



# MEDIEN UND GOUVERNANZ

Orientierungshilfe



- 4** EINFÜHRUNG  
**Beitrag der Medien zu Gouvernanz und Demokratie**  
**Erläuterung einiger Grundbegriffe**  
– Welche Aufgabe haben die Medien?  
– Welches Zielpublikum?  
– Welche Sprache?  
– Welche Medien?
- 9** MEDIEN UND GOUVERNANZ  
**Förderung der Gouvernanz durch die Medien**  
– Medien und Krisen  
– Können die Medien die Gouvernanz beeinträchtigen?
- Gouvernanz für die Medien**  
– Freiheit  
– Gesetzgebung  
– Die staatlichen Aufsichtsorgane für Radio und Fernsehen  
– Grundlage der Gesetze:  
Pluralismus und öffentlicher Dienst bei Radio und Fernsehen
- Gouvernanz in den Medien**  
– Unabhängigkeit  
– Ausbildung  
– Standesregeln  
– Redaktionscharta  
– Die freiwilligen Aufsichtsorgane der Medien
- 16** PRAKTISCHE RATSCHLÄGE  
**Medien und internationale Zusammenarbeit**  
– Mögliche Aktionen  
– Welcher Ansatz?
- 18** ANHANG  
**Bibliografie und Webliografie**

Die Medien spielen eine Schlüsselrolle bei der Globalisierung. Und sie gewinnen zusehends an Bedeutung und Macht. Die Weltbank griff das Thema Gouvernanz und Medien ebenfalls auf – aus wirtschaftlicher Sicht. Der Weltbank-Präsident erklärte 1999: *«What became very clear to me (...) was that the issue of corruption and the issue of press freedom, while they may have political impact, are in fact essential issues in terms of economic development... Any movement for equity, social justice and corruption needs a free press for it to work.»* Die Weltbank ist somit zur Überzeugung gelangt, dass die Korruptionsbekämpfung, mehr Transparenz bei der Regierungsführung und bei den Abläufen innerhalb der Staatsorgane sowie die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern unabdingbare demokratische Voraussetzungen bilden für die wirtschaftliche Entwicklung, was ohne das Zutun der Medien aber kaum zu erreichen ist.

Die DEZA will mit dieser Broschüre Denkanstösse vermitteln und eine Orientierungshilfe zur Rolle der Medien in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bieten. Damit soll ein Rahmen geschaffen werden, der entsprechende Initiativen stimuliert.

Diese Publikation knüpft an weiter reichende Überlegungen der DEZA über den Zugang zu Information an – ein wesentliches Element der Gouvernanz (siehe dazu die Broschüre «Information und Gouvernanz», DEZA 2004).

Die DEZA führt bereits zahlreiche Tätigkeiten im Bereich Medien durch:

- Umfassende Ausbildungs- und Betreuungsprogramme für die Medien in Afrika, Zentralasien, im Kaukasus und in Mittel- und Osteuropa;
- Mehrjährige Unterstützung des Internationalen UNESCO-Programms zur Kommunikationsentwicklung (IPDC), an dessen Gründung die Schweiz massgeblich beteiligt war;

- Umfassender Beitrag zur Diskussion über die neue Weltordnung der Information innerhalb der Vereinten Nationen;
- Unterstützung von Aufsichtsbehörden;
- Aufbau mehrerer Lokalradios in Afrika;
- Bereitstellung von Expertinnen und Experten für Regierungen, welche den Medienpluralismus fördern wollen;
- Unterstützung mehrerer Schweizer NGOs für Medienprojekte in Krisengebieten;
- Herausgabe einer ersten Publikation 1999 («Information and Communication Technologies for Poverty Reduction»);
- Bis 2004 DEZA-Kopräsidium der «Global Knowledge Partnership», einer wichtigen Arbeitsgruppe, die sich mit dem digitalen Graben befasst.

Bisher waren die Medien bei der Entwicklungsarbeit eher eine Randerscheinung, doch nun nehmen sie in den Augen der DEZA zusehends eine strategische Schlüsselrolle ein.

## Beitrag der Medien zu Gouvernanz und Demokratie

In der Schweiz gilt die Meinungsäusserungsfreiheit als die wichtigste persönliche Freiheit. Ohne Meinungsäusserungsfreiheit hätten die anderen Freiheiten langfristig keinen Bestand. Sie ist die Grundlage jeder Demokratie. Die Pressefreiheit (inklusive Radio und Fernsehen) sowie die Kommunikationsfreiheit ganz allgemein (einschliesslich der neuen Medien) beruhen auf der Meinungsäusserungsfreiheit. Sie ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 19) sowie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 19) verankert.

Selbst wo Rechtsstaatlichkeit ganz oder teilweise fehlt, oder gerade deshalb, sollten die Medien unterstützt werden, auch wenn sie mit eventuellen Mängeln behaftet sind. Von ihnen gehen oft erste Impulse in Richtung Freiheit und Demokratie aus. Die Meinungsäusserungsfreiheit ist unabhängig vom jeweiligen Land oder der

jeweiligen Kultur ein Ideal, das es in seiner reinsten Form gar nicht gibt. Die real existierende Welt kommt dem Ideal anhand von fragilen Abmachungen, Kompromissen, Rückschritten und Zwischentritten mehr oder weniger nahe.

Die Medien sind die Hauptträger der Meinungsäusserungsfreiheit und stehen somit im Zentrum der Gouvernanzproblematik. Ihr rechtliches Umfeld begünstigt die Meinungsäusserungsfreiheit mehr oder weniger. Durch ihre eigene Organisation sorgen sie für Glaubwürdigkeit (Standesregeln, Selbstkontrolle), sie nutzen den Spielraum zur Berichterstattung über die Entwicklungen in der Gesellschaft mehr oder weniger gut und wirken in Kampagnen zur Förderung der Gouvernanz mit.

Der Vorrangstellung der Meinungsäusserungsfreiheit unter den anderen persönlichen Freiheiten wohnt für die Medien auch eine gewisse Ambivalenz inne. Eine Zeitung, welche seitenlang über Menschenrechtsfragen berichtet (möglicherweise in Zusammenarbeit mit NGOs), kann zu anderen Fällen schweigen oder sie könnte korrupt sein. Ein nationaler Radiosender kann lokale Konflikte durch Informationen, die seiner Auffassung nach dem Gemeinwohl dienen, noch verschärfen. Umgekehrt können Lokalradios Leben retten, indem sie Konflikte entschärfen, über die sonst niemand im Bild ist. Entsprechend bedient sich die internationale Zusammenarbeit bei Konfliktpräventionsprojekten und Informationskampagnen bei einer politischen Krise oder Naturkatastrophen in zunehmendem Masse der Medien.

