



Afrika auf dem Weg zur Medienfreiheit

Peter Schellschmidt

Windhoek, Mai 2004

Auf dem Papier sieht alles so schön aus: der afrikanische Kontinent und seine politischen Organisationen sind weltweit absolut Spitze, was die Formulierung von politischen Zielen zur Verwirklichung von Medien-, Meinungs- und Informationsfreiheit angeht. Folgt man den Texten der einschlägigen Dokumente von African Union (AU), NEPAD (New Partnership for Africa's Development) oder auch der Southern African Development Community (SADC), dann beschränken sich Staat und Politik auf die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen für Medien und Informationsfluss, verzichten aber auf jede Einflussnahme auf Programminhalte. Über die Einhaltung der Regeln wachen unabhängige und transparente Institutionen, in denen sich die gesamte Gesellschaft wieder finden kann. Die Einhaltung professioneller und ethischer journalistischer Qualitätskriterien wird Sache von Selbstregulierungs-Instanzen der Medien selbst.

Ein Traum angesichts der nach wie vor real existierenden und zum Teil drastischen Einschränkungen von Medien- und Informationsfreiheit in den meisten afrikanischen Nationalstaaten? Ja und Nein. Dieser Versuch einer Bestandsaufnahme untersucht die Bedingungen für die Transformation bestehender (meist mehr oder minder kontrollierter) Mediensysteme in solche, die den Ansprüchen genügen, die sich Afrika inzwischen selbst gesetzt hat.

1. Medien als konstitutiver Teil von *Good Governance*

In der (in Afrika dominanten) angelsächsischen Diskussion werden die Medien gemeinhin als *Fourth Estate of the Realm* (Vierte Gewalt neben Legislative, Exekutive und Judikative) in demokratischen Systemen dargestellt. Obwohl diese Bewertung (dank der unterschiedlichen demokratischen Legitimität) fragwürdig bleibt, ist unstrittig, dass der ungehinderte Zugang zu freien und vielfältigen Informationsquellen Grundrechtcharakter hat und unverzichtbarer Bestandteil demokratischer Systeme ist.¹

Medienfreiheit und –vielfalt ist eine unverzichtbare Grundvoraussetzung für demokratische Meinungsbildung, Partizipation und Kontrolle in modernen Gesellschaften. Dementsprechende Rahmenbedingungen für die Medien und deren Fähigkeit, den durch das Grundrecht verliehenen Auftrag verantwortlich wahrzunehmen, sind deshalb auch unverzichtbar für die Förderung von *Good Governance*, ein Begriff, der in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte wieder Konjunktur hat, seitdem deutlich geworden ist, dass die ökonomistisch dominierten (und weitgehend neoliberal geprägten) Entwicklungskonzepte der Vergangenheit allein die angestrebten Ziele verfehlen. Die politischen Rahmenbedingungen wurden entweder zu wenig beachtet, oder man hoffte schlicht auf einen Automatismus, dem zufolge makroökonomische Verbesserungen und Investitionen in die Infrastruktur unmittelbar auch der Armutsreduzierung zugute kommen (*trickle down effect*) und damit indirekt auch die Voraussetzungen für eine weitere De-

¹ Banjul-Declaration of the African Commission on Human and Peoples' Rights: "Freedom of expression and information, including the right to seek, receive and impart information and ideas,, is a fundamental and inalienable human right and an indispensable component of democracy." (2002)

mokratisierung der Gesellschaften in Entwicklungsländern verbessern würden. Diese Hoffnung hat getrogen. Nicht nur in Afrika, aber dort sind die Folgen dieses Scheiterns besonders deutlich zu berücksichtigen.

Eine der Folgerungen ist der neue Stellenwert von *Good Governance* als wichtiges Kriterium für multilaterale und bilaterale Entwicklungsstrategien. Hinter diesem Stichwort verbirgt sich die Erkenntnis, das sich nur aus einer Verbindung von politischen und ökonomischen Komponenten erfolversprechende neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit ergeben.

Zentrale Bestandteile zum besseren Verständnis und zur Realisierung von *Good Governance* sind *Transparency* und *Accountability*.² Die Wächterrolle über die Herstellung und Einhaltung dieser zentralen Bestandteile des demokratischen Wettbewerbs ist in modernen Gesellschaften – neben den Parlamenten – nur über Medien möglich. Daraus resultieren logisch auch die Bemühungen um die Ortung des neuen Stellenwerts der Medienförderung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

2. Der neue Stellenwert von Medien in der Entwicklungszusammenarbeit

Vereinte Nationen, OECD, Weltbank und andere haben in den letzten Jahren zunehmend die entwicklungspolitische Relevanz der "Informations- und Kommunikationstechnologien" (ICT) neu entdeckt. Jüngster Beleg dafür ist der Weltinformationsgipfel in Genf im Dezember 2003. So sehr das zu begrüßen ist, so muss doch vor der Tendenz gewarnt werden, die damit verbundenen Fragen auf die technologischen (und damit auch weitgehend kommerziellen)

² Hier wird auf den Versuch verzichtet, eingeführte Begriffe aus der überwiegend in Englisch geführten internationalen Debatte zu übersetzen.

