

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Die Drohung mit dem Maulkorb

Warum Selbstregulierung der Medien in Afrika eine wichtige Herausforderung bleibt

TINA HENNECKEN

Mai 2010

- Neunzehn Jahre nach der »Windhoek Deklaration« für eine unabhängige und pluralistische Presse in Afrika ist vom anfänglichen »Wind des Wandels« im Medienbereich nicht viel geblieben.
- Die Presse- und Medienfreiheit wird sowohl durch dominante Regierungsparteien als auch durch die Nachlässigkeit von Medienschaffenden mit journalistischen und ethischen Standards in Frage gestellt.
- Sollen Medien glaubhafte Wächter über den demokratischen Prozess sein, muss die Qualität und Integrität ihrer Berichterstattung gesichert werden ohne journalistische Unabhängigkeit und das Grundrecht der Meinungsfreiheit einzuschränken.
- Die Selbstregulierung der Medien durch unabhängige Medienräte stärkt das Vertrauen in die Berichterstattung und liefert ein starkes Argument gegen staatliche Einmischung in die Pressefreiheit.

Die Zeichen standen für den demokratischen Aufbruch, als sich die Regierungschefs Afrikas mit der Windhoek Deklaration im Mai 1991 dazu verpflichteten, eine unabhängige, pluralistische und freie Presse auf dem Kontinent zu fördern. Doch 19 Jahre später ist vom anfänglichen »Wind des Wandels« im Medienbereich nicht viel geblieben. Das Verhältnis zwischen Regierungen und Medien ist in vielen afrikanischen Ländern angespannt. Dominante Regierungsparteien zeigen wenig Interesse an einem durch die Medien geförderten demokratischen Diskurs. Auf unbequeme kritische Berichterstattung reagieren sie immer häufiger mit dem Ruf nach einem »Maulkorb« in Form pressefeindlicher Gesetze, der den vermeintlich zügellosen, unpatriotischen und aufwieglerischen Medien ihre Grenzen aufzeigt.

Doch auch die Medien selbst erweisen sich mitunter als schlechte Anwälte der Pressefreiheit, wenn sie Regierungen durch schlecht recherchierte Fakten und Sensationsberichterstattung einen Vorwand für staatliche Eingriffe in das Wirkungsfeld der Journalisten liefern.

Freie und unabhängige Medien gelten als unverzichtbares Attribut der Demokratie. Sie sollen den Bürger mit Informationen versorgen, auf deren Basis er aufgeklärte Entscheidungen treffen kann. Sie sollen Nachrichten einordnen, Positionen hinterfragen, auch Minderheiten eine Stimme geben, Korruption und Lüge entlarven, kurz: als »vierte Gewalt« über die Einhaltung der demokratischen Spielregeln wachen. Um diesen hohen Ansprüchen gerecht werden zu können, muss auch der Wächter einer Kontrolle im Sinne von »checks and balances« unterliegen. Demokratiekonform, das heißt ohne die journalistische Unabhängigkeit und das demokratische Grundrecht der Meinungsfreiheit einzuschränken, lässt sich eine solche Kontrolle der Medien jedoch nur durch Institutionen der Selbstregulierung organisieren, wie sie die AU-Deklaration zur Meinungsfreiheit in Afrika empfiehlt.¹ Die Selbstverpflichtung der Medien auf professionelle und ethische Standards und die freiwillige Ahndung von journalistischen Entgleisungen stärken das Vertrauen in die Berichterstattung und machen Medien zum glaubhaften Wächter des demokratischen Prozesses. Auf dem Weg zu einem funktionierenden Mechanismus zur Selbstregulierung der Medien gilt es allerdings einige Fallstricke zu überwinden.

1. „A public complaints system for print or broadcasting should be available (...) Effective self-regulation is the best system for promoting high standards in the media.“, Article IX, Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, 2000

Selbstregulierung durch Medienräte

Medienräte sind die häufigste Form der Medien-Selbstregulierung in Afrika. Sie setzen sich meist aus angesehenen Vertretern der Medien und der Zivilgesellschaft zusammen. Von den Medienhäusern erhalten diese das Mandat, Beschwerden gegen Presse und Rundfunk entgegenzunehmen, zu prüfen und Empfehlungen auszusprechen, wie Regelverstöße geahndet werden sollen. Die Grundlage der Prüfung bildet ein Kodex professioneller und ethischer Standards, den die Medienhäuser zuvor anerkannt haben.