Die DEZA setzt sich trotz dieser Ambivalenz mit den Medien auseinander, um Prinzipien wie Mitbestimmung, gleichberechtigte Entwicklung von Frauen und Männern, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und die Entstehung einer starken Zivilgesellschaft zu verwirklichen.

## Erläuterung einiger Grundbegriffe

Wir unterscheiden zwischen:

- **Gouvernanz durch** die Medien: Einsatz der Medien für gezielte Kampagnen zum Schutz der Menschenrechte, zur Korruptionsbekämpfung, zur Information bei Konflikten, bei politischen Krisen oder Naturkatastrophen usw.
- **Gouvernanz für** die Medien: äussere Rahmenbedingungen für den Medienbereich.
- **Gouvernanz in** den Medien: interne Regeln, die sich die Medienschaffenden selbst geben.

*Der Begriff der Gouvernanz: Bis heute gibt es keinen internationalen Konsens über die Definition von **Gouvernanz**. Die Sektion Gouvernanz der DEZA stützt sich auf folgende vom UNDP formulierte Definition:*

***Gouvernanz** betrifft die Machtausübung in Politik, Wirtschaft und Verwaltung bei der Führung der Staats- sowie der internationalen Geschäfte auf allen Ebenen. **Gouvernanz** ist ein Konzept, das die komplexen Mechanismen, Mittel, Prozesse und Institutionen umfasst, durch die Bürgerinnen und Bürger, Rechtsorgane, soziale Gruppen (z.B. Frauen- und Männerorganisationen) ihre Interessen formulieren, Streitigkeiten beilegen und ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen. **Gouvernanz** geht über staatliche Grenzen hinaus und schliesst sowohl den Privatsektor als auch die Zivilgesellschaft und die internationalen Organisationen in den gesamten Entwicklungsprozess auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene ein.*

*Politiken zur Förderung von **Gouvernanz** unterliegen dem Prinzip der Subsidiarität und zielen auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen ab, damit Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Gleichberechtigung von Frauen und Männern, geteilte und verantwortungsbewusste Machtausübung sowie makroökonomische Stabilität gewährleistet sind und letztlich die Entwicklung der Menschen gefördert wird.*



## Welche Aufgabe haben die Medien?

Informieren, kommentieren, unterhalten – so lautet die Hauptaufgabe aus der Sicht der Medien. Die Förderung der Gouvernanz ist an sich nicht ihr Problem. Trotzdem leisten die Medien bereits mit ihrer Existenz und besonders durch ihre Vielfalt einen massgeblichen Beitrag an die Gouvernanz. Man darf aber nicht von den Medien erwarten, dass dank ihnen alles anders wird, dass sie über Nacht Veränderungen bewirken können oder dass sie Ziele verfolgen, die nicht sie festgelegt haben. Prangert eine Zeitung beispielsweise einen Korruptionsfall an und bleibt die Justiz untätig, ist es an den politischen Parteien oder Menschenrechtsorganisationen, aktiv zu werden. Die Medien greifen dann deren Massnahmen auf, um die Öffentlichkeit über den weiteren Verlauf zu informieren.

## Welches Zielpublikum?

Diese Frage muss bei jeglicher Kommunikation immer zuerst kommen. Geht es um Medien, besteht die Tendenz, von einem städtischen Ziel-

publikum auszugehen. Die Eliten in unseren Partnerländern denken da nicht anders. Dabei sind die meisten DEZA-Programme in Afrika, Asien und Südamerika auf die ländliche Bevölkerung ausgerichtet.

Im Folgenden beschränken wir uns weitgehend auf jenen Teil der Bevölkerung, der weder schreiben noch lesen kann. Analphabeten machen oft die Mehrheit der Öffentlichkeit aus. Dieser Ansatz ergibt sich aus einigen Grundsätzen der Gouvernanz:

- Demokratische Mitbestimmung für alle Bürgerinnen und Bürger, egal, ob sie lesen und schreiben können oder ob sie in der Stadt oder auf dem Land leben;
- «Empowerment» aller Bevölkerungsgruppen – insbesondere der Frauen, die oft dynamischer und zuverlässiger sind;
- Integrative statt ausgrenzende Politik steht in allen Betätigungsfeldern der DEZA im Vordergrund.

## Welche Sprache?

Kommunikation muss in der Alltagssprache der Menschen erfolgen. Selbst wenn sie die Amtssprache ihres Landes beherrschen und mehrsprachig sind, spricht man sie einzig über die jeweilige Mundart wirklich an. Kommunikation ist Teil jeder Kultur, die sich auf tief liegende Wurzeln der Gesellschaft abstützt. Deshalb müssen die Gesetze in allen Landessprachen herausgegeben werden und deshalb muss Gouvernanz auch mittels positiver traditioneller Werte angegangen werden.

Als mehrsprachiges Land mit mehreren Kulturen ist die Schweiz für Sprach- und Minderheitsfragen besonders sensibilisiert. Das ist ein komparativer Vorteil, den man sich in allen Bereichen der Entwicklung und insbesondere der Gouvernanz zunutze machen sollte.

## Welche Medien?

Jedes Medium hat seine Eigenheiten. Einige sind für Entwicklungsprojekte besser geeignet als andere. Ausserdem sind nicht alle Medien gleich frei. Die Auswahl des Mediums muss also je nach Zweck und Zielpublikum erfolgen, wobei man auch mehrere Medien kombiniert einsetzen kann.

### 1. Traditionelle Kommunikation

In jeder Gesellschaft wurde schon lange vor dem Aufkommen der modernen Medien kommuniziert. Die mündliche Kommunikation ist auch heute noch das effizienteste Medium. Informationen der Massenmedien haben nur dann eine Chance, wenn sie von der Öffentlichkeit aufgegriffen, besprochen und kommentiert werden.

### 2. Radio

Das Radio ist das populärste Medium und ist für Entwicklungszwecke oft am besten geeignet. Man braucht weder lesen und schreiben zu können, noch in der Stadt zu wohnen oder reich zu sein, um Radio zu hören. Es ist nicht zuletzt besonders wirksam, weil es der mündlichen Kultur entspringt.

Zwei relativ neue Entwicklungen machen das Radio als Mittel zur Förderung der Gouvernanz und insbesondere der Mitsprache und Dezentralisierung besonders attraktiv:

- **Sendung auf FM-Frequenz:** Dadurch können viele partizipative und interaktive Lokalsender eingerichtet werden;
- **Abkehr vom Sendermonopol,** das in vielen Ländern ein Hemmschuh für die Sendervielfalt war.

### 3. Presseagenturen

Ihre Aufgabe ist es, den Medien Rohinformationen möglichst schnell zu übermitteln, die von diesen dann ergänzt, zusammengestellt und kommentiert werden. In den ärmeren Ländern können sich die Redaktionen oft kein Abonnement bei der nationalen Presseagentur leisten, selbst wenn diese subventioniert wird. Deshalb beschränken sich die Agenturen manchmal darauf, ein einfaches gedrucktes Bulletin herauszugeben, das wie eine Zeitung verkauft wird.

