

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title.

Das Jahrzehnt der Informationsfreiheit in Afrika?

MAREIKE LE PELLEY
Dezember 2011

- Informationsfreiheit ist in Verfassungen, Gesetzen und internationalen Konventionen verankert. Die Ausübung dieses Rechts stößt jedoch in Subsahara-Afrika vielerorts an enge Grenzen – der Trend zu mehr Offenheit auf dem Papier setzt sich im politischen Alltag zumeist nicht fort.
- Als politisches Menschenrecht ist Informationsfreiheit elementarer Bestandteil einer Demokratie. Sie ermöglicht politische Teilhabe und fördert transparentes Regierungshandeln. Darüber hinaus ist Informationsfreiheit eine Voraussetzung für die Verwirklichung zahlreicher sozialer und wirtschaftlicher Rechte.
- Eine politische Kultur, die den wiederkehrenden, friedlichen und demokratischen Machtwechsel als Selbstverständlichkeit begreift, ist Voraussetzung dafür, dass Umsetzungsmechanismen greifen und Informationsfreiheit eine Realität wird.
- Informationsfreiheit trägt zu erfolgreichen Regierungshandeln bei und liegt deshalb im Interesse aufgeklärter Staaten. Zivilgesellschaftliche Bewegungen können zu dieser Aufklärungsarbeit entscheidend beitragen und sind vielerorts der Motor für den notwendigen Wandel der politischen Kultur.

Einiges deutet darauf hin, dass mit dem Jahr 2010 ein Jahrzehnt der Offenheit und Informationsfreiheit in Afrika eingeläutet wurde. Innerhalb eines Jahres verdoppelte sich die Zahl der Länder mit Gesetzen zur Informationsfreiheit von fünf auf nunmehr zehn.¹ Weitere entsprechende Gesetze wurden im gleichen Zeitraum initiiert (z.B. in Ruanda, Südsudan) bzw. lange Jahre brachliegende Gesetzesinitiativen neu belebt (z.B. in Sambia, Mosambik). Dieser Trend wäre eine logische Fortsetzung der Entwicklung in den letzten zwanzig Jahren.

Nach dem Ende des Kalten Krieges waren die 1990er Jahre vom Wandel zahlreicher afrikanischer Einparteiensstaaten in Mehrparteiensysteme und einer demokratischen Neubelebung geprägt. Mit der politischen Öffnung wuchsen auch die Freiräume für die Ausübung von Meinungsfreiheit, was sich vor allem im rasanten Wachstum der privaten und unabhängigen Presse niederschlug. Zum Ende der 1990er Jahre und im darauffolgenden Jahrzehnt schien auch der Rundfunk der Pluralität der Presse zu folgen. Die meisten afrikanischen Staaten öffneten Radio und Fernsehen für private Anbieter. Staatliche Anstalten sollten unabhängig, die gesamte Medienszene frei und pluralistisch werden.

Die großen Hoffnungen, die in die Demokratisierungswellen der 1990er Jahre gelegt wurden, sind jedoch der Ernüchterung gewichen. Mehrparteien-Wahlen per se garantieren noch keine demokratische Teilhabe, und formal-demokratischen Strukturen fehlen oftmals die Inhalte und Substanz. Politische und soziale wie auch wirtschaftliche Menschenrechte sind in so mancher afrikanischen Verfassung beispielhaft formuliert; politisch umgesetzt werden sie hingegen in den meisten Fällen nicht. Gleichmaßen stößt die umfassende Implementierung von Meinungsfreiheit vielerorts an Grenzen. Ohne Informationsfreiheit kann Meinungsfreiheit nicht funktionieren. Aber auch zwanzig Jahre nach dem demokratischen Neuaufbruch verhalten sich Regierungen verschlossen. Der Zugang zu Informationen, die im Besitz staatlicher Institution sind, ist meist nur über Beziehungen oder gegen Bezahlung möglich.