Für die Selbstregulierung durch Medienräte spricht aber nicht nur das demokratiethoretische Argument. Die außergerichtliche Einigung vermeidet den kosten- und zeitintensiven Gang vor Gericht. Die informelle Schlichtung durch den Medienrat verhilft dem Kläger schnell zur Richtigstellung von Fehlinformationen, Gegendarstellung oder öffentlicher Entschuldigung. Zahlen muss er lediglich das Porto des Beschwerdebriefs.

Fallstricke auf dem Weg zum Medienrat

So einleuchtend die Idee, so umstritten die Ausgestaltung des idealen Beschwerdemechanismus in seinen Details. Medienräte sind keine geliebten Institutionen. Die journalistische Seite bangt um ihre Unabhängigkeit und möchte das Wirkungsfeld des Medienrats begrenzt halten. Regierungen wiederum erscheint eine nur freiwillige Befolgung der Schiedssprüche als zu lax, um Verfehlungen der Presse Herr zu werden. Einige Beispiele aus der aktuellen Debatte machen deutlich, wie mühsam es ist, die Anforderungen der unterschiedlichen Interessensgruppen an Medien-Selbstregulierung in einer Institution zu vereinen:

1. Unabhängigkeit: Nur ein als unabhängig angesehener Medienrat hat das Potenzial, Konflikte um unprofessionelle Berichterstattung im Einvernehmen zu schlichten und der Medienfreiheit als »Schild« (Ristow 2009) zu dienen. Studien des International Press Institutes (IPI) zeigen jedoch anschaulich, dass staatliche Eingriffe in die Regulierung der Medien weltweit zunehmen.² Auf

2. International Press Institute (2003): Salzburg Congress Report, www.freemedia.at/fileadmin/media/Documents/Salzburg_Congress_Report_2003.pdf

dem afrikanischen Kontinent zeichnet sich der Trend besonders deutlich ab. So haben Kenia (Communication Act 2007) und Botswana (Media Practitioner's Act 2008) Systeme staatlicher Regulierung etabliert, die bereits bestehende Selbstregulierungsräte konterkarieren. Auch in Sambia möchte die Regierung unter heftigem Protest lokaler Medienakteure das kenianische Regulierungsmodell zum Beispiel nehmen.³ Allerdings muss sich der Medienrat nicht nur von der Kontrolle durch Regierungen unabhängig machen. Auch die Einflussnahme von internationalen Organisationen und NGOs kann die Anerkennung von und das Vertrauen in Selbstregulierungsinstitutionen stark beschädigen.

2. Nachhaltige Finanzierung: Um Medienräte langfristig funktionsfähig zu halten, bedarf es eines nachhaltigen Finanzierungsmodells. Gelder aus den Töpfen internationaler Geber sind in der Regel als Anschubfinanzierung unverzichtbar, um den Medienrat und sein Mandat mit entsprechendem Einsatz bekannt zu machen. Auf lange Sicht schadet eine einseitige Außenfinanzierung aber nicht nur der Glaubwürdigkeit des Rats. Es macht das Unternehmen Selbstregulierung auch anfällig für die schwankenden Gebermoden und den plötzlichen Abzug von Geldern aus thematischen Fördersparten und -regionen. Für eine nachhaltige Finanzierung scheinen Mitgliedsbeiträge der beteiligten Medienhäuser geeignet. Sie verleihen auch dem Eigeninteresse der Medien an qualitativ hochwertigem Journalismus Nachdruck. Wenn es um konkrete Beträge geht, bleibt die Theorie jedoch häufig hinter der Praxis zurück, wie Haruna Kanaabi vom Medienrat Uganda trocken feststellt. Die Bereitschaft, den Rat auch finanziell zu unterstützen, hält sich bisher in Grenzen.⁴ Im überschaubaren namibischen Medienumfeld funktioniert die Unterstützung durch die Mitglieder dagegen erfreulich gut. Auch Tansania hat einen interessanten modus operandi gefunden. Die politisch sensible Kernfunktion, der Beschwerdemechanismus, wird über Mitgliedsbeiträge getragen, während für weitergehende öffentlichkeitswirksame Aufgaben externe Mittel hinzugezogen werden (siehe Bussiek 2008).