### 4. Zeitungen

Zeitungen sind in erster Linie ein städtisches Medium. Oft stehen Analphabetentum, hohe

Papierpreise, geringe Werbeeinnahmen und Schwierigkeiten bei der Verteilung der Zeitung einer landesweiten Abdeckung im Weg. Sie stehen finanziell oft auf wackeligen Beinen, so dass sie anfälliger sind gegen wirtschaftlichen oder politischen Druck. Trotzdem spielen sie eine strategisch wichtige Rolle bei der Meinungsbildung der Eliten, als Element der Demokratie sowie bei der Anprangerung von Missständen. Während sich die Printmedien in Asien grosser Popularität erfreuen, ist in Lateinamerika eher ein Niedergang feststellbar. In Afrika und Osteuropa ist ihre Bedeutung gering.





### 5. Fernsehen

Das Fernsehen schafft die Archetypen der Neuzeit. Die Bilder wichtiger Fussballspiele oder der brasilianischen, mexikanischen oder amerikanischen Serien wecken Sehnsüchte bei vielen Menschen auf der ganzen Welt über die Sprachgrenzen hinweg. Das Fernsehen wird potentiell «demokratischer» werden: Dank neuer, weniger aufwändiger Techniken wird schon bald ein dezentralisiertes, partizipatives Fernsehen entstehen, das so verbreitet sein wird wie das Radio.

### 6. Die neuen Medien (Internet, E-Mail, Mobiltelefon)

In diesem Bereich ist noch alles in Bewegung – eine Neuheit jagt die andere. Die neuen Medien wecken in den Ländern, in denen die DEZA tätig ist, grosse Hoffnungen. Allerdings schaffen die technischen Voraussetzungen (moderne Infrastruktur, Schreib- und Lesekenntnisse, EDV-

Grundkenntnisse) neue Hürden, welche zahlreiche Menschen von der globalen Informationsgesellschaft ausschliessen. Die Überwindung des digitalen Grabens ist somit eine neue Herausforderung für die internationale Zusammenarbeit. Die neuen Medien bieten dennoch ein riesiges Potenzial für die Gouvernanz (mehr Transparenz, mehr Demokratie, mehr Mitsprache, mehr Information usw.). Allerdings ist selbst in liberalen Staaten eine Tendenz zu engerer Ueberwachung feststellbar.

In Bezug auf die Gouvernanz bieten die neuen Medien folgende Chancen:

- Stärkere Vernetzung, Überwindung der Distanzen, Stärkung der horizontalen Kommunikation und der Organisationen der Zivilgesellschaft;
- Überwindung der Isolierung;
- Förderung der Dezentralisierung.



## Förderung der Governanz durch die Medien

In diesem Kapitel wollen wir der Rolle nachgehen, welche die Medien als Träger und Partner von Governanzprogrammen spielen können. Zum Verständnis dieser Rolle muss man sich vor Augen halten, dass kommunizieren in manchen Fällen heisst, direkt Einfluss zu nehmen.

Einige Beispiele:

- Wird den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Dorfes das Bodenrecht näher gebracht und ihnen somit erklärt, worauf sie in ihrer unmittelbaren Umgebung Anspruch haben, werden sie ihre Bäume nicht mehr dem erstbesten Händler überlassen; vielleicht messen sie den natürlichen Ressourcen sogar einen höheren Stellenwert bei («Empowerment»).
- Wird die Bevölkerung informiert, dass die Anmeldung auf dem Zivilstandesamt eine kostenlose Dienstleistung ist, werden die Forderungen eines unehrlichen Beamten möglicherweise eher verweigert (Korruptionsbekämpfung).
- Ein Lokalradio, das regelmässig Diskussionsrunden über die Befugnisse der dezentralisierten Staatsorgane veranstaltet, wird den Widerstand lokaler Beamter leichter brechen als dies Rekurse beim Innenministerium vermögen (Dezentralisierung).
- Anhand von systematischen Kampagnen zur Förderung der Einschulung von Mädchen und von Untersuchungen schulischer Misserfolge können die Behörden und die Gemeinden leichter entsprechende Massnahmen ergreifen (gleichberechtigte Entwicklung für Frauen und Männer).

- Ein Aufruf zur Ruhe von Dorfältesten kann Spannungen entschärfen, wenn eine bewaffnete Demonstration und eine Konfrontation mit der Polizei drohen (Konfliktprävention).
- Durch die Ankündigung der Zeiten, zu denen Flüchtlingen Nahrungsmittel verteilt werden, kann verhindert werden, dass es zu Gedränge, Handgemenge und Frustrationen kommt (humanitäre Hilfe).

Die Medien dürfen allerdings nicht instrumentalisiert werden, um die Menschen in ihrer Einstellung zu manipulieren. Schenkt man den Menschen hingegen Gehör, unterstützt man sie darin, selbst Lösungen für ihre Probleme zu finden. Anstatt sie zu sensibilisieren, muss man sich selbst für sie sensibilisieren. Schon die Kommunikation an sich kann partizipativ oder autoritär sein. Wenn die Medien zudem eine Botschaft leicht verständlich vermitteln, üben sie eine Brückenfunktion innerhalb der Bevölkerung aus. Sie lösen Diskussionen aus, geben Denkanstösse, stärken die Identität und das Selbstbewusstsein. Ausserdem stärken sie das Zusammengehörigkeitsgefühl.

Sich äussern zu können ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zum «Empowerment». Befragt man Bauern, sagen sie zunächst einmal, sie hätten keine Ideen. Hört man ihnen jedoch lang genug zu, entwickeln sie viele Vorschläge.

Ländliche Lokalradios in Afrika und Südamerika sind konzipiert als partizipative Medien im Sinne von «Radio der Bauern, für Bauern, von Bauern». Sie gehören den Gemeinden, unterstehen einem lokalen Ausschuss und werden von lokalen Sprecherinnen oder Sprechern mit viel Begeisterung betrieben. Sachverständige kommen zu Wort (sofern sie die lokale Sprache beherrschen), doch sind sie nur eine Stimme unter anderen: «Es gibt keinen besseren Experten als ein Bauer, der zu anderen Bauern spricht.»

### Medien und Krisen

In Krisenzeiten erhalten die Medien eine besondere Stellung: sie übernehmen eine wichtige Funktion. Wir unterscheiden drei Phasen:

- **Vor der Krise**  
Medienschaffende sollten in ruhigen Zeiten lernen, wie man in Krisen richtig handelt (wie wendet man sich an das Zielpublikum, wo

findet man Informationen u.ä.). Jede Journalistenausbildung sollte ein Modul über «Information in Krisen» enthalten. Konfliktprävention ist eine multidisziplinäre Aufgabe. Dabei spielen die internationale Zusammenarbeit und die Medien eine zentrale Rolle.