Informationsfreiheit – Grundlage für Demokratie und Entwicklung

Das häufig im Recht auf Meinungsfreiheit (implizit) enthaltene Informationsrecht, erfährt in der akademischen Debatte und in den UN Gremien zunehmend Anerkennung als eigenes Menschenrecht. Es ist nicht nur Teil des Kanons politischer und bürgerlicher Rechte, sondern darüber hinaus ein multidimensionales, ermächtigendes bzw. andere Rechte ermöglichendes Recht.

Informationsfreiheit ist eine Voraussetzung für die effektive Ausübung zahlreicher sozialer und wirtschaftlicher Rechte. Informationen über Bebauungspläne und Richtlinien für öffentliche Dienstleister, über die Zulassungskriterien öffentlicher Universitäten oder die Ausstattung für öffentliche Schulen, über die Grundlinien staatlicher Gesundheitspolitik und über die Entwicklungspläne für Versorgungsunternehmen (Strom, Wasser, Energie) u.v.m. sind die Grundlage dafür, dass Menschen aktiv werden, staatliche Leistungen einfordern, Mängel anprangern oder eine gerechtere Ressourcenverteilung verlangen können. Informationsfreiheit ermöglicht soziale und wirtschaftliche Teilhabe und kommt der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung einer Gesellschaft zugute.

Informationsfreiheit ist auch elementarer Bestandteil einer Demokratie, indem sie politische Partizipation ermöglicht: Zugängliche und verständliche Informationen über Entscheidungen von Politikern, umgesetzte und nicht umgesetzte Politik, Statistiken über politische Erfolge und Misserfolge erlauben den Menschen, eine informierte politische Meinung zu bilden, informiert zu wählen und politisch zu handeln. Informationsfreiheit führt darüber hinaus zur Rechenschaftspflicht des Staates, schafft Transparenz und bekämpft auf diesem Weg Ineffizienz und Korruption.

Vor diesem Hintergrund wäre es nur richtig, das Recht auf Information im dritten Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges in den Mittelpunkt zu rücken und damit den in den letzten zwanzig Jahren angestoßenen, aber nicht voll umgesetzten demokratischen und neuen entwicklungspolitischen Initiativen zu den notwendigen Durchsetzungsmitteln zu verhelfen.

1. Tunesien (2011), Guinea-Conakry (2011), Nigeria (2011), Niger (2011), Liberia (2010), Äthiopien (2008), Uganda (2005), Angola (2002), Simbabwe (2002), Südafrika (2000).

Informationsfreiheit in Afrika

Das Recht auf Information wird nicht nur in Dokumenten der Vereinten Nationen, etwa im *International Covenant on Civil and Political Rights* als Menschenrecht anerkannt, sondern auch in verschiedenen Dokumenten der Afrikanischen Union.² Die *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa* der *African Commission for Human and Peoples' Rights* (ACHPR) hält in Teil IV fest, dass »public bodies hold information not for themselves but as custodians of the public good and everyone has the right to access this information, subject only to clearly defined rules established by law.«

Die ACHPR hat darüber hinaus im Laufe des letzten Jahres eine Modellgesetzgebung für das Recht auf Information entwickelt.

Mehrere zivilgesellschaftliche Kampagnen zur Stärkung des Rechts auf Informationen sind derzeit aktiv. 2010 initiierte z.B. ein breit angelegter Zusammenschluss afrikanischer Nichtregierungsorganisationen aus dem Medien- und Menschenrechtsbereich eine andauernde Kampagne zur Garantie des Rechts auf Informationsfreiheit auf kontinentweiter Ebene, die mit der *Pan-African Conference on Access to Information* im September 2011 einen ersten Höhepunkt erfuhr und zur Verabschiedung der *African Platform on Access to Information* führte. Auch auf nationalstaatlicher Ebene scheint mit den eingangs erwähnten zahlreichen neuen Informationsfreiheitsgesetzen und Gesetzesinitiativen ein bedeutendes Momentum erreicht worden zu sein.

