

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

DEMOKRATIE UND MEDIEN

- 
- **Vom Geheimwissen zum Allgemeingut – Das Recht auf Information in Serbien und Bulgarien**
Christian Spahr
 - **Südafrikas Gesetz zum Schutz staatlicher Informationen: Eine Lektion für Afrika?**
Christian Echle / Justine Limpitlaw
 - **Galgenfrist für Asiens Zeitungen: Die Internetrevolution steht dem Kontinent erst noch bevor**
Torben Stephan
 - **Demokratie in Südasiens – Eine Bestandsaufnahme**
Marcel Schepp
 - **Das sozialistische Venezuela 2014: Wie hat Hugo Chávez Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verändert?**
Claudia Curjel



KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
4 | 14



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

30. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-35 63

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: stefan.burgdoerfer@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

Kontonr.: 10 3333 100 BLZ: 380 400 07

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Gisela Elsner

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Jens Paulus

Verantwortlicher Redakteur:

Stefan Burgdörfer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den KAS-Auslandsinformationen.

Übersetzung: RedKeyTranslations, Hannover

Satz: racken, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-
zeichnet ist.

Inhalt

4 | EDITORIAL

Demokratie und Medien

- 8 | VOM GEHEIMWISSEN ZUM ALLGEMEINGUT –
DAS RECHT AUF INFORMATION IN SERBIEN
UND BULGARIEN**
Christian Spahr

- 24 | SÜDAFRIKAS GESETZ ZUM SCHUTZ STAATLICHER
INFORMATIONEN: EINE LEKTION FÜR AFRIKA?**
Christian Echle / Justine Limpitlaw

- 39 | GALGENFRIST FÜR ASIENS ZEITUNGEN:
DIE INTERNETREVOLUTION STEHT DEM
KONTINENT ERST NOCH BEVOR**
Torben Stephan

Andere Themen

- 54 | DEMOKRATIE IN SÜDASIEN –
EINE BESTANDSAUFNAHME**
Marcel Schepp

- 95 | DAS SOZIALISTISCHE VENEZUELA 2014:
WIE HAT HUGO CHÁVEZ STAAT, WIRTSCHAFT
UND GESELLSCHAFT VERÄNDERT?**
Claudia Curiel



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

Medien erfüllen in der Demokratie grundlegende Funktionen: Sie informieren, kommentieren, regen öffentliche Debatten an und tragen damit zu Transparenz und Meinungsvielfalt bei. Sie sollen unabhängig berichten und ein zutreffendes und verlässliches Bild der Realität wiedergeben, damit die Bürgerinnen und Bürger sich eine eigene Meinung zu gesellschaftlichen und politischen Fragen bilden können. Um dieser Aufgabe willen stellen Medien einen unverzichtbaren Bestandteil jeder freiheitlichen Demokratie dar, oder kurz gesagt: Ohne freie und unabhängige Medien gibt es keine Demokratie. Der Grad der Presse- und Meinungsfreiheit ist immer auch ein Anhaltspunkt für den Demokratisierungsgrad eines Landes.

Wie eng Medien und Demokratie miteinander verzahnt sind, haben uns zuletzt die politischen Umbrüche in Nordafrika und Myanmar gezeigt. Als die Regierung Myanmars im August 2012 nach 50 Jahren Militärdiktatur das Ende der Pressezensur bekannt gab, wurde dies als bedeutender Schritt für eine politische Öffnung und die Demokratisierung des südostasiatischen Landes gewertet. Unter den Medien machte sich allgemeine Aufbruchsstimmung breit. Bei den demokratischen Bewegungen in den Ländern des „Arabischen Frühlings“ haben soziale Medien eine entscheidende Rolle bei der Mobilisierung der Bürger gespielt und sich als Sprachrohr einer überwiegend jüngeren Bevölkerung etabliert. Bilder und Informationen über die Massenproteste wurden über Facebook, Twitter und Youtube teilweise in Echtzeit verbreitet und haben die Weltöffentlichkeit die Umbrüche hautnah erleben lassen.