#### ■ Während der Krise

In einem Bürgerkrieg oder bei extremer Gewalt sind die Medienschaffenden wahrscheinlich nicht mehr in der Lage zu informieren oder die Gemüter zu besänftigen. Bei Naturkatastrophen kann es sein, dass auch die Sender oder Redaktionen zerstört wurden. Dann greifen NGOs ein, die auf derartige Nof falleinsätze spezialisiert sind und mit der humanitären Hilfe zusammenarbeiten, welche stark auf Information angewiesen ist. Eine solide Ausbildung und Standesregeln sind wichtige Leitplanken, die aber in Krisensituationen unter Druck geraten können.

#### ■ Nach der Krise

Die lokalen Medienschaffenden müssen sich in einem schwierigen Umfeld zurechtfinden und ihre normale Arbeit wieder aufnehmen. Zu diesen Zeitpunkt bieten sich Stützprogramme zur Versöhnung oder zum materiellen oder psychologischen Wiederaufbau an. Internationale NGOs leisten dabei nützliche Arbeit, doch ersetzen sie die Zusammenarbeit zwischen den Medienschaffenden (seien sie einheimisch oder ausländisch) nicht. Projekte zur Errichtung von «Pressezentren» sind eine Möglichkeit, die Zusammenarbeit unter einheimischen Medienschaffenden zu fördern.

Medien bieten einen kollektiven Zugang zu Information. Fehlt dieser Zugang, kann sich der Bürger oder die Bürgerin keine freie Meinung bilden. Auch eine pluralistische kollektive öffentliche Meinung kommt dann nicht zustande. Die von den Medien vermittelten Informationen sind eine wesentliche Grundlage für die demokratische Mitbestimmung; sind sie vorhanden, können die bürgerlichen Rechte von «aufgeklärten» Bürgerinnen und Bürgern ausgeübt werden («Empowerment»). Sie begründen für die Behörden auch eine Rechenschaftspflicht sowie die Pflicht zur Transparenz.

## Können die Medien die Gouvernanz beeinträchtigen?

Das System ist ausgewogen, wenn Rechtsstaatlichkeit herrscht, wenn alle Meinungen zum Ausdruck kommen können, wenn die Privatsphäre der Menschen geschützt und der Ausbildungsstand gut ist. Dann beleben die Medien die Demokratie unter dem wachsamen Auge der Öffentlichkeit, der Aufsichtsbehörden und der standeseigenen Aufsichtsorgane.

Doch die Wirklichkeit sieht oft anders aus. Die Macht des Geldes führt zu Konzentrationen, welche die freie Meinungsäußerung und den Pluralismus verfälschen. Die Medien können die Aufmerksamkeit der Wählerinnen und Wähler kurzfristig auf Themen lenken, welche aus parteitaktischen Gründen ausgewählt werden. Oder Journalisten decken dank gesteuerter «Informationslecks» Informationen zu einem ungünstigen Zeitpunkt auf.

Daraus wird einerseits ersichtlich, dass die Medien positive wie negative Wirkung haben können, und andererseits, dass Demokratie ohne Medien nicht bestehen kann.

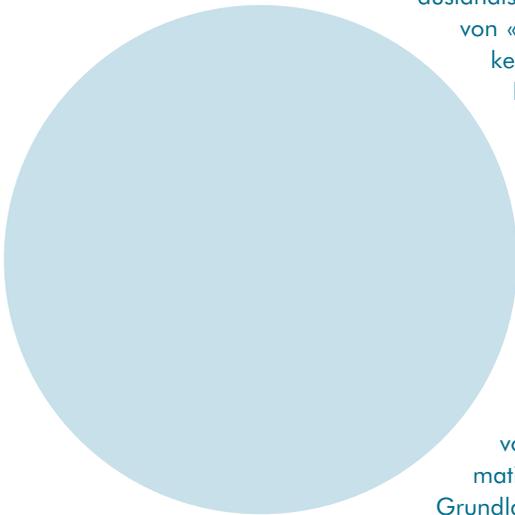
## Gouvernanz für die Medien

Die Staaten setzen den Medien in ihrer Verfassung und Gesetzgebung einen Rahmen, der einzig dem Gemeinwohl zu dienen hat. In Entwicklungs- und Transitionsländern ist die Gesetzgebung allerdings häufig darauf ausgerichtet, die Medien inhaltlich zu beeinflussen, indem sie eine übertriebene Repression gegen Herausgeber und Journalisten zulässt, welche gegen die Vorschriften verstossen.

Die Meinungs- und Informationsfreiheit sind völkerrechtlich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 19) und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 19) verankert.

### Freiheit

Freiheit ist einer der Grundpfeiler des demokratischen Rechtsstaats. Sie muss in den gesetzlichen Erlassen unzweideutig gewährleistet sein.



- Die Meinungsäußerungsfreiheit ist der wichtigste Grundsatz.
- Die Medienfreiheit (Printmedien, Rundfunk und Fernsehen) bietet Gewähr für Meinungsäußerungsfreiheit.
- Die Kommunikationsfreiheit ist ein dynamisches, zeitgemäßes Konzept, bei dem die beiden oben genannten Freiheiten auch die neuen Medien umfassen.

## Gesetzgebung

Die Medien sind in ihrer Vielfalt Sauerstoff für die Demokratie, doch dürfen ihnen der Gesetzgeber und die Staatsorgane nicht die Luft abschneiden.