Reicht dies aus zur Annahme, dass in Afrika von einem Trend zu mehr Offenheit ausgegangen werden kann? Ein aktuelles Beispiel spricht dagegen: Südafrika, das als erstes afrikanisches Land im Jahr 2000 ein Gesetz zur Informationsfreiheit (*Promotion of Access to Information Act*) verabschiedete und in der Vergangenheit oft als Vorbild angeführt wurde, scheint den Rückwärtsgang eingelegt zu haben. Die Regierung versucht mit Macht ein *Protection of Information Bill* durchzusetzen, das den Zugang zu Staatsinformationen erheblich erschweren und investigativen Journalismus einschränken oder gar unmöglich machen würde. Danach wäre es möglich, sämtliche

Dokumente in den Sicherheitsapparaten – von der Polizei bis zum Militär – als geheim einzustufen. Eine wirksame Kontrolle in diesen Bereichen könnte dann auch durch das Parlament nicht mehr ausgeübt werden. Aber nicht nur das: Der Minister für Staatssicherheit könnte andere Staatsorgane auf deren Antrag ermächtigen, Dokumente unter Verschluss zu nehmen, deren Bekanntmachung angeblich die »nationale Sicherheit« gefährden könnte. Der Gesetzentwurf enthält Regelungen, die Missbräuche verhindern sollen, doch die erscheinen unzureichend. Misstrauisch macht, dass sich die Regierung strikt weigert, eine gesetzliche Ausnahme für die Fälle zu akzeptieren, in denen eine Veröffentlichung geheimer Dokumente nachweisbar im öffentlichen Interesse wäre. Die angedrohten Strafen für Geheimnisverrat oder auch nur den Besitz von geheimen Dokumenten sind drakonisch: fünf bis 25 Jahre Gefängnis. Trotz massiver Proteste der Zivilgesellschaft, einschließlich des Gewerkschaftsdachverbandes COSATU³ und der Medien, hat die Regierung die Vorlage in der *National Assembly* durchgeboxt. Nun hoffen Demokraten auf die Länderkammer, die im April 2012 entscheiden soll. Sollte das Gesetz dort ebenfalls angenommen werden, ist der Gang zum Verfassungsgericht bereits beschlossene Sache.

Auch die vom *Media Institute of Southern Africa* nunmehr im dritten Jahr herausgegebenen Berichte zur Offenheit bzw. Verschlussheit öffentlicher Institutionen, die *Golden Padlock Awards*, zeichnen ein generell trübes Bild vom Informationswillen staatlicher Einrichtungen. In Uganda wussten die mit der Umsetzung beauftragten Parlamentarier fünf Jahre nach der Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes nichts von seiner Existenz, in Angola hatten namhafte Vertreter von Medien und Zivilgesellschaft noch nie von den entsprechenden angolanischen Gesetzen gehört. In Simbabwe ist das Gesetz derart formuliert, dass es in erster Linie der Geheimhaltung von Informationen dient.

Gesetze allein reichen nicht aus

Bis vor Kurzem gab es keinerlei Hinweise dafür, dass afrikanische Staaten *mit* einer Gesetzgebung zur Informationsfreiheit offener sind als solche *ohne* eine derartige Gesetzgebung. Dennoch muss ein gut formuliertes

2. So z.B. in der African Charter on Human and Peoples' Rights (Art. 9), in der African Charter on Democracy, Elections and Governance, der African Convention on Preventing and Combating Corruption in Africa, der Charter on the Values and Principles of Public Services in Africa, der African Youth Charter oder der African Statistics Charter.

3. Cosatu: Why we oppose the secrecy Bill by Zwelinzima Vavi, Johannesburg, Dec. 02., 2011, address to the South African National Editors Forum and the Right2Know campaign

Gesetz ein erster Schritt bleiben, da es das international und manchmal verfassungsrechtlich garantierte Menschenrecht auf Informationsfreiheit konkretisiert sowie nationalstaatliche Kanäle für seine Umsetzung und Einforderung definiert und rechtlich verankert.