3. Reichweite des Mandats: Die Kernfunktion von Medienräten besteht darin, die Einhaltung journalistischer Qualitätsstandards zu garantieren und das Ver-

trauen der Leser- und Hörerschaft in die Berichterstattung zu stärken. Sie erreichen dies vor allem, indem sie Beschwerden gegen die Medien aufnehmen und Konflikte zwischen Medienmachern und -nutzern schlichten. Inwieweit Medienräte sich darüber hinaus aktiv für Pressefreiheit einsetzen können und sollen, wird in verschiedenen Ländern unterschiedlich bewertet. In Südafrika werden Konflikte, die aus dem unparteiischen Urteilen über Beschwerden und der aktiven Lobbyarbeit für Medienfreiheit entstehen können, wie folgt umgangen: Der Medienrat sieht zwei separate Strukturen vor, die unterschiedliche Mitglieder und Aufgaben haben. Der so genannte Press Council tritt öffentlich als politisches Organ aktiv, d.h. parteiisch, für die Selbstregulierung der Medien ein. Das Press Appeals Panel beschäftigt sich als neutraler Schiedsrichter mit den Beschwerden gegen die Medien (Bussiek 2008). Am weitesten ist der Handlungsspielraum des Medienrats in Tansania definiert. Hier übernimmt der Rat Aufgaben, die in anderen Ländern zivilgesellschaftlichen Organisationen oder professionellen Vereinigungen vorbehalten sind, wie journalistische Trainingskurse oder wissenschaftliche Studien zu Medienthemen. Vor den Wahlen im Oktober soll der Medienrat auch über die gerechte Verteilung von Wahlspot-Sendezeiten, über ausgeglichene Darstellungen von Positionen und ethisch-korrekte Wortwahl in der Wahlkampfberichterstattung wachen.⁵ Einige Medienräte, beispielsweise in Sambia und Malawi, agieren schließlich proaktiv, d.h. sie nehmen sich Fällen von Kodexverletzungen an, ohne dass zuvor eine bestimmte Beschwerde eingegangen ist, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt (public interest cases, siehe Krüger 2009).

4. Effektivität und rechtlicher Status: Mangelnde Sanktionsmöglichkeiten und der Ausschluss des Rechtswegs, sobald ein Kläger die Schlichtung durch den Medienrat in Anspruch nimmt, sind zwei Punkte, an denen sich derzeit der Streit zwischen Befürwortern und Gegnern der Medien-Selbstregulierung in Sambia entzündet. Gegen den Gang vor Gericht, nachdem die Schlichtung durch den Medienrat vollzogen wurde, sprechen zwei Gründe: Zum einen würde die nachträgliche Klage vor Gericht die Autorität des Medienrates untergraben. Zum anderen wäre der Kläger vorab mit der Argumentation der Gegenseite vertraut und könnte dies vor Gericht zu seinem Vorteil nutzen. Der Anreiz, einem informellen

3. »ZAMEC – Celebration of a stillbirth, a re-incarnation of MECOZ«, The Times of Zambia, 20.04.2010

4. Diskussionen während der African Media Barometer (AMB) Panel Tagung, Entebbe, 12-14.02.2010

5. »Media Council Poised to monitor 2010 election Campaign«, The Citizen, 27.02.2010; »Media Council launches Think Tank«, All Africa, 21.10.2009.

Schlichtungsverfahren durch den Medienrat zuzustimmen, wäre für Medienhäuser vor dem Hintergrund dieser Unsicherheit sehr gering. Dennoch: Der vom sambischen Informationsminister Ronnie Shikapwasha geäußerte Zweifel, ob der Ausschluss des Rechtswegs mit der verfassungsrechtlichen Garantie auf freien Zugang zu Gerichten vereinbar sei,⁶ ist nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen. Andere Medienräte, z.B. in Malawi, verzichten auf eine derartige Ausschlussbestimmung.