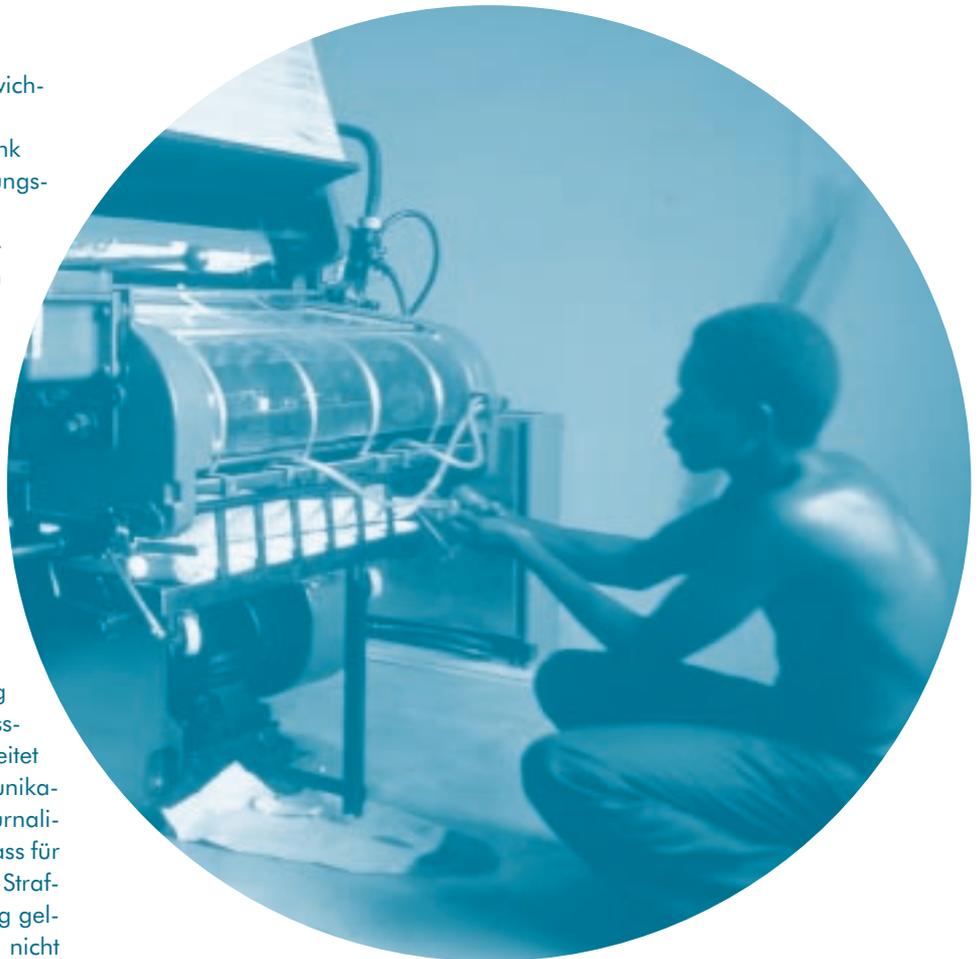
Mediengesetze nehmen sich in gewissen Ländern wie eine lange Liste aller Übeltaten aus, zu denen Medienschaffende fähig sind, gepaart mit den entsprechenden Bussgeldern und Gefängnisstrafen. Wohl bestreitet niemand, dass Verstöße gegen die Kommunikationsfreiheit geahndet werden sollen. Journalistengewerkschaften fordern in der Regel, dass für sie die gleichen Vorschriften – nämlich das Strafgesetzbuch – wie für die übrige Bevölkerung gelten. Doch auf Pressevergehen sollten nicht Gefängnisstrafen stehen und Bussgelder sollten nie so hoch angesetzt werden, dass das Überleben des Unternehmens gefährdet ist. Das Strafrecht ist nicht dazu da, die Presse zu ersticken oder Rache zu üben.

Gute Erlasse sind erforderlich, doch ist es damit allein noch nicht getan. In den europäischen Schwellenländern beispielsweise besteht eine Diskrepanz zwischen den neuen Gesetzen, die im Geist den westlichen Vorschriften entsprechen, und ihrem Vollzug, der noch nach altem autoritärem Muster erfolgt.

## Die staatlichen Aufsichtsorgane für Radio und Fernsehen

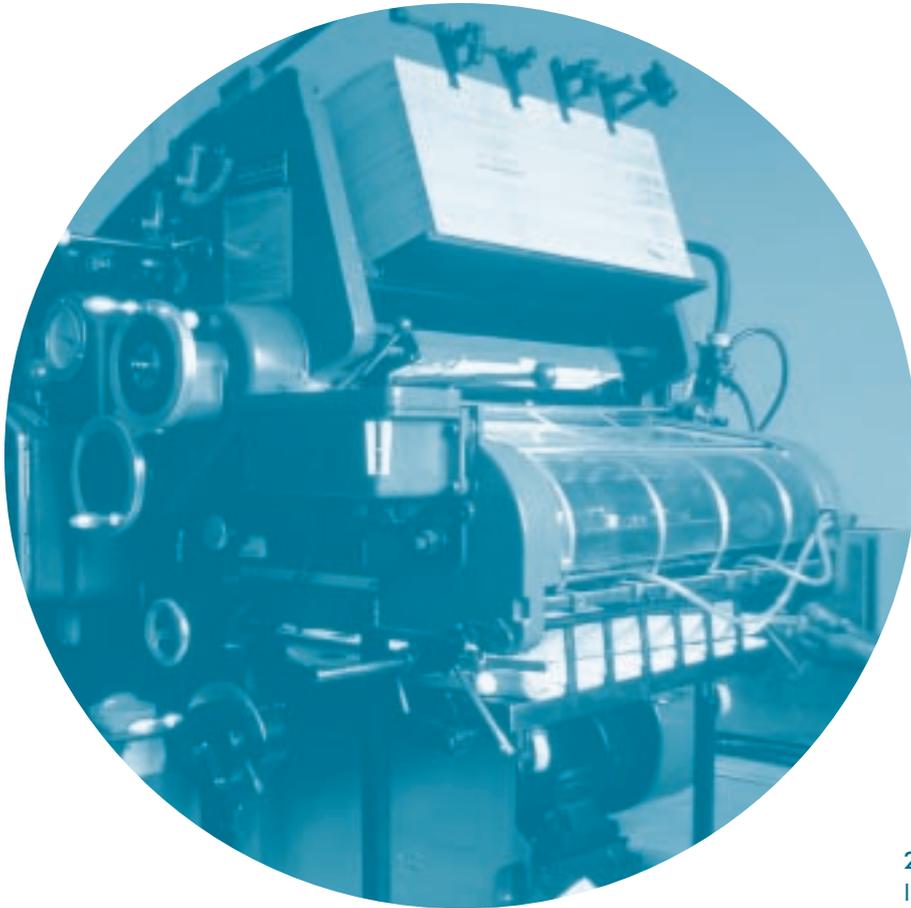
Aufsichtsorgane sind zwar staatlich, doch müssen sie unabhängig sein. Sie haben eine wichtige Aufgabe, denn die Kommunikation muss gewissen praktischen Mindestvorschriften genügen. Die Umsetzung sollte nicht der Regierung allein überlassen werden.

Die Aufsichtsorgane haben im Wesentlichen folgende Aufgaben:



- Wahrung des Gemeinwohls;
- Gewährleistung des Zugangs aller Bürgerinnen und Bürger zu den Organen des öffentlichen Dienstes;
- Ernennen und Abberufen der Leiterinnen und Leiter;
- Bei Wahlen Gewährleistung eines gerechten Zugangs zu den Medien aller Kandidierenden;
- Gewährleistung der Kommunikationsfreiheit für Radio und Fernsehen durch eine gerechte Zuteilung der Hertz-Frequenzen, der Kabel und Fernsehsatelliten an private und öffentliche Sender.