Aspekte zu reduzieren, oder (wie die OECD) die Medienförderung mit zu hohen Ansprüchen zu überfordern (“Schlüssel zur Reduzierung der weltweiten Armut”)³.

Den tatsächlichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Medienarbeit in Entwicklungsländern ist Weltbank-Präsident James Wolfensohn schon näher, wenn er in einem Weltbank-Bericht 2002 schreibt: “Pressefreiheit ist der Kern einer gerechten Entwicklung.”⁴ Ohne Unterschätzung der künftigen Bedeutung der neuen Kommunikationstechnologien (ICT) und der Ansätze, den “digitalen Graben” (*digital divide*) zu überbrücken: für die Demokratieförderung bleiben bis auf weiteres die “traditionellen” Massenmedien, neben den Printmedien und TV vor allem der Hörfunk, von überragender Relevanz.

Dem internationalen Trend ist das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) inzwischen durch den Auftrag einer Querschnittsanalyse seiner Medienförderung gefolgt. Das Ergebnis bleibt abzuwarten. Einen wichtigen Impuls hat die deutsche Debatte um diese Thematik kürzlich durch ein Diskussionspapier erhalten, in dem namhafte Wissenschaftler der Universitäten Bochum und Bonn unter Mitwirkung eines erfahrenen Praktikers der Deutschen Welle Folgerungen für das BMZ und die Träger staatlicher und nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit einfordern.⁵

³ Zitiert nach: “Impulse für die Medienentwicklungszusammenarbeit”, Diskussionspapier von Sigrun Abels, M.A., u.a., Internationales Wissenschaftsforum Bonn, 2004

⁴ “The Right to Tell – The Role of Mass Media in Economic Development”, Weltbank, Washington, 2002

⁵ Sigrun Abels (M.A.), Dr. Hartmut Ihne, Dr. Annette Massmann, Dr. Helmut Osang, Prof. Dr. Barbara Thomaß “Impulse für die Medienentwicklungszusammenarbeit”, versandt vom Inter-

Die Autoren konstatieren in diesem Papier, dass die Medienentwicklungszusammenarbeit (MEZ) “kein nennenswerter Schwerpunkt der offiziellen deutschen EZ” sei. Im BMZ-Aktionsprogramm 2015 zur Armutshalbierung werde den Medien zwar eine wichtige Funktion zugewiesen, aber es gäbe bislang “keine Grundsatzstrategie für die Umsetzung der medienpolitischen Ziele des Aktionsprogramms”. Kritisch hinzuzufügen wäre hier, dass auch das BMZ die Medienarbeit zum Unterziel der Armutsbekämpfung erklärt, indem es sich insbesondere der Förderung der “politische(n) Teilhabe und Selbsthilfefähigkeit der armen Bevölkerung” verpflichtet. Das greift zu kurz und verlangt gleichzeitig zu viel.

Aber nichtsdestotrotz: es wird wieder über Medien und Entwicklung diskutiert, auch in Deutschland. Das verdient aufgegriffen und vertieft zu werden. Das gilt auch (und vielleicht vor allem?) für die Rolle der deutschen politischen Stiftungen in der internationalen Medienarbeit.

3. Multilaterale Prinzipien: Politische Rhetorik oder Basis für Einnischung?

Zurück nach Afrika: Das Bemühen um gemeinsam definierte Formen der Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg war eng verknüpft mit dem Kampf um Befreiung aus den kolonial geprägten Strukturen, der 1956 mit der Unabhängigkeit Ghanas seinen ersten Durchbruch auf dem Kontinent verzeichnete. Kwame Nkrumah war nicht nur Gründer und erster Präsident des westafrikanischen Staates, sondern formulierte auch die ideologischen Grundlagen des Pan-Afrikanismus. Dies führte zwar u.a. zur Gründung der Organisation

Afrikanischer Staaten (OAS), aber die Gemeinsamkeiten konzentrierten sich mehr auf eine Verständigung, wogegen man war (vor allem die koloniale Fremdbestimmung) als darauf, welche gemeinsamen Aktionen die Zukunft Afrikas gestalten sollten. Mit der Welle der Befreiung von Kolonialherrschaft feierte in der Realität des afrikanischen Kontinents zunächst der Nationalstaat neue Triumphe.

Erst im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts, als Afrika aufhörte, Schauplatz von Stellvertreterkriegen der weltweit großen Machtblöcke zu sein, begann auch ein neues Nachdenken in Afrika über seine künftige Rolle im internationalen Konzert. Die neu aufkommende Debatte um die universelle Gültigkeit international vereinbarter Standards, der zunehmende Druck der ökonomischen Globalisierung, aber auch Ereignisse wie der verheerende Völkermord in Ruanda (1994) führten zu neuem Nachdenken über eine veränderte Qualität von regionaler und kontinentaler Zusammenarbeit, forciert durch regionale Führungsmächte wie Südafrika und Nigeria, aber auch durch Senegal und Libyen.