Ein weiterer Vorwurf gegen unabhängige Medienräte lautet »Zahnlosigkeit«. Als Institutionen der freiwilligen Selbstregulierung können Medienräte keine Strafen im juristischen Sinne verhängen. Ebenso kann ein Medienhaus nicht gezwungen werden, Selbstregulierungsinstitutionen und ihre Entscheidungen anzuerkennen. Effektiv ist das Schlichtungsverfahren durch Medienräte aber nur, wenn die Urteile zuverlässig durch die entsprechenden Medienhäuser umgesetzt werden. In Namibia hilft folgende Vereinbarung, die Autorität des Medienrates zu stützen: Sollte sich ein Medienhaus weigern, eine ihm auferlegte Richtigstellung oder Entschuldigung zu publizieren, so können die anderen Medienhäuser dies an seiner Stelle zu tun. Dies gilt auch im Falle von Beschwerden gegen Medienhäuser, die den Medienrat nicht offiziell anerkennen. In Tansania hat der Medienrat dagegen an seinen »Zähnen« gearbeitet: Dort kann das einer Kodexverletzung schuldig befundene Medienhaus zu einer Kompensationszahlung an den Klageführer verpflichtet werden. Die Höhe der Summe ist zwischen den Streitparteien auszuhandeln (Krüger 2009). Entscheidend für ein funktionierendes System der Selbstregulierung bleibt jedoch, dass die Mehrheit der Medienhäuser geschlossen hinter Kodex und Medienrat steht. Nur wenn sich alle wichtigen Publikationen und Rundfunkstationen aus Überzeugung dem Schiedswesen des Medienrats unterwerfen, hat die Institution die nötige Autorität, um über hohe professionelle und ethische Standards in den Medien zu wachen.

Erfolg oder Scheitern eines Medienrats

Wie lassen sich die aufgezeigten Fallstricke umgehen und was ist der Schlüssel zum Erfolg? Die Erfahrungen mit Medienräten im afrikanischen Kontext legen folgende Schlüsse nahe.

Es gibt keine fertige Schablone für einen funktionierenden Medienrat. Jede Medienlandschaft hat eine eigene innere Funktionslogik, ihre Stärken und Schwächen. In die Ausgestaltung des Selbstregulierungsmechanismus sollten sich alle wichtigen Interessengruppen einbringen. Ohne breite Zustimmung und den entsprechenden Rückhalt läuft die Initiative Gefahr, torpediert und boykottiert zu werden. Auch die Reichweite des Mandats eines Medienrats hängt vom weiteren gesellschaftlichen Umfeld ab. Kann sich das Wirken des Medienrats auf zivilgesellschaftliche, wissenschaftliche oder professionelle Institutionen im Land stützen oder muss der Medienrat teilweise deren Rolle übernehmen?

Um nachhaltig als verlässlicher, unabhängiger Schiedsrichter auftreten zu können, muss der Medienrat langfristig finanzierbar sein. Struktur und Beschwerdeprozesse sollten deshalb so einfach und schlank wie möglich gehalten werden, um die Fixkosten im Rahmen zu halten.

Die Medien selbst müssen die Selbstregulierungsidee tragen und unterstützen. Erst wenn die Mehrheit der Publikationen und Rundfunksender den Kodex und den Schiedsspruch des Medienrats anerkennt, kann letzterer den nötigen moralischen Druck aufbauen, der seinen Entscheidungen Autorität verleiht. Ebenso müssen Medienhäuser bereit sein, den Medienrat über verbale Zusicherungen hinaus mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen.

Das Schiedsverfahren selbst und die Entscheidungen sollten so transparent wie möglich sein. Kein Argument für Selbstregulierung ist überzeugender als der Nachweis gelöster Beschwerdefälle im Einvernehmen der Beteiligten. Aber vor allem müssen der Medienrat und sein Mandat in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Die Herausforderung heißt hier, Strategien entwickeln, die den lokalen Voraussetzungen und Kommunikationsgewohnheiten entsprechen und die breite Bevölkerung erreichen.

Ein starkes Argument gegen staatliche Einmischung und den »Maulkorb« bieten unabhängige Medienräte dann, wenn die Hörer und Leser den Beschwerdemechanismus nutzen und auf die Selbstkontrolle der Medien vertrauen. Gegen die Überzeugung der Bürger tut sich eine Regierung schwer, staatliche Regulierung durchzusetzen. Das Vertrauen der Bürger ist der beste Garant der Pressefreiheit.

6. „Ronnie cites ZAMEC flaws“, 13.04.2010, The Times of Zambia



Über die Autorin

Tina Hennecken ist seit April 2009 als Projektassistentin für fesmedia Africa, das Medienprojekt der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika, tätig.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7441 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt hier:
Konstanze.Lipfert@fes.de

Weiterführende Literatur

Bussiek, Hendrik (2008): Self-Regulation of the media in the SADC region, discussion paper, Windhoek: fesmedia Africa

Krüger, Franz (2009): Media Courts of Honour: Self-Regulatory Councils in Southern Africa and elsewhere, fesmedia Africa series, Windhoek: fesmedia Africa

Ristow, Bill (2009): Sword and Shield: Self-Regulation and International Media, CIMA Report, Washington: CIMA

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-352-6