Für die Ausarbeitung des Kommunikationsgesetzes und der einschlägigen Reglemente ist das Parlament zuständig. Bevor ein Gesetz erlassen wird, sollten jedoch die Aufsichtsorgane, die Berufs- und anderen Verbände wie Mediengewerkschaften, Verlegergesellschaften, Internetgesellschaften, Juristenverbände oder Menschenrechtsorganisationen die Möglichkeit haben, ihre Meinung einzubringen.



## Grundlage der Gesetze: Pluralismus und öffentlicher Dienst bei Radio und Fernsehen

Die Meinungsäusserungsfreiheit kann sich – ganz unabhängig von der Ausgestaltung der Gesetze – nur unter zwei Voraussetzungen entfalten:

### 1. Pluralismus der Medien

«Lieber mehrere mittelmässige Zeitungen als eine einzige ausgezeichnete» – dieser Satz, der auch für den audiovisuellen Bereich gilt, beschreibt den komplexen Prozess prägnant, wonach es mehrere Kanäle braucht, um die unterschiedlichen Strömungen der öffentlichen Meinung auszudrücken, wonach Konkurrenz erforderlich ist, und es besser ist, die Meinungsäusserung auf mehrere Akteure zu verteilen.

Alle Länder, welche den Übergang vom Monopol zum Pluralismus vollzogen haben, haben die

Erfahrung gemacht, dass die Konkurrenz Medien hervorgebracht hat, die neugieriger, dynamischer und der Demokratie und Governanz zuträglicher sind. Selbst ehemalige Staatsmedien haben so Fortschritte gemacht.

Dank Computer und Desktop-Publishing hat sich der Pluralismus bei den Printmedien schneller verbreitet als beim Fernsehen und Radio.

Informationen werden in allen Gesellschaften zurückgehalten. Bringt man den Informationsträgern wie Regierungen, Unternehmen, Verbänden oder internationalen Organisationen bei, wie wichtig Transparenz ist und wie sie umgesetzt werden kann, leistet man einen Beitrag zum Pluralismus. Herrscht wirklicher Pluralismus, muss der Staat seine Informationen allen Medien – nicht nur den staatlichen – zugänglich machen.

### 2. Öffentlich-rechtliche Sender

In vielen Ländern führte der aufkommende Pluralismus zu tief greifenden Veränderungen bei Radio und Fernsehen. Doch die staatlichen Sender haben noch grosse Mühe, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. Um als «Service public» zu gelten, müssen sich die staatlichen Sender, die dieses Etikett gerne für sich beanspruchen, der Kontrolle durch die Zivilgesellschaft öffnen und die gesamte Bevölkerung einschliesslich der Minderheiten berücksichtigen. Sie sollten redaktionell, administrativ und finanziell unabhängig sein, denn ohne diese Autonomie können sie nicht für das Gemeinwohl arbeiten.

Private Radio- oder Fernsehsender, Lokal-, Verbands-, Kirchen- oder Werbesender machen oft geltend, dass sie der Öffentlichkeit ebenfalls einen Dienst erweisen. Zum Teil stimmt das sicher – nicht zuletzt, weil sie einen Beitrag zum Pluralismus leisten. In Ländern, wo die öffentlichen Rundfunk- oder Fernsehanstalten den Grundsatz der Universalität nicht erfüllen können (landesweite Ausstrahlung, Berücksichtigung aller Minderheiten), kann der Staat oder die Konzessionsbehörde Aufgaben des öffentlichen Dienstes privaten Medien übertragen (Landesnachrichten, amtliche Mitteilungen in Krisenzeiten, Kulturprogramme in Minderheitssprachen usw.).

Die Grundsätze des «service public» stimmen weitgehend mit denen der Gouvernanz überein.

- Universalität der Dienstleistungen heisst Radio oder Fernsehen für alle und nicht nur für die Stadtbevölkerung oder Bevölkerungsmehrheiten.
- Die Darstellung vielfältiger Meinungen versetzt die Zivilgesellschaft in die Lage, die Regierungsführung kritisch zu beurteilen («Empowerment», «Accountability», Transparenz).

- Bei den audiovisuellen Medien gilt der Grundsatz des Gemeinwohls, sie haben nicht Partikularinteressen zu dienen.

Im weitesten Sinne ist der «Service public» Gouvernanz der öffentlichen audiovisuellen Medien. Im Gegensatz dazu sind Zeitungen nicht als Organisationen des öffentlichen Dienstes geeignet. Dem Gemeinwohl ist da mit dem Pluralismus der Titel am besten gedient.



## Gouvernanz in den Medien

Die Medienschaffenden können sich selbst Regeln geben und Ansprüche und Zielvorstellungen formulieren. Dazu zählen:

### Unabhängigkeit

Unabhängigkeit ist der wichtigste Grundsatz und bildet die Voraussetzung für freie Medien. Sie hat mehrere Facetten:

- Redaktionelle Unabhängigkeit: Die Journalistinnen und Journalisten nehmen einzig von ihren Vorgesetzten (und nicht von einem Minister, Bankier, Religionsvertreter oder Diplomaten) Weisungen entgegen.

- Finanzielle Unabhängigkeit: Ein festes Budget, so bescheiden es auch sei, dass die Medien von Zuwendungen oder Gefälligkeiten leben. Je vielfältiger die Finanzierungsquellen desto solider die finanzielle Unabhängigkeit. In ärmeren Ländern wird das Personal manchmal nicht bezahlt – besonders dort, wo zahlreiche Lokalradios entstanden sind.
- Technische Unabhängigkeit (eine Zeitung ist nur sehr beschränkt unabhängig, wenn sie in einer staatlichen Druckerei gedruckt oder über ein staatliches Netz verteilt wird).

### Ausbildung

Eine gute Ausbildung ist die beste Gewähr für gesunde Medien. Alle Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger sollten ganz unabhängig von ihrer Vorbildung von erfahrenen Medienschaffenden eingeführt und betreut werden.

### Standesregeln

Unter Medienschaffenden besteht im Grossen und Ganzen ein Konsens über die Standesregeln. Deshalb lauten diese bei den verschiedenen Medien ähnlich. Doch werden die Standesregeln in vielen Ländern täglich verletzt. Wichtig dabei ist, dass sich der Journalist, der sie verletzt hat, sowie seine Kolleginnen und Kollegen, dessen bewusst werden.

### Redaktionscharta

Dies ist eine Vereinbarung, die innerhalb eines Medienunternehmens zwischen Journalisten und Herausgebern ausgehandelt wird. Inhalt der Vereinbarung sind die allgemeine redaktionelle Linie, die Form und die Organisation des Unternehmens. Ändern die Herausgeber einer Zeitung in der Schweiz die redaktionelle Linie von Grund auf, können die Journalisten einen Gewissensvorbehalt geltend machen und kündigen, wobei sie Anspruch auf eine Entschädigung haben.