Die Geschichte hat gezeigt, dass Gesetze zur Informationsfreiheit besonders oft, aber nicht nur, in Entwicklungsländern, in Zeiten politischer Umwälzungen erfolgreich vorangetrieben und verabschiedet werden. Diese Entwicklungen eröffnen kleine, zeitlich begrenzte Gelegenheiten, progressive Gesetzgebungen durchzudrücken.⁴

Das Recht auf Informationsfreiheit ist sowohl ein negatives Recht, ein Abwehrrecht gegen aktive Verschleierungsaktivitäten des Staates und staatliche Versuche, den Informationsfluss zu unterdrücken oder zu beeinträchtigen, als auch ein positives Recht, das vom Staat den aktiven Schutz des Rechts, z.B. über Gesetze und Politikentscheidungen, verlangt. Es verpflichtet den Staat auch, andere an der Verletzung des Rechts zu hindern und regelmäßig relevante Informationen, die von öffentlichen Einrichtungen gehalten werden, auch ohne spezifische Anfrage zu veröffentlichen.

Gute Informationsfreiheitsgesetze zeichnen sich durch international anerkannte Prinzipien aus:

- Maximale Offenlegung: Grundsätzlich müssen alle von öffentlichen Einrichtungen gehaltenen Informationen zugänglich sein.
- Minimale, klar und abschließend definierte Ausnahmen, die z.B. bestimmte Bereiche der staatlichen Sicherheit, der internationalen Beziehungen und den Schutz privater Daten betreffen.
- Aktive Veröffentlichungspflicht staatlicher Behörden.
- Informantenschutz.
- Aufhebung von Geheimhaltung, wenn dies im öffentlichen Interesse ist.

Die Verabschiedung eines Gesetzes allein ermöglicht noch nicht den Zugang zu Informationen. Dafür müssen

konkrete Strukturen und Prozesse eingerichtet werden. Die Präzisierung dieser Mechanismen bereits auf Gesetzebene gibt diesen mehr Gewicht, da damit der Staat zu ihrer Umsetzung rechtlich verpflichtet wird. Zu den international anerkannten Umsetzungsstandards gehören:

- ein einfacher, klarer Prozess der Informationsanfrage, der für alle Menschen zugänglich ist, was Sprache, Kosten, Kommunikationswege und dergleichen angeht;
- eine unabhängige Berufungsinstanz, die mit ausreichend finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet ist und zeitnahe, erschwingliche, kompetente und effektive Entscheidungen herbeiführen kann und von unabhängigen und integren Persönlichkeiten geleitet wird;
- die Pflicht, Informationen zu sammeln, zu strukturieren, effektiv zu verwalten und ggf. bereitzustellen;
- die Pflicht, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, die für die vollständige Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes erforderlich sind, z.B. die Verabschiedung von umsetzenden Verordnungen, die Anpassung weiterer Gesetze, die mit dem Informationsgesetz im Widerspruch stehen, die Sensibilisierung von Angestellten und Beamten, die Ausbildung von behördlichen Informationsbeamten, Informationskampagnen für die Bevölkerung uvm.;
- die Festlegung von zeitlichen Fristen für die Umsetzung von konkreten Implementierungsschritten.

Die Frage, inwieweit Informationskommissionen ohne Sanktionsmacht ihre Entscheidungen durchsetzen können, deutet auf einen entscheidenden Erfolgsfaktor hin, der in der Diskussion um die genaue Ausgestaltung von Umsetzungsmechanismen oft nicht ausreichend beleuchtet wird: der kulturelle Kontext eines Landes.

Ohne den Blick auf die Kultur geht es nicht

Obwohl es notwendige Bedingungen sind, werden auch die besten Gesetze und die durchdachtsten Strukturen, Mechanismen und Prozesse der Um- und Durchsetzung von Informationsfreiheit ineffektiv bleiben, wenn eine Gesellschaft nicht bestimmte kulturelle Muster und Werte mit sich bringt. Die Informationskommissionen Kanadas und Neuseelands besitzen keine Sanktionsmacht, aber

4. Siehe z.B. die Entstehung der Informationsfreiheitsgesetze in Indien, Südafrika, Großbritannien, Tunesien, Guinea-Conakry und Nigeria.

ihre Empfehlungen werden dennoch respektiert. Betrachtet werden müssen deshalb die jeweilige politische, rechtliche und Verwaltungskultur, das vorherrschende Politik- und Amtsverständnis, aber auch gesellschaftliche und soziale Rollenverständnisse. Diese sind es, die in den meisten Ländern Afrikas die größten Hemmfaktoren für die Öffnung der Gesellschaft und die effektive Ausübung des Rechts auf Informationen darstellen.