Mit der Vereinbarung über die Gründungsakte der African Union (AU) in Lomé/Togo im Juni 2000 beerdigten die Staats- und Regierungschefs Afrikas die alte OAU und verpflichteten sich und die neue AU, *“to take all necessary measures to strengthen our common institutions and provide them with the necessary powers and resources to enable them discharge their respective mandates effectively”*.⁶

Institutionell schlug sich dieser Wille vor allem in der Schaffung der *AU Commission* nieder, die (nach dem Muster der EU-Kommission) das Sekretariat der

Gemeinschaft bildet. Aber auch die Einrichtung eines *Pan-African Parliament* und eines *African Court of Justice* sind wichtige Neuerungen. Zwar bleibt der “Club der Staatschefs” (*Assembly*) nach wie vor das mächtigste Organ, aber immerhin ist das alte Einstimmigkeitsprinzip (*decision by consensus*) aufgelockert durch die Verankerung von Entscheidungen durch Zwei-Drittel-Mehrheit, in Verfahrensfragen (die zuweilen von großer Wichtigkeit sein können!) sogar durch einfache Mehrheit.

Die Hoffnungen richten sich darauf, dass die Einrichtung dieser neuen Institutionen (wiederum ähnlich wie in Europa) eine Eigendynamik in Richtung auf eine stärkere Effizienz und Integration in Gang setzt. Besondere Erwähnung (weil medienrelevant) verdient die Tatsache, dass die AU in der Zwischenzeit (durch ein Protokoll) auch die Schaffung eines *African Court on Human and Peoples’ Rights* beschlossen hat.

Artikel 4 der AU-Statuten (*Principles*) sieht erstmals das (kollektive) Interventionsrecht in Mitgliedsstaaten für den Fall von Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor.⁷

Parallel zu der Transformation der alten OAU in die neue AU führte die Diskussion von mehreren Initiativen afrikanischer Staatschefs (*Millennium Partnership for Africa’s Recovery Programme* MAP, *Omega Plan*, dann *New Africa Initiative* NAI) zur Vereinbarung über die *New Partnership for Africa’s Development* NEPAD, die im Oktober 2001 durch das *Implementation Committee of Heads of State and Government* in Abuja/Nigeria erzielt wurde. Obwohl das

⁶ Organization of African Unity: Constitutive Act of the African Union, Preamble, Lomé/Togo, 12. Juni 2000

⁷ “the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”, Constitutive Act of the African Union, Art. 4 (h)

Verhältnis von AU und NEPAD nicht vollständig geklärt ist (einschließlich der Funktionen der Sekretariate, die in Addis Abeba/Äthiopien und Pretoria/Südafrika angesiedelt sind), deutet vieles in die Richtung, dass NEPAD als gemeinsame AU-Initiative akzeptiert wird.

Einer der umstrittensten Teile von NEPAD ist der sogenannte *Peer Review Mechanism*, demzufolge sich (zunächst auf freiwilliger Basis) Mitgliedsstaaten einer externen Überprüfung der Einhaltung eines vereinbarten *Code of Conduct* für *Good Governance* unterwerfen.⁸ Die Vorarbeiten für den *Code* und das Verfahren der Überprüfung sind im NEPAD-Sekretariat inzwischen weit fortgeschritten.

So bedeutsam auf der einen Seite diese Bestrebungen, das herkömmliche Nicht-Einmischungsprinzip zumindest in Fragen von Grund- und Menschenrechten Schritt um Schritt aufzuheben (und damit die Souveränität von Nationalstaaten einzuschränken) sind, so muss andererseits deutlich kritisch konstatiert werden, dass ausgerechnet der Protagonist dieser Entwicklung, der südafrikanische Präsident Thabo Mbeki, beim ersten echten Testfall in seiner unmittelbaren Nachbarschaft (Simbabwe) kläglich versagt.

Was bedeutet das alles für die Entwicklung freier und unabhängiger Medien in den einzelnen Mitgliedsstaaten und auf dem Kontinent insgesamt? Es wurde bereits festgestellt, dass afrikanische Regionalorganisationen auf dem Gebiet der Formulierung medienpolitischer Ziele weltweit führend sind. Dieser Tatbestand scheint vor allem deshalb überraschend,

⁸ "The Committee agreed that African leaders should set up parameters for Good Governance to guide their activities at both the political and economic levels. ... it will consider and adopt an appropriate peer review mechanism and a code of conduct." NEPAD Communiqué, Abuja/Nigeria, 23 Oktober 2001

weil sich einerseits die (meisten) Regierungen auf dem Kontinent national offenbar sehr bewusst des Mittels der Medienkontrolle (und Manipulation) zur Absicherung ihrer Macht bedienen, andererseits aber auf multilateraler Ebene nahezu alle einschlägigen internationalen Forderungen zur Absicherung von Medien- und Informationsfreiheit zur politischen Handlungsmaxime erheben (oder jedenfalls unterschreiben).

Dieser Widerspruch belegt deutlich, dass alle Fragen von Medienverfassung und –praxis im nationalen Kontext offenbar als politisch hoch sensibel empfunden werden. Dies ist weder eine neue Erkenntnis, noch ist sie auf Afrika begrenzt. Auch Regierungen in den hochentwickelten Staaten des Nordens sind nicht vor ständig neuen Versuchungen gefeit, (den nach internationalen Normen) unsittlichen Einfluss auf Medien auszuüben.