Das Maß an Unabhängigkeit und Freiheit, das Medien genießen, ist entsprechend der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Länder weltweit sehr unterschiedlich. Nur in wenigen Staaten der Welt kann der Zustand der Pressefreiheit als befriedigend bezeichnet

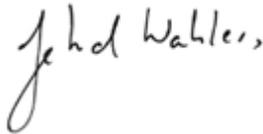
werden. Neben die Einflussnahme durch Regierungen, die die Arbeit von Journalisten bis hin zur Zensur einschränken, sind wirtschaftliche Interessen und Abhängigkeiten von Werbekunden sowie die zunehmende Konzentration der Medienanbieter getreten, die den Meinungspluralismus und die Unabhängigkeit der Medien gefährden.

Diese Entwicklungen bleiben auch den Medienkonsumenten nicht verborgen. Von einer „Vertrauenskrise“ könnte man sprechen, wenn man sich die Ergebnisse einer aktuellen, repräsentativen Studie anschaut, die das Medienprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bulgarien und Rumänien in Auftrag gegeben hat. Demnach bestreiten 60 Prozent der Bulgaren, dass die Medien unabhängig sind. Lediglich 14 Prozent vertrauen darauf, dass die Berichterstattung in ihrem Land frei ist. In Rumänien stellen die Bürger ihren Medien ein ähnlich vernichtendes Zeugnis aus. Hier glauben nur 20 Prozent der Befragten an die Unabhängigkeit der Medien. Für lediglich sieben Prozent sind Zeitungen die wichtigste Informationsquelle. Um für die Menschen relevant zu bleiben, müssen die Zeitungen im Wettstreit mit Fernsehen und Internet konsequent auf Qualität setzen, lautet der Befund von KAS-Medienprogrammleiter Christian Spahr.

Das Zeitalter der digitalen Kommunikation bringt zudem viele Chancen, aber auch neue Herausforderungen für die klassischen Medien mit sich. Online-Nachrichtenseiten und soziale Netzwerke treten als zusätzliche Informationsquellen neben die traditionellen Informationsvermittler. Das Internet ist für viele – insbesondere junge - Menschen zum wichtigsten Medium geworden. Während die Zeitungsverlage in Europa und Nordamerika die Auswirkungen dieser Entwicklung in Form von dramatisch zurückgehenden Werbeeinnahmen bereits seit längerem spüren, steht der asiatischen Zeitungsbranche die Internetrevolution erst noch bevor. Welche Folgen dies für die Medienlandschaft in Asien haben wird, analysiert Torben Stephan in dieser Ausgabe.

Für die Konrad-Adenauer-Stiftung gilt der Grundsatz: Wer Demokratisierungsprozesse unterstützen will, muss auch die Entstehung freier und unabhängiger Medien fördern. Der Einsatz für Presse- und Meinungsfreiheit ist daher eine Konstante in unserer Arbeit. Mit unseren drei regionalen

Medienprogrammen, deren Leiter in der vorliegenden Ausgabe der *Auslandsinformationen* berichten, engagieren wir uns für die Qualifizierung von Journalisten, die Verbesserung der politischen Kommunikation von Politikern und Parteien und die Etablierung rechtlicher und ethischer Standards für Journalisten. So leisten wir einen Beitrag, damit Medien ihre wichtigen Funktionen in der Demokratie wahrnehmen können.

A handwritten signature in black ink, reading "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large, looped initial 'G'.

Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de



AUSLANDSINFORMATIONEN AKTUELL ÜBER DIE KAS-APP

Aktuelle und vergangene Ausgaben der Auslandsinformationen können Sie kostenfrei im Kiosk der KAS-App herunterladen.

Mit der App der Konrad-Adenauer-Stiftung für Smartphones und Tablets haben Sie stets aktuelle Vorträge, Konferenzen, Seminare oder Diskussionen in Ihrer Nähe sowie Neuigkeiten aus der KAS im Blick.



Für iPhone:



Für Android:



Konrad
Adenauer
Stiftung



Christian Spahr ist Leiter des Medienprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Sofia.