Informationen sind ein Schlüssel zur Macht und des Machterhalts. Deshalb geht es um die Verinnerlichung der Trennung von Amt und Individuum und um ein politisches Amtsverständnis, das den Dienstleistungsgedanken einbezieht. Es geht darum, dass friedlicher, wiederkehrender politischer Machtwechsel zur Selbstverständlichkeit und weder als persönliche Niederlage empfunden wird, noch den Verlust aller wirtschaftlichen Sicherheit bedeutet. Es geht um Politiker, die erkennen, dass ihre (vorübergehende) Autorität auf dem Willen der Bevölkerung beruht und sich dieser Bevölkerung in ihrer Gesamtheit verpflichtet fühlen, anstatt ihr Amt machtpolitisch zu missbrauchen. Es geht um Veränderungen von politischer und sozialer Kultur.

Motor hierfür ist ein möglichst breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Gruppen. Viele erfolgreiche Gesetzesinitiativen aus der jüngsten Vergangenheit lassen sich auf eine aktive gesellschaftliche Bewegung zurückführen, die auch für die in solchen Ländern häufig zeitgleich zu verzeichnenden politischen Umbrüche verantwortlich ist.

Informationsfreiheit kann besonders in Zeiten politischer Umwälzungen einen Sprung nach vorne machen, wenn der gesellschaftliche Druck hoch ist und neue herrschende Eliten sich (noch) nicht durch die Transparenz bedroht fühlen, die die Ausübung des Rechts auf Informationen verspricht.⁵ Aber auch nach den politischen Umbrüchen muss die Zivilgesellschaft wachsam bleiben und bereit sein, auf eine vollständige Um- und Durchsetzung des Rechts zu drängen.⁶ Eine besondere Rolle kommt in die-

5. Der African National Congress in Südafrika drängte nicht von ungefähr in dieser Zeit auf die Verabschiedung des Protection of Information Bill. War die freie Information im Kampf gegen Apartheid noch ein Ziel der Bewegung, fühlt sich das heutige politische Establishment nunmehr von der ständigen Aufdeckung zahlreicher Korruptionsskandale durch die Medien bedroht.

6. So sind z.B. in Uganda im Juni 2011, sechs Jahre nach Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes, aufgrund beständigen Drucks von zivilgesellschaftlichen Akteuren endlich die Durchführungsbestimmungen des Gesetzes verabschiedet worden. Die Parlamentarier sind inzwischen auch über das Gesetz informiert.


sem Rahmen den Medien zu, die oft die primären Nutznießer des Rechts auf Informationen sind.

Zivilgesellschaftliche Strategien reichen von der Initiierung von Gerichtsverfahren bis hin zu Protestmärschen, Lobbygesprächen, Treffen mit Entscheidungsträgern, dem effektiven »Einsatz und der Pflege« aufgeklärter, einflussreicher Individuen, insbesondere im Staatsapparat, der Organisation von Veranstaltungen und Aufklärungskampagnen für die gesamte Bevölkerung u.a. über die Medien sowie durch beständige Nachfragen nach Informationen. Zivilgesellschaftliche Akteure sollten sich konstruktiv engagieren und immer auch Lösungen bereitstellen. Vor allem aber muss die Zivilgesellschaft selber den kulturellen Wandel verinnerlicht haben.

Stellen Politiker nach der erfolgreichen Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes fest, dass Informationen wenig oder gar nicht nachgefragt werden, werten sie dies oft als mangelnden Bedarf. Eine solche Sichtweise verkennt mindestens zweierlei: Sie übersieht, dass Informationsfreiheit ein Menschenrecht und daher nicht nachfrageabhängig ist. Gleichwohl meinen nicht nur viele Politiker und Beamte, sondern auch weite Teile der Bevölkerung irrtümlicherweise, dass die Gewährung von Informationen ein Privileg sei, das der Staat beliebig gewähren und widerrufen kann. Dies verdeutlicht den zweiten, gerne verkannten Punkt, dass eine obrigkeitshörige, stark hierarchische Gesellschaft und entsprechende politische Kultur gerade Ursache für die fehlende Nachfrage nach Informationen sind. Übertriebener Respekt oder Furcht vor Hierarchien und politischer Macht sowie die Unwissenheit über eigene Rechte verhindern deren Wahrnehmung. Ein bestimmter kultureller Kontext ist nicht nur die Voraussetzung für die Bereitstellung von Informationen, sondern auch für deren Nachfrage und Nutzung.