Die Frage ist, wie kann das multilaterale Momentum in Sachen Medienpolitik unter den besonderen Bedingungen Afrikas für die dringend notwendigen Verbesserungen auf den nationalen Ebenen genutzt werden? Welche Bedingungen müssen genutzt oder geschaffen werden, um nationale Realitäten an multilaterale Ansprüche heranzuführen?

4. Kontinuität und Konzentration – ein Versuch aus der Praxis

Die Friedrich-Ebert-Stiftung unterhält gegenwärtig weltweit noch drei Regionalprojekte mit medienpolitischer Zielsetzung in Afrika, Asien und Lateinamerika. Aufgabe dieser Regionalprojekte ist in erster Linie die fachspezifische Ergänzung und Beratung der FES-Landesprojekte sowie die Förderung von regionalen, medienpolitischen Aktivitäten. Die FES versteht dabei ihre medienpolitische Arbeit als integralen Beitrag zur

Erfüllung ihres gesellschaftspolitischen Auftrags, folgerichtig sind medienpolitische Zielsetzungen keineswegs auf die Regionalprojekte beschränkt, sondern weltweit vielfach auch Bestandteil nationaler Projekte.

Das Medienprojekt für das südliche Afrika begann seine Arbeit 1992 von Harare/Simbabwe aus. Zu dieser Zeit befand sich die gesamte Region im Umbruch: Namibia war 1990 unabhängig geworden, Südafrika auf dem Weg, das Apartheid-Regime abzuschütteln, in Mosambik und Angola gab es erste Hoffnungen auf Frieden nach langen Bürgerkriegen. Und mit dem ersehnten und nun absehbaren Ende der Apartheid verlor die Regionalorganisation *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) den Kern ihrer Aufgabenstellung und begann sich nach 1994 unter Einschluss des demokratischen Südafrika zur *Southern African Development Community* (SADC) zu transformieren. Im Unterschied zu anderen Regionalorganisationen Afrikas war schon SADCC keineswegs nur oder in erster Linie auf wirtschafts- und handelspolitische Ziele ausgerichtet, sondern (durch den Kampf gegen die Apartheid) auch eine Gemeinschaft mit allgemeiner politischer Ausrichtung. Dieser politische Anspruch wurde auch auf die neue SADC übertragen.

In dieser Zeit von Um- und Aufbruch formierten sich im SADC-Raum zwei regionale Medienorganisationen, beide mit starker Geburtshilfe der FES: Das *Media Institute for Southern Africa* (MISA) und die *Southern African Broadcasting Association* (SABA). MISA war zunächst eine Initiative von unabhängigen Chefredakteuren⁹ aus verschiedenen

Ländern der Region, die mit dieser Organisation über Ländergrenzen hinweg eine Lobby für die Presse- und Meinungsfreiheit schaffen wollten. Heute ist MISA weltweit eine der wohl am besten funktionierenden regionalen Medienorganisationen, die vor allem eine Wächterfunktion gegen Angriffe auf und Verletzungen von Pressefreiheit wahrnimmt (und sich leider nicht über Mangel an Arbeit beklagen kann).

Aber MISA blieb nicht bei der Wächterfunktion stehen. Unter dem Schirm von UNESCO und unter tatkräftiger Mithilfe der FES wurden auf zwei Konferenzen in Windhoek/Namibia nach langer Diskussion zwei Dokumente verabschiedet, die sehr präzise die angestrebten Rahmenbedingungen für die Printmedien (1992) und die elektronischen Medien (2001) beschrieben.¹⁰ Diese beiden Dokumente bilden inzwischen durch beharrliche Lobbyarbeit die Grundlage für medienpolitische Willenserklärungen sowohl von SADC¹¹ als auch – noch wichtiger – der AU und ihrer *African Commission for Human and Peoples' Rights*, die 2002 in Banjul/Gambia ihre *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa* beschloss. Diese *Banjul Declaration* ist die medienpolitische Präzisierung und Konkretisierung der *African Charter on Human and Peoples' Rights*, also der Arbeitsgrundlage der oben genannten *Commission*.

Nur kurze Zeit später formierte sich im südlichen Afrika eine Arbeitsgemeinschaft der staatlichen Rundfunkanstalten, die *Southern African Broadcasting As-*

⁹ Gwen Lister, (The Namibian), Fred M'bembe (The Post, Zambia), Methaetsile Leepile (Mmegi – The Reporter, Botswana) und Govin Reddy (Institute for the Advancement of Journalism IAJ, Südafrika)

¹⁰ Windhoek Declaration on Promoting Independent and Pluralistic Media, 1992, African Charter on Broadcasting, 2001

¹¹ Protocol on Culture, Information and Sports, Declaration on Information and Communications Technology (ICT), beide Dokumente verabschiedet auf dem SADC-Gipfel 2002 in Blantyre/Malawi.

sociation (SABA), wiederum mit tatkräftiger Unterstützung der FES. Bis zur demokratischen Transformation in Südafrika waren alle diese Hörfunk- und Fernsehanstalten mehr oder minder strikt regierungs-kontrolliert; bis heute gilt das – mit graduellen Unterschieden – noch für alle Staaten der Region, mit Ausnahme von Südafrika. Aber bereits 1995 verständigte sich SABA auf ein programmatisches Arbeitsdokument (*On the Move*), dessen Kern die Forderung nach einer Transformation der Regierungssender zu wirklichen *Public Broadcasters* bildete.