VOM GEHEIMWISSEN ZUM ALLGEMEINGUT

DAS RECHT AUF INFORMATION IN SERBIEN UND BULGARIEN

Christian Spahr

Pressefreiheit ist ohne rechtliche Mindeststandards nicht denkbar. In modernen Demokratien ist sie mehr als nur eine allgemeine Garantie in der Verfassung. Es gehören Regelungen dazu, die die Umsetzung der Pressefreiheit im Alltag garantieren. Ein solcher Standard ist etwa, dass kein Journalist gezwungen werden darf, in seinem Namen eine andere Meinung als seine eigene zu veröffentlichen. Auch effiziente Regeln für die wirtschaftliche Transparenz von Medienunternehmen und gegen zu hohe Eigentumskonzentration sind wichtig, ebenso wie die Kennzeichnung bezahlter Inhalte.¹ Defizite in diesen Bereichen stören das Vertrauen in die Kontrollfunktion, die Medien gegenüber Politik und Wirtschaft ausüben sollen.

Eine ebenso wichtige Voraussetzung für die Arbeit freier Medien ist deren Recht auf Informationen vom Staat. Während Journalisten sich im Bereich der Privatwirtschaft oft auf ihr investigatives Geschick verlassen müssen, sollen sie Informationen von staatlichen Stellen nach festen Regeln und auf transparente Weise erhalten. Dabei müssen alle Medien gleich behandelt werden. Ein solches Recht ist in vielen Ländern bereits in den Mediengesetzen enthalten. Dennoch hat sich gezeigt, dass allgemeine Bestimmungen im Medienrecht nicht immer ein wirksamer Hebel für

1 | Vgl. u.a. Pressegesetz des Landes Brandenburg vom 13.05.1993 (GVBl Bbg I 1993, 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.06.2012 (GVBl Bbg I 2012, Nr. 27), u.a. unter: presserecht.de, http://presserecht.de/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=27 [15.02.2014].

Journalisten sind. So können Ausnahmetatbestände, etwa Vorschriften über die Geheimhaltung, recht weit ausgelegt werden.

Zudem hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten das Verständnis etabliert, dass nicht nur besondere Berufsgruppen wie Journalisten einen weit gehenden Rechtsanspruch auf staatliche Informationen haben sollen. Die Idee einer bürgerorientierten Verwaltung und ein verändertes Dienstleistungsverständnis des Staates haben dazu geführt, dass in zahlreichen Staaten allgemeine Informationsfreiheitsgesetze (IFG) verabschiedet wurden, die für alle Bürger gelten. Während 1996 nur 20 Staaten ein Recht ihrer Bürger auf Informationen gesetzlich festgeschrieben hatten, waren es 2013 schon 95 Länder² mit zusammen über fünf Milliarden Einwohnern. Informationsfreiheitsgesetze sind ein wichtiges Mittel geworden, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Debatten zu stärken, Bürger in die politische Meinungsbildung einzubeziehen und Entscheidungsprozesse transparent zu machen. Die Voraussetzungen dafür sind besser als je zuvor, weil neben rechtlichen Fortschritten auch die technische Entwicklung den Informationszugang vereinfacht. Viele Dokumente sind elektronisch verfügbar, zahlreiche Behörden veröffentlichen Informationen im Internet.³

- 2 | Access Info Europe, „RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends“, 28.09.2013, 7, <http://www.access-info.org/documents/Report.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf> [15.02.2014].
- 3 | Auch in Deutschland musste Anfang 2006 das Amtsgeheimnis, ein etabliertes Eigeninteresse der Verwaltung, dem Jedermannsrecht des Informationsfreiheitsgesetzes weichen. Vgl. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf> [15.02.2014]. Pressevertreter können nun wählen, ob sie sich bei Auskunftsersuchen auf die Landespressegesetze stützen oder auf die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern. Oft erweisen sich dabei die neueren Informationsfreiheitsgesetze als vorteilhaft. So enthält das IFG des Bundes, anders als die Pressegesetze, ein Recht auf Akteneinsicht. Investigative Journalisten sehen auch einen Vorteil darin, dass sie – etwa bei Recherchen zu Korruptionsfällen – als Bürger auftreten können und sich nicht als Journalisten ausweisen müssen. Vgl. Manfred Redelfs, „Sieben Gründe, warum das Informationsfreiheitsgesetz für Journalisten von Vorteil ist“, Netzwerk Recherche, <http://netzwerkrecherche.de/Infofreiheitsgesetz-IFG/Was-bringt-das-IFG-Journalisten> [15.02.2014].

