn zusätzlich die jüngsten Urteile gegen die angeführten Journalisten, die für ausländische Medien tätig waren, und Berichte der ausländischen und auch inländischen Presse mit ins Kalkül gezogen werden, ergeben sich ausreichend Anhaltspunkte, um insgesamt

von einer weiteren Verschärfung der Zensur unter der parteistaatlichen Führung von Hu Jintao und Wen Jiaobao sprechen zu können. Insofern kann die Frage nach einer zunehmenden Medienkontrolle trotz der Vorbehalte bezüglich der Bedeutung des neuen Maßnahmenkatalogs insgesamt bejaht werden.

Dem zweiten Argumentationsstrang der Kritiker folgend dürfte angesichts des zunehmenden internationalen Wettbewerbs und dem Drang ausländischer Investoren, von dem wachsenden chinesischen Markt zu profitieren, die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Xinhuas durch diese Regelungen das gewichtigere Argument sein. Nachdem die chinesische Nachrichtenagentur ihren Marktanteil im Ausland immer weiter ausgebaut hat, soll nun auch ihr heimischer Anteil stärker geschützt werden. Ausländische Marktführer wie die US-amerikanischen Nachrichtenagenturen Bloomberg L.P. und Associated Press sowie die britische Agentur Reuters würden bei einer Durchsetzung der Bestimmungen im Gegenzug auf dem chinesischen Medienmarkt geschwächt werden.

Hier lässt sich der Kreis allerdings wieder schließen: eine größere Wettbewerbsfähigkeit durch die Kontrolle z. T. wertvoller Medieninhalte ausländischer Nachrichtenagenturen bedeutet nicht nur ökonomische Vorteile, sondern ebenso eine stärkere Parteikontrolle, zumal Xinhua direkt dem Staatsrat untersteht und Teil der Propagandaabteilung der Partei ist. Ihr obliegt damit die Aufgabe, die „chinesische Sicht der Wirklichkeit“ zu verbreiten (RWB 2005). Die jüngsten Maßnahmen sind damit ein weiterer Baustein der Doppelstrategie, einerseits die Wirtschaftlichkeit chinesischer Medien zu befördern und andererseits die ideologische Kontrolle nicht zu lockern. Eine qualitative Veränderung der Medienpolitik stellen sie deshalb nicht dar.

Literatur

- Esarey, Ashley (2006), *Speak No Evil. Mass Media Control in Contemporary China*, New York: Freedom House
- Leijonhufvud, Göran (2005), „Squeezed from three sides: Chinese newspapers in the reform era“, in: *NIAS nytt Asia Insights*, 3.9.2005, No. 3, S. 6-7,12. Online: <http://www.nias.ku.dk/nytt/> (Aufruf: 28.9.2006)
- Reporters Without Borders (RWB) (2005), *Xinhua: the World's Biggest Propaganda Agency*, 30.9.2005. Online: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=15172 (Aufruf: 26.9.2006)

- Reporters Without Borders (RWB) (2006), *New regulations reinforce Xinhua's control over foreign news agencies*, 11.9.2006. Online: http://rsf.org/print.php3?id_article=18819 (Aufruf: 26.9.2006)
- Washington Post* (WP) (2006), „EU's Barroso says China media curbs are trade issue“, 30.9.06. Online: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/30/AR2006093000230.html> (Aufruf: 4.10.2006)