SABA hat allerdings bislang weder die Strukturen noch die Kraft entwickelt, die Prinzipien des Arbeitsdokuments in die Realität umzusetzen.

Ein wichtiger Meilenstein in der medienpolitischen Entwicklung des südlichen Afrika war der Transformationsprozess in Südafrika vom Apartheid-Regime zur Demokratie, der am 2. Februar 1990 mit der Parlamentsrede von Staatspräsident FW de Klerk begann, in der er die Freilassung Nelson Mandelas und die Aufhebung des Banns gegen den *African National Congress* (ANC) ankündigte. Vom Beginn dieses Prozesses war beiden Seiten, der regierenden *National Party* (NP) wie der Demokratiebewegung (ANC und weiten Teilen der Zivilgesellschaft), die Bedeutung der Medien, vor allem des SABC (*South African Broadcasting Corporation*), für Chancengleichheit und Fairness im Ablauf des Demokratisierungsprozesses sehr bewusst. SABC war in der Endphase des Apartheid-Regimes zu einem Propaganda-Instrument der NP-Regierung degeneriert und der Demokratiebewegung musste deshalb an einer Neutralisierung des Staatssenders auf dem Weg zu den ersten freien Wahlen gelegen sein. Auf der anderen Seite befürchtete die NP, dass die neue ANC-Regierung nach diesen Wahlen die

SABC genauso effektiv manipulieren würde, nur mit umgekehrtem Vorzeichen. Beide sehr gegensätzliche Positionen waren durchaus nicht unbegründet.

So erstaunlich das klingen mag, die konträren Lager hatten im Verhandlungsprozess plötzlich ein gemeinsames Interesse, nämlich an einem unabhängigen *Public Broadcaster*, der die unterschiedlichen Positionen und Strömungen in der gesamten Gesellschaft widerspiegeln sollte. Hinzu kam der Druck einer in Südafrika bereits sehr lebendigen Zivilgesellschaft, die einerseits das Ende der Apartheid wollte, aber andererseits den zentralistisch orientierten Kräften innerhalb des ANC ein System von *Checks and Balances* entgegensetzen wollte, auch und gerade in der Medienpolitik.

Im Ergebnis hat die Republik Südafrika heute eine Rundfunk-Verfassung und –Regulierung von beispielhafter Transparenz und Unabhängigkeit, beispielhaft über Afrika hinaus. Die Aufsichtsgremien von SABC und der Regulierungsbehörde *Independent Communications Authority of South Africa* (ICASA) werden in – auch für deutsche Beobachter beneidenswert – öffentlichen Prozessen ausgewählt und nominiert, die den politischen Einfluss auf ein Minimum begrenzen. Zwar ist auch die heutige ANC-Regierung nicht vor gelegentlichen Versuchen gefeit, sich in Programmstruktur und –inhalte einzumischen, aber bislang haben die geschaffenen Institutionen mit Unterstützung einer wachsenden Öffentlichkeit sich als weitgehend resistent gegen ungebührliche politische Einflussnahme erwiesen.

Die in der gesamten Region veränderten Rahmenbedingungen für Medien-Arbeit des FES-Regionalprojekts, verbunden mit einem Standortwechsel von Simbabwe nach Windhoek/Namibia und einer personellen Neubesetzung, führten

2002 zu der Entscheidung des Afrika-Referats, die bisherige Projektarbeit extern evaluieren zu lassen und auf der Basis des Gutachtens eine Neuorientierung anzustreben. Mit dem Gutachten wurde bewusst kein Medienwissenschaftler, sondern ein Politologe mit ausgewiesenen Kenntnissen der Region beauftragt (Prof. Dr. Heribert Weiland, Geschäftsführer des Arnold-Bergstraesser-Instituts, Freiburg).¹²

Das Gutachten bildete zusammen mit einer Studie über die Situation der Medien in den Ländern des südlichen Afrika¹³ die Grundlage für eine umfassende Strategie-Bestimmung für das Medienprojekt unter Beteiligung der Bonner FES-Zentrale und der sieben FES-Landesprojekte in der Region¹⁴. Das Ergebnis dieser Debatte wird seit Anfang 2003 konsequent umgesetzt:

Ausgehend von dem vorrangig gesellschaftspolitisch bestimmten Auftrag einer politischen Stiftung und aufbauend auf der Verankerung der Landesprojekte in den nationalen politischen und (zivil-) gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen rückt die **Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen** für Medien und Zugang zu Informationen in das Zentrum der Projektarbeit. Damit sind vor allem Reformen von Gesetzgebung, Regulierung und Selbst-Regulierung gemeint.