#### Aufsicht und Schlichtung in den Schweizer Medien

*Der Schweizer Presserat ist jene Instanz, welche die Journalistinnen und Journalisten selbst geschaffen haben, um die Grundsätze der Erklärung der Rechte der Journalistinnen und Journalisten durchzusetzen. Der Presserat vertritt ethische Grundsätze bei den Medienschaffenden. Er nimmt zu Beschwerden Stellung, und obwohl er über keine rechtlich zwingenden Mittel verfügt, finden seine Stellungnahmen unter Medienschaffenden starke Beachtung.*

*Einige Zeitungen verfügen über eine Ombudsstelle, die zwischen unzufriedenen Lesern und der Redaktion vermittelt. Beim Radio und Fernsehen steht unzufriedenen Zuhörern bzw. Zuschauern ein pyramidal organisiertes Beschwerdesystem zur Verfügung:*

- 1. Zuerst wenden sich verärgerte Personen brieflich oder per E-Mail an den Veranstalter. Darauf kommt eine Korrespondenz mit den Sendungsleitern in Gang. Die meisten Personen lassen es dabei bewenden.*
- 2. Die Reklamation kann aber auch weitergezogen und die von Gesetzes wegen geschaffene Ombudsstelle belangt werden. Diese leitet ein wenig aufwändiges, kostenloses Schlichtungsverfahren ein.*
- 3. Scheitert der Schlichtungsversuch, kann die Beschwerde an die neunköpfige Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) gerichtet werden, deren Mitglieder von der Regierung gewählt werden. Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen nach Eintreffen des Entscheids der Ombudsstelle einzureichen und muss von 20 Personen unterzeichnet werden. Die UBI prüft, ob gegen das Gesetz oder die Reglemente verstossen wurde. Liegt ein Verstoß vor, muss der Veranstalter angeben, welche Massnahmen er ergriffen hat, um eine Wiederholung des Verstoßes zu verhindern.*
- 4. Gegen Entscheide der UBI kann beim obersten Gericht rekuriert werden, worauf dessen Urteile teilweise beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angefochten werden können.*



### **Die freiwilligen Aufsichtsorgane der Medien**

Sie kontrollieren, ob die berufsethischen Regeln der Medien eingehalten werden. Diese Aufgabe kann von einem Ehrengericht, dem Presserat, der Standesorganisation der Journalistinnen und Journalisten, vom Verleger, Vermittler oder der Ombudsstelle wahrgenommen werden. Es handelt sich dabei um eine interne Polizei der

Medienschaffenden, die allerdings keine Vollzugsgewalt hat. Man geht dabei davon aus, dass es besser ist, zuerst selbst für Ordnung zu sorgen, bevor der Staat oder die Justiz sich einmischen.

Aus demselben Grund gibt es Schlichtungsstellen, die bei Beschwerden zwischen den Beschwerdeführern und den Medien vermitteln, um gerichtliche Klagen zu vermeiden.

## Medien und internationale Zusammenarbeit

Bestehen unabhängige, pluralistische Medien (Presse, audiovisuelle und neue Medien), die frei unter günstigen Rahmenbedingungen arbeiten können, ist das bereits der grösste Beitrag, den die Medien zur Gouvernanz leisten können. Alle Bemühungen in diese Richtung verdienen es, bilateral oder multilateral unterstützt zu werden.

Allerdings ist Vorsicht geboten, denn Probleme im Zusammenhang mit Medienfreiheit, mit Verleumdung oder freiem Zugang zu Informationen sind schwierig zu lösen. Es ist an den lokalen Partnern, insbesondere den Medienschaffenden, einen Konsens zu finden.

Der richtige methodologische Ansatz bei der internationalen Hilfe ist daher sehr wichtig.

### Mögliche Aktionen

#### Durch die Medien

Folgende Beispiele verdeutlichen, wie Gouvernanz durch die Partnerschaft mit den Medien gefördert werden kann:

1. Medienkampagnen zu Schwerpunktthemen der Gouvernanz: Förderung der Menschenrechte und Zugang zur Justiz
  - Demokratisierung und Dezentralisierung
  - Korruptionsbekämpfung
  - Verbreitung einschlägiger beruflicher, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher Informationen.
2. Koproduktion von Artikeln und Sendungen zur Konfliktverhütung, zur Bewältigung von politischen Krisen und Naturkatastrophen. In Bosnien wurden zum Beispiel Artikel über die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Volksgruppen veröffentlicht.

3. Unterstützung beim Aufbau von Lokalradios und lokalen Multimediazentren zur Förderung der Akzeptanz eines Projekts.

#### Für und in den Medien

Die nachstehende Liste enthält Massnahmen zur Stärkung der Medien und deren zentraler Rolle für die Gesellschaft und die Gouvernanz:

1. Pluralismus und Unabhängigkeit der Medien unterstützen durch:
  - Konsultationen zur Verbesserung der (gesetzlichen und anderen) Rahmenbedingungen,
  - Unterstützung der Berufsverbände,
  - Unterstützung von Regulierungsstellen;
2. Verbesserung der Aus- und Weiterbildung (Journalisten, Manager, Techniker);
3. Bereitstellung von E-Mail und Internet;
4. Den Übergang von staatlichen Radio- und Fernsehsendern zu Medien im Dienste der Öffentlichkeit unterstützen;
5. Programme zur gezielten Unterstützung der Presse bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Zum Beispiel:
  - indem man allen Zeitungen eines Marktes hilft, Papier billig einzukaufen,
  - indem man die Vertriebsnetze stärkt.
6. Lokale Berufsverbände stärken (Journalistengewerkschaften, Verlegergesellschaften usw.);
7. Zusammenarbeit zwischen Behörden und unabhängigen Medien fördern. Insbesondere:
  - die Behörden anregen, öffentliche Informationen herauszugeben,
  - nationale, regionale und lokale Behörden anregen, Informationen auf dem Internet zu veröffentlichen, und sie beim Aufbau ihrer Websites unterstützen.
8. Aufbau eigener Inhalte in den neuen Medien unterstützen;
9. Medien beim Übergang von alten zu neuen Technologien unterstützen.

### Welcher Ansatz?

Die klassische nachfrageorientierte Methode, d.h. auf Anfrage der lokalen Partner, gilt auch hier. Um sich für Unterstützungsmassnahmen für Medien zu entscheiden, müssen folgende vier Fragen bejaht werden können:

1. Leisten die vom lokalen Partner vorgeschlagenen Aktivitäten einen Beitrag zu Gouvernanz?

2. Ist der lokale Partner bereit, Schritte in Richtung Gouvernanz zu unternehmen?
3. Verfügt der lokale Partner über ausreichend Freiheit?
4. Ist der Partner glaubwürdig?