Zwischen 1995 und 2005 haben viele Länder Mittel- und Osteuropas Informationsfreiheitsgesetze eingeführt. Dort gibt es heute eine größere Zahl solcher Gesetze als in den westlichen Industrieländern.

In den postkommunistischen Staaten, in denen sich demokratische Standards erst etablieren mussten, haben die Informationsfreiheitsgesetze eine besondere Bedeutung.

Zwischen 1995 und 2005 haben viele mittel- und osteuropäische Länder Informationsfreiheitsgesetze eingeführt. In der Region gibt es heute eine größere Zahl solcher Gesetze als in den westlichen Industrieländern. In den Jahren nach der Wende sollten sie dazu beitragen, Politik transparenter zu machen und die Abkehr von der Allmacht des Staates zu begleiten. Regierungswissen war zuvor Geheimwissen und einer kleinen Elite vorbehalten gewesen. Die Zivilgesellschaft verlangte daher schon früh nach besserem Zugang zu staatlichen Informationen, ähnlich wie es in etablierten Demokratien die Praxis war.⁴

Systemwechsel, Demokratisierung und gesellschaftliche Öffnung haben viel zum Entstehen rechtlicher Standards für den Zugang zu Informationen beigetragen. Zumindest auf dem Papier haben die Transformationsländer damit Standards gesetzt: In den neuen Mitgliedstaaten des Europarats aus dem früheren Ostblock gebe es fortschrittliche Gesetze, heißt es bereits 2006 in einer Analyse der bei dem Thema Informationszugang führenden NGO Access Info Europe (AIE) mit Sitz in Madrid. Zudem zwangen Gerichtsurteile nach und nach die Regierungen zu mehr Offenheit, etwa in Bulgarien.⁵

INFORMATIONSFREIHEIT WIRD MENSCHENRECHT

Inzwischen ist das Recht auf Information (Right to Information, RTI) auf dem Weg zu einem anerkannten Menschenrecht. Es wurde von zahlreichen nationalen und internationalen Gerichten als solches gesehen und ist auch im EU-Recht verankert, etwa über Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Lissabon-Vertrag. Seine Ursprünge hat das Recht auf Information unter

4 | Vgl. Helen Darbshire, „A Right Emerges: The history of the right of access to information and its link with freedom of expression“, 11.01.2014, 3, per E-Mail an KAS-Mitarbeiterin Denica Zheleva, 28.01.2014.

5 | Helen Darbshire, „Access to Information: A fundamental right, a universal standard“, Access Info Europe, Briefing Paper, 17.01.2006, 3, <http://www.access-info.org/documents/files/access-convention-2006/06%2001%2017%20Access%20Info%20Europe%20Briefing%20Paper%201.pdf> [15.02.2014].

anderem in dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt), der 1966 abgeschlossen wurde und 1976 in Kraft trat. Artikel 19 garantiert die Freiheit der Informationsbeschaffung.⁶ Eine ältere und weiter gefasste Grundlage ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Artikel 19). Als universeller Standard konkretisiert wird die Informationsfreiheit in der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009 (Tromsø-Konvention). Darin wird formuliert, wie Bürger auf amtliche Dokumente zugreifen können sollen, zudem wird eine gebührenfreie Akteneinsicht gefordert.⁷ Bisher haben erst sechs Staaten die von umfangreichen Diskussionen begleitete Tromsø-Konvention ratifiziert. Access Info Europe kritisiert, dass Deutschland und andere westeuropäische Länder der Konvention noch nicht beigetreten sind – im Unterschied zu jüngeren Demokratien wie Estland, Litauen und Serbien.⁸

Die Gesetze der neuen EU-Länder und Beitrittskandidaten sind teils fortschrittlicher, weil sie sich an neueren internationalen Standards orientieren. Bei ihrer Formulierung konnte aus Defiziten in anderen Ländern gelernt werden. Die weltweit besten Noten für sein Informationsfreiheitsgesetz hat das EU-Anwärterland Serbien bekommen – es steht im Ranking von AIE und dem kanadischen Centre for Law and Democracy auf Platz 1 von 95 analysierten Staaten.⁹ Das Balkanland kommt auf 135 von 150 Wertungspunkten, die nach Meinung der NGOs ein ideales Gesetz erreichen würde. Grundlage der Bewertung waren die bis 2013 international etablierten Kriterien. Dabei wurden die RTI-Gesetze nach bestimmten Aspekten untersucht. Diese sind etwa der Geltungsbereich des Gesetzes, erlaubte Ausnahmefälle, die Antragsverfahren, mögliche Einsprüche gegen Entscheidungen, Sanktionen bei Rechtsverletzungen sowie die Information der Bevölkerung über ihre Rechte.