Diese Arbeit im nationalen Kontext könnte auch von Landesprojekten geleistet werden, notfalls unter Inanspruchnahme externer Expertise. Warum also ein gesondertes Regionalprojekt? Die Begründung liegt in erster Linie in den

¹² Prof. Dr. Heribert Weiland: Medienarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung im Südlichen Afrika, August 2002

¹³ Hendrik Bussiek/Rui Correia: The State of the Media in Southern Africa, Oktober 2002

¹⁴ Angola, Botswana, Mosambik, Namibia, Sambia, Südafrika und Zimbabwe

Ergebnissen der 10jährigen Vorarbeit des regionalen Medienprojekts. Mit MISA und SABA sind arbeitsfähige regionale Partnerstrukturen aufgebaut und – noch wichtiger: deren erfolgreiche Lobby-Arbeit hat erreicht, dass im Rahmen von SADC und AU inzwischen medienpolitische Dokumente verabschiedet oder auf den Weg gebracht sind, die einen regionalen und kontinentalen Bezugsrahmen für die nationalen Reformprozesse bilden. Aufgabe des Regionalprojekts ist es, diese multilaterale Komponente weiter zu stärken und auszubauen. Dies geschieht vor allem in der weiteren Zusammenarbeit mit MISA und SABA und der verstärkten Bündelung ihrer Aktivitäten sowie der Einbeziehung von nationalen politischen Akteuren (vor allem Parlamentariern) sowie der inzwischen entstandenen regionalen Arbeitsgemeinschaft der nationalen Regulierungsbehörden für den Mediensektor unter Führung der südafrikanischen ICASA. Mittel- und langfristig ist darüber hinaus auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem SADC-Sekretariat (mit Sitz in Gaborone/Botswana) angestrebt, zu dessen Aufgaben es gehört, die Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken auf der nationalen Ebene zu überwachen und die Mitgliedsländer in den Reformprozessen zu beraten.

Das Medienprojekt hat auf dieser Basis einen Informations- und Beratungsrahmen entwickelt¹⁵, der zunehmend in nationalen Arbeitsansätzen Einsatz findet, auch über das südliche Afrika hinaus. Voraussichtlich Ende 2004 wird dazu auch eine *Tool Box* vorliegen, die sowohl inhaltliche Lösungsoptionen für verschiedene medienpolitische Problemstellungen und die Darstellung erfolgreicher Reformprozesse enthalten wird (*best practices*).

¹⁵ Näheres dazu: www.fesmedia.org.na

Die Länder des südlichen Afrikas weisen ganz unterschiedliche Voraussetzungen für demokratieorientierte Reformarbeit auf: Südafrika ist inzwischen ein Staat mit weitgehend gefestigten demokratischen Strukturen, Angola steht dagegen nach der Konsolidierung des Friedensprozesses noch ganz am Anfang, in Simbabwe werden Menschen- und Bürgerrechte missachtet, rechtsstaatliche Prinzipien sind außer Kraft gesetzt. Auch innerhalb nationaler Grenzen existieren große kulturelle Unterschiede, ganz zu schweigen von dem unterschiedlichen kolonialen Erbe früherer britischer und portugiesischer Herrschaft oder der Apartheid.

Diesen sehr heterogenen Voraussetzungen versucht das Projekt, durch zwei Grundsätze Rechnung zu tragen:

1. Medienpolitische Reformprozesse sind nur dann erfolgversprechend, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Druck aus der Gesellschaft und jedenfalls ein Minimum an Kooperationsbereitschaft von politischen Institutionen (Parlamente sind meist offenere Partner als Regierungen). **Ein möglichst breiter und öffentlicher Konsultationsprozess ist unverzichtbar.**
2. **Medien sollen die Gesellschaft**, in der sie wirken, **in ihrer kulturellen und politischen Vielfalt widerspiegeln**. Unter den Bedingungen afrikanischer Gesellschaften heißt der identitätsstiftende Auftrag "Einheit in der Vielfalt" auch und vor allem sprachliche und kulturelle Vielfalt. "Die eigenständige Entwicklung lokaler Programminhalte ist essentiell."¹⁶

Positive Beispiele für das Zusammenreffen der beiden notwendigen Bedin-

gungen und breite öffentliche Konsultationsprozesse liefern die Länder Sambia und Botswana. Sie liefern aber auch den Beleg, dass Reformen viel Zeit und Zähigkeit erfordern und nie vor Rückschlägen gefeit sind. In Sambia dauert der Prozess mittlerweile etwa 10 Jahre und ist keineswegs abgeschlossen. Zwar hat eine breite Koalition, vor allem aus Medien- und Menschenrechtsorganisationen, in jahrelanger Lobby-Arbeit in Zusammenarbeit mit Parlamentariern erreicht, dass Ende 2002 auch die Regierung den progressiven Reformgesetzen zum Rundfunkwesen zustimmte. Aber jetzt beginnt erst die Arbeit des Aufbaus einer unabhängigen und transparenten Regulierungsbehörde und die Transformation der *Zambia National Broadcasting Corporation* (ZNBC) in einen echten *Public Broadcaster*. Und die Regierung entdeckt erst jetzt, welches Machtmittel sie im Begriff ist, aus der Hand zu geben und bremst mit allen Mitteln. Eine Schlacht scheint gewonnen, der Kampf aber geht weiter. Und die FES bleibt im Getümmel engagiert.