Bei der internationalen Zusammenarbeit sind folgende Anliegen vorrangig:

- Inhalte in der Alltagssprache des Zielpublikums;
- Einheimische Ideen und Ansätze;
- Subregionaler Ansatz, erleichtert durch das vernetzte Arbeiten von Lokalradios und -zeitschriften.



# Bibliografie und Webliografie

## Bücher und Artikel zum Thema Medien-Gouvernanz

Im Auftrag der Weltbank entstandene Studien:

1. Monroe E. Price, Bethany Davis Noll, Daniel de Luce (Forschergruppe der Oxford University): «Mapping Media Assistance», 2002.
2. «The Enabling Environment for Free and Independent Media», USAID, 2002.

Antal, Juraj: «The Effects of Media on Corruption», Discussion Paper Series/CERGE-EI; 87/CERGE-EI. Praha 2002.

Becker, Jörg: «Beitrag der Medien zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung», Working Paper No. 1, Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Eschborn 2002.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA): «Information und Gouvernanz», 2004, «Information and Communication Technologies for Poverty Reduction», März 2003.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und Schweizerisches Bundesarchiv: «Information und gute Regierungsführung», 2001.

DfID (Department for International Development): «Support for Media Development», Partial List of Projects, Memo, London 2002.

Girard, Bruce et al.: «Global Media Governance: A Beginner's Guide», Lanham 2002.

«Global Media Assistance Strategies», Draft Summary of Conference Report, Paris 2002.  
<http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/mas/report.shtml>

«Global Media Assistance Strategies», Minutes of the Workshop on the Role of Media in Economic and Democratic Development, Paris 2002.  
<http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/mas/minutes.shtml>

KOFF (Kompetenzzentrum Friedensförderung): «Media Workshop Report», Bern 2002.  
<http://www.swisspeace.org/publications/working.htm>

Spurk, Christoph: «Media and Peace-building: Concepts, Actors and Challenges», Koff-Series, Bern 2002.

Hieber, Loretta (Hrsg.): «Lifetime Media: Reaching Populations in Crisis, A Guide to Developing Media Projects in Conflict Situations», Genf 2001.



# Webliografie

## Programme zum Thema Medien-Gouvernanz

### British Council

<http://www.britishcouncil.org/governance/medinf/index.htm>

### Department for International Development, Social Development and Communications

<http://www.dfid.gov.uk>

### Europäische Union

[http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)

### International Federation of Journalists/Fédération internationale des journalistes

<http://www.ifj.org>

### «Médias pour la Démocratie en Afrique 2000–2003»

<http://www.ifj.org/regions/africa/mdafricafr.html>

### Friedrich-Ebert-Stiftung (Projekt in Nepal)

[http://www.nepalmedia.org/issues/role\\_media.htm](http://www.nepalmedia.org/issues/role_media.htm)

### Good Governance and Arab Journalists' Unions

[http://www.amin.org/eng/daoud\\_kuttab/2002/oct2002.html](http://www.amin.org/eng/daoud_kuttab/2002/oct2002.html)

### OCDE «Programme de l'OCDE sur la gestion publique et la gouvernance (PUMA)»/ OECD «Programme on Public Management and Governance (PUMA)»

<http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>

### Open Society Institute-Network Media Program

<http://www.osi.hu/nmp>

### UNESCO «Media for Promotion of a Culture of Peace, Democracy and Good Governance»

[http://www.unesco.org/africa/portal/ciie\\_2.html](http://www.unesco.org/africa/portal/ciie_2.html)

### Weltbank

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/journalism.htm>

## Weitere internationale Websites

### Weltverband der Zeitungen

<http://www.wan-press.org/index.php3>

### Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMARC)

<http://www.amarc.org>

### Artikel 19

[www.article19.org](http://www.article19.org)

### Center for War, Peace and the News Media

<http://www.nyu.edu/cwpm/>

**Commonwealth Foundation**

<http://www.commonwealthfoundation.com>

**Commonwealth Journalists Association (CJA)**

<http://www.cjaweb.org>

**Commonwealth Broadcasting Association**

<http://www.cba.org.uk>

**Europarat, The Media Division**

<http://www.humanrights.coe.int/media/>

**Freedom House**

<http://www.freedomhouse.org>

**Institute for War & Peace Reporting**

<http://www.iwpr.net>

**Institute for Media, Policy and Civil Society**

<http://www.impacs.org>

**Institut international de la presse/International Press Institute**

<http://www.freemedia.at/>

**Institute on Governance**

<http://www.iog.ca>

**Regionale NGOs****Asien****Southeast Asian Press Alliance (SEAPA), Bangkok**

[www.seapabkk.org](http://www.seapabkk.org)

**Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development (AIBD), Kuala Lumpur**

<http://aibd.org.my>

**Afrika****Union nationale des radios-télévision d'Afrique (URTNA)**

<http://www.urtna.org>

**Media Institute of Southern Africa (MISA), Windhoek**

<http://www.misanet.org>

**Union des journalistes d'Afrique de l'Ouest, Dakar**

<http://www.ujao.org>

### **Lateinamerika**

**Inter American Press Association (IAPA), Miami**  
[www.sipiapa.com](http://www.sipiapa.com)

**International Association of Broadcasting (IAB), Montevideo**  
[www.airiab.com](http://www.airiab.com)

### **Europa**

**Union européenne de radio-télévision (UER), Genf**  
<http://www.ebu.ch/>

**European Institute for the Media (EM), Düsseldorf**  
<http://www.eim.org>

### **Schweizer NGOs und Beratungsstellen**

**Fondation Hirondelle, Lausanne**  
<http://www.hirondelle.org>

**Cimera, Genf**  
<http://www.cimera.org>

**Intermédia consultants, Bern**  
<http://www.intermedia-consultants.net>

**Media Action International, Genf**  
Schwerpunkt: Information in Krisenzeiten, Afghanistan  
<http://www.mediaaction.org>

**Medienhilfe, Zürich**  
Schwerpunkt: Information in Krisenzeiten, Mittel- und Osteuropa  
<http://www.medienhilfe.ch>

## Medien und Gouvernanz

### Herausgeberin:

Direktion für Entwicklung und  
Zusammenarbeit (DEZA)  
Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten (EDA)  
3003 Bern

### Bestellung:

DEZA Verteilzentrale  
Telefon ++41 31 322 44 12  
Fax ++41 31 324 13 48  
mailto: info@deza.admin.ch

### Autor:

Intermedia consultants, Bern

### Redaktionelle Überarbeitung:

InfoSud, Lausanne

### Grafik und Layout:

etter grafik+co, Zürich

### Koordination:

Sektion Gouvernanz, DEZA  
governance@deza.admin.ch

© DEZA 2004

ISBN 3-03798-062-1

Auch erhältlich in Französisch, Englisch und Spanisch