Regierungshandeln und Informationsfreiheit

Informationsfreiheit trägt in unterschiedlichster Weise zu erfolgreichem Regierungshandeln bei: Sie kann dazu verhelfen, dass Regierungshandeln transparenter wird und die Rechenschaftspflicht mehr in den Fokus der Regierenden rückt. Das Offenlegen von Inkompetenz, staatlicher Misswirtschaft und Korruption ermöglicht darüber hinaus, die Effizienz staatlicher Prozesse und



Entwicklungsinitiativen zu erhöhen. Am Ende können verbesserte wirtschaftliche und staatliche Leistungen und höhere Rechtssicherheit stehen. Informationsfreiheit bringt entwicklungspolitische, wirtschaftliche und finanzielle Vorteile mit sich, die die Kosten der Etablierung eines effektiven Systems der Informationsfreiheit mehr als aufwiegen.

Eine erfolgreiche Regierung erhöht zudem ihre Chancen, fair und demokratisch wiedergewählt zu werden. Somit kann die Verdeutlichung der Vorteile von Informationsfreiheit dazu beitragen, gängige Bilder und Rollenverständnisse von Politik und Macht neu zu definieren. Wahlen lassen sich auch durch Leistung gewinnen. Korruption, Einschüchterung und eine Kultur der Verschwiegenheit sind nicht der einzige Weg dorthin. Die Durchsetzung von Informationsfreiheit sollte im Eigeninteresse eines (aufgeklärten) Staates liegen.

Letztendlich geht es darum, alternative Politik- und Verwaltungsmodelle, alternative Definitionen von Verlierer- und Gewinnerrollen sowie ein alternatives Machtverständnis überzeugend anzubieten und ihre Umsetzung real und greifbar werden zu lassen. Erst dann kann sowohl bei Entscheidungsträgern als auch bei durchführenden Beamten der politische Wille entstehen, der für die erfolgreiche Umsetzung von Informationsfreiheit notwendig ist.

Der interne Blick und die Besinnung auf vorkoloniale afrikanische Traditionen der Machtbegrenzung mag solche Entwicklungen in der Zukunft verstärkt vorantreiben, ebenso wie ein externer Faktor: Im Post-Wikileaks Zeitalter wird es für Regierungen überall auf der Welt zunehmend schwieriger, relevante Informationen dauerhaft geheim zu halten.



Über die Autorin

Mareike Le Pelley ist seit Juli 2010 Leiterin von fesmedia Africa, dem Medienprojekt der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Entwicklungszusammenarbeit | 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
konstanze.lipfert@fes.de



fesmedia Africa **Das Medienprojekt in Subsahara-Afrika**

Von Windhoek, Namibia aus, arbeitet das Projekt daran, die Informations- und Medienfreiheit sowie die Vielfalt der Medien in Subsahara-Afrika zu fördern und daraufhin zu wirken, dass Medien eine adäquate Rolle im politischen Diskurs einnehmen. Es beteiligt sich an Kampagnen beispielsweise zum Schutz von Journalisten und zur Ver-

besserung des Informationszugangs. Es betreibt das – entlang afrikanischer Medienstandards entwickelte – African Media Barometer (AMB) zur Analyse der Mediensituation in afrikanischen Ländern, fördert *community broadcasting*, die Verabschiedung von Medienkodizes und die Einrichtung von selbstverwalteten Medienräten. Darüber hinaus trägt das Projekt über seine Website www.fesmedia.org und seine Publikationen zur medienpolitischen Debatte bei.

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



ISBN 978-3-86498-009-1