Ähnlich in Botswana: Eine weitsichtige Führung des *National Broadcasting Board* (NBB), der nationalen Regulierungsbehörde für die elektronischen Medien, hat mit wesentlicher Unterstützung der FES einen landesweiten öffentlichen Konsultationsprozess über eine neue *Broadcasting Policy* initiiert. Alle Gruppen der Gesellschaft und die Betroffenen selbst (einschließlich von Parteien und Regierung), wurden aufgefordert, ihre Gesichtspunkte einzubringen in die insgesamt mehr als zweijährige Debatte über Prinzipien und Zielsetzung einer Politik, die den Rundfunksektor Botswanas in Zukunft bestimmen soll. Das Ergebnis ist ein Dokument, das höchsten internationalen Ansprüchen genügt. Es bedarf noch der Ratifizierung durch das Parlament, aber nach der breiten öffentlichen Debatte wird es Regierung und

¹⁶ Abel u.a., Impulse für die Medienentwicklung, a.a.o.

Abgeordneten schwer fallen, eine Begründung für die Ablehnung einer Politik zu finden, die breiten Rückhalt in der Gesellschaft hat. Dennoch: auch dort ist der Regierung die neue Unabhängigkeit und Transparenz nicht geheuer, sie bremst und versucht, Zeit zu gewinnen. Und selbst, wenn die Zustimmung des Parlaments erreicht ist: dann beginnt der Kampf um die Umsetzung der politischen Ziele in die Praxis.

Der zweite Grundatz kultureller und politischer Vielfalt gilt zwar auch für *Public Broadcasting*, ist aber im elektronischen Bereich nicht allein durch ihn zu erfüllen. Deshalb braucht es auch auf der Anbieterseite Vielfalt, sowohl durch kommerzielle, vor allem aber durch *Community Based Operators*, in der Praxis meist UKW-Rundfunksender mit lokal begrenzter Reichweite. Dem trägt das Projekt durch zwei Arbeitsziele Rechnung:

- Vor allem im Bereich der Rundfunk-Regulierung müssen den *Community Radios* Rahmenbedingungen angeboten werden, die ihre Entwicklung und Nachhaltigkeit stützen. Sie können nicht den gleichen Bedingungen unterworfen werden wie ihre kommerziellen Konkurrenten.
- Community Radios arbeiten in der Regel nicht mit Profis, weder im Programmbereich noch im Management. Deshalb brauchen sie unterstützende Angebote in der Entwicklung von adäquaten Programmangeboten und um sich aus der langfristig gefährlichen Abhängigkeit von externer Geber-Finanzierung durch die Erschließung eigener Einkommens-Quellen zu lösen, ohne sich in neue kommerzielle Abhängigkeiten zu begeben.

Diesen Zielen dient die exemplarische Zusammenarbeit des Medienprojekts mit *Bush Radio*, dessen Zielgruppe die ökonomisch und sozial benachteiligten Bewohner der *Cape Flats* in und um Kapstadt/Südafrika sind. Bush Radio wurde bereits (mit FES-Unterstützung) unter dem Apartheid-Regime (illegal) aufgebaut und hat sich inzwischen den Ehrentitel *Mother of Community Radios* verdient. Die FES-Förderung endete nicht mit dem Aufbau von Infrastruktur und erstem Training, sondern wurde mit der Entwicklung von einzelnen Programmsparten (Arbeit und Gewerkschaften, Demokratie und Partizipation, Gender, HIV und AIDS) fortgesetzt. Gegenwärtig sind die Arbeitsschwerpunkte der Aufbau eines Kinderprogramms (*Children's Radio Education Workshop CREW*) und die Entwicklung eines Konzeptes zur Verbreiterung der Finanzbasis des Senders durch Einkünfte aus und mit der *Community*. Darüber hinaus hat *Bush Radio* inzwischen eine eigene Trainingseinrichtung (*Broadcast Training Institute BTI*) geschaffen, wo Erfahrungen und Kenntnisse an Mitarbeiter anderer *Community Radios* über Südafrika hinaus weiter vermittelt werden.

CREW ist vor allem deswegen ein bemerkenswertes Programm, weil jeden Samstag Kinder und Jugendliche aus verschiedenen Altersgruppen (von 8 bis 18 Jahren) ihr eigenes Programm selbst erarbeiten und präsentieren. Es ist also ein Programm für Kinder, gemacht von Kindern. Vorbereitung, Produktion, Präsentation, selbst die technische Steuerung liegen vollständig in der Verantwortung der Kinder selbst. Eine schöne Bestätigung erhielten sie durch die Einladung der "Profis" von SABA, wo sie ihre Arbeit auf der regionalen Jahreshauptversammlung der staatlichen Sender 2003 in Gaborone/Botswana präsentieren konnten.