6 | Auswärtiges Amt, „Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II 1553)“, <http://auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publicationFile/3613/IntZivilpakt.pdf> [15.02.2014].

7 | Europarat, „Council of Europe Convention on Access to Official Documents“, 18.06.2009, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> [15.02.2014].

8 | Darbshire, Fn. 4, 13.

9 | Access Info Europe und Centre for Law and Democracy, „Global Right to Information Data. Country Data“, http://rti-rating.org/country_data.php [21.03.2014].

Während mehrere mittel- und osteuropäische Länder unter den Top 20 sind, verweist das Ranking von Access Info Europe viele westeuropäische Länder auf die untersten Plätze. AIE-Expertin Helen Darbshire sieht durch die Entwicklungen im postkommunistischen Raum positive Rückwirkungen auf den Westen. Nachdem der Westen demokratische Standards in den Osten übertragen habe, würden nun auch Standards aus dem Osten zurück übertragen.¹⁰ Die Autoren der Studie betonen allerdings, dass sie lediglich die Qualität der Gesetze bewerten, ausdrücklich nicht deren Umsetzung. Auch starke Gesetze könnten keine Offenheit garantieren, wenn sie nicht richtig angewandt würden. Dagegen könnten in Einzelfällen auch Länder mit schwachen Gesetzen überdurchschnittlich offen sein, wenn großer Wert auf die praktische Anwendung gelegt werde.

SERBIEN: BÜRGERBEAUFTRAGTER FÜR INFORMATIONSZUGANG

In Serbien, wo das Recht auf Information auch Verfassungsrang hat, wurde das Informationsfreiheitsgesetz im Jahr 2004 verabschiedet. Es gilt nicht nur wegen seiner

großen Bandbreite an Anwendungsbereichen

Der Informationsfreiheitsbeauftragte in Serbien nimmt Bürgerbeschwerden entgegen, entscheidet binnen 30 Tagen über strittige Fälle und ist gegenüber Behörden weisungsberechtigt.

als modern, sondern vor allem auch, weil es einen Ombudsmann für die Bevölkerung vorsieht.¹¹ Der Informationsfreiheitsbeauftragte

nimmt Bürgerbeschwerden entgegen, entscheidet binnen 30 Tagen über strittige Fälle

und ist gegenüber Behörden weisungsberechtigt. Er stelle

die älteste unabhängige Regulierungsbehörde des Landes

dar und die Öffentlichkeit habe ihn als Partner erkannt,

heißt es in einer Analyse von 2013.¹² Damit leistet der In-

formationsfreiheitsbeauftragte einen wichtigen Beitrag,

um dem gesetzlichen Transparenzgebot Geltung zu ver-

schaffen. Innerhalb von mehr als sieben Jahren wandten

sich die Bürger mit über 15.000 Beschwerden an ihn.¹³ In

10 | Vgl. Darbshire, Fn. 4, 7.

11 | Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection.

12 | Vesna Petrović und Vladan Joksimović, *Human Rights in Serbia 2012*, Belgrade Centre for Human Rights, Belgrad, 2013, 46, <http://bgcenter.org.rs/bgcenter/eng-lat/wp-content/uploads/2013/12/Human-Rights-in-Serbia-2012.pdf> [15.02.2014].

13 | Bojana Barlovac, „Serbia’s Public Information Act Tops Global Ranking“, *Balkan Insight*, 22.02.2012, <http://balkaninsight.com/en/article/serbia-tops-global-ranking-of-public-information-act> [15.02.2014].

91 Prozent der Fälle ist die Vermittlung nach Angaben seines Büros erfolgreich.¹⁴ Die jährliche Zahl der Beschwerden hat auch in jüngster Zeit noch zugenommen. Serbischen Journalistenorganisationen zufolge sind die Aktivitäten des Bürgerbeauftragten vor allem bei investigativen Recherchen hilfreich.

Der aktuelle Amtsinhaber, Rodoljub Šabić, erhielt für seine Arbeit zahlreiche Auszeichnungen, etwa vom serbischen Journalistenverband, der OSZE, Stellen der Europäischen Union und anderen Institutionen.¹⁵ Šabić legt das Recht auf Information weit aus und unterstützte unter anderem eine Jugendinitiative für Menschenrechte, die vom serbischen Geheimdienst Auskunft über Abhörmaßnahmen verlangte. Geheimdienstinformationen sind in vielen Ländern auch über die Informationsfreiheitsgesetze nur schwer zu bekommen. Im konkreten Fall hatte erst eine Klage der NGO vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Erfolg.¹⁶

Trotz des umfangreichen Geltungsbereichs des serbischen RTI-Gesetzes und der weithin gelobten Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten gibt es auch Kritik. So bemängeln Menschenrechtler und Journalisten, dass manche Behörden selbst nach der Intervention des Bürgerbeauftragten die geforderten Informationen verweigern – ebenso wie fällige Strafzahlungen. Auch habe der Informationsbeauftragte nicht genug Unterstützung durch die Exekutive. Es fehle an ausreichenden Büroräumen, Geld und Personal.¹⁷ Zudem erstatte nur ein Viertel der Behörden dem Bürgerbeauftragten regelmäßig Bericht, heißt es in einer Studie des Belgrade Center for Security Policy (BCBP) und des Center for Investigative Reporting in Serbia (CINS).¹⁸

14 | Lt. Darstellung auf der Website des Informationsbeauftragten: Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, „Rodoljub Šabić“, <http://poverenik.org.rs/en/o-nama/organization/90-Rodoljub%20Sabic.html> [15.02.2014].

15 | Ebd.

16 | Dirk Voorhoof, „Article 10 of the Convention includes the right of access to data held by an intelligence agency“, *Strasbourg Observers*, 08.07.2013, <http://strasbourgobservers.com/2013/07/08/article-10> [15.02.2014].

17 | Fn. 12, 49.

18 | Marko Milošević und Predrag Petrović, *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja: teorija i praksa*, BCBP, Belgrad, 2013, http://bezbednost.org/upload/document/slobodan_pristup_informacijama.pdf [18.02.2014].



Rodoljub Šabić im April 2012: Der Bürgerbeauftragte für Informationszugang ist die älteste unabhängige Regulierungsbehörde in Serbien. | Quelle: Luka Knežević, SHARE Conference, flickr ©📷📷.

Gesetz gut, Umsetzung mäßig

In einer aktuellen Umfrage des KAS-Medienprogramms Südosteuropa unter serbischen Journalisten wird zwar die rechtliche Lage im Durchschnitt als gut bewertet (zwei auf einer Skala von eins bis fünf). Mit der Umsetzung sind die Medienvertreter aber weniger zufrieden. So wird die Bereitschaft von Regierung und Behörden, Informationen herauszugeben, nur als durchschnittlich bewertet (drei auf einer Skala von eins bis fünf). Hierbei gibt es kaum Unterschiede zwischen nationalen, regionalen und kommunalen Behörden. Alle Teilnehmer der Umfrage erklärten, sie hätten mindestens einmal Schwierigkeiten gehabt, auf gesetzlicher Basis Informationen zu bekommen. Da an der Erhebung überwiegend investigative Journalisten teilnahmen, kann das Ergebnis nicht die Erfahrungen aller Medienvertreter abbilden. In einer anderen Umfrage unter Chefredakteuren gab nur eine Minderheit an, dass ihnen Informationen von öffentlicher Bedeutung verweigert wurden.¹⁹ Dennoch wird deutlich, dass die Prinzipien Offenheit und Transparenz in vielen Behörden noch nicht gelebt

19 | Siehe Jovanka Matić et. al., *Serbian Media Scene vs. European Standards, Report based on Council of Europe's Indicators for Media in a Democracy*, Belgrad, 2012, 15, <http://civilrightsdefenders.org/files/Serbian-Media-Scene-VS-European-Standards.pdf> [16.02.2014].

werden. Dieser Meinung sind alle befragten Journalisten; zwei Drittel von ihnen haben allerdings bereits