Mit dem Konzept zur Stärkung der Einkommensbasis versucht *Bush Radio* einen neuen innovativen Ansatz, der auf der starken Bindung an die *Community* selbst beruht: Klein- und Kleinstunternehmen aus den *Cape Flats* wird über einen Zeitraum von drei Monaten zunächst kostenlose Werbezeit und technische Hilfestellung bei der Produktion von Werbespots angeboten. Danach erhält *Bush Radio* einen vereinbarten Prozentsatz der Umsatzsteigerung. Die ersten Ergebnisse der Testphase sind durchaus ermutigend, entgegen ursprünglicher Skepsis gegenüber der notwendigen Ehrlichkeit der Unternehmen, die meistens unterhalb der Steuerpflicht liegen und nur in Ausnahmefällen über eine geordnete Buchführung verfügen. Aber offenbar gibt es einen ungeschriebenen, nichtsdestotrotz wirksamen Ehrenkodex der Mitglieder der *Community* gegenüber ihrer Gemeinschaft.

Die dritte Säule des Projekts kann umschrieben werden als ***Gender Mainstreaming in den und durch die Medien in allen Bereichen der Gesellschaften***. Dieser Arbeitsbereich geht von der Einschätzung aus, dass Chancengerechtigkeit der Geschlechter nur über Veränderung von Bewusstsein zu erreichen ist. Und dabei können (und müssen) die Medien eine Schlüsselrolle spielen. Das wird aber nur funktionieren, wenn sich zunächst das Bewusstsein in den Medienstrukturen und bei den Medienschaffenden selbst verändert. Solange Massenmedien nur vorgeprägte Stereotypen weiter verbreiten und Frauen in leitenden Positionen der Medienunternehmen unterrepräsentiert bleiben, solange bleiben sie Teil des Gender-Problems, nicht aber von dessen Lösung. Dass dies auch und gerade in afrikanischen Gesellschaften nach wie vor der Fall ist, belegt eindrucksvoll eine (vom FES-Medienprojekt geförderte) Studie in 13 Ländern des südlichen Afrika, die

gemeinsam von Gender Links (GL), einer in Südafrika angesiedelten NGO, und MISA Ende 2002 abgeschlossen wurde¹⁷. Diese Studie gilt inzwischen weltweit als Referenz in Methodik und Repräsentativität.

Die Erkenntnisse aus der Studie sind inzwischen Grundlage von einer ganzen Reihe von Folgeaktivitäten: Einem dreijährigen Pilotprojekt mit der *Polytechnic of Namibia* (Windhoek) zum *Gender Mainstreaming* der gesamten Curricula in der tertiären Journalisten-Ausbildung; der Erarbeitung von Handbüchern und elektronischen Hilfsmitteln für die Aus- und Fortbildung von Journalisten; zwei Pilotprojekten zur Entwicklung von *In-house Gender Policies* in Medienunternehmen¹⁸. 2004 wird *Gender Links* in Kooperation mit tertiären Bildungseinrichtungen für Journalisten in der Region die auf die Produktionsseite konzentrierte erste *Gender and Media Baseline Study* durch eine weitere Studie ergänzen, die die Wirkung auf Medien-Konsumenten untersucht.

Die Neuorientierung des FES-Medienprojekts für das südliche Afrika hat also zu einer eindeutigen Konzentration auf diese drei Hauptarbeitsbereiche (politische Rahmenbedingungen, alternative Medien und Gender) geführt. Daraus folgt, dass die Stiftung konsequent auf einen Arbeitsbereich verzichtet hat, in dem sie früher sehr aktiv war: der Aus- und Fortbildung von Journalisten im rein handwerklichen Bereich (an deren Bedarf es keinen Zweifel geben kann). Das

¹⁷ Gender and Media Baseline Study, Gender Links and MISA, 2002. Die Berichterstattung umfasst eine Regional-Auswertung und 13 Länderberichte

¹⁸ The Times of Zambia und Mauritius Broadcasting Corporation, Gegenstand dieser Policy ist jeweils sowohl die Verankerung von Gender-Gesichtspunkten in der hausinternen Chancengerechtigkeit als auch im journalistischen Produkt.

muss nicht notwendigerweise für die gesellschaftspolitisch relevante und themenorientierte Fortbildung gelten.

Dieser Rückzug hatte mehrere Gründe: Zum einen mangelt es im südlichen Afrika nicht an entsprechenden Angeboten (auch von Geber-Seite). Zum anderen wurde die Frage, ob dieses Arbeitsfeld zum Kernauftrag einer politischen Stiftung gehört, nach langer Diskussion negativ beantwortet. Und angesichts der immer knapper werdenden Mittel sind die Stiftungen gezwungen, sich auf den Kern ihrer Arbeit zu konzentrieren. Hinzu kamen die durch Erfahrungen bedingten Zweifel an der nachhaltigen Wirksamkeit von relativ kurzen Fortbildungsmaßnahmen, die in der Regel isoliert vom täglichen Arbeitsumfeld der Teilnehmer stattfinden.

Der Verfasser ist seit Anfang 2002 Leiter des Medienprojekts für das südliche Afrika mit Sitz in Windhoek/Namibia (fesmedia@fesnam.org.na). (www.fesmedia.org.na)



Ansprechpartner:

Evelyn Ehrlinspiel, Tel.: 0228 883 581
(Evelyn.Ehrlinspiel@fes.de)
Johanna Fuhrbach, Tel.: 0228 883 580
(Johanna.Fuhrbach@fes.de)

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Fax: 0228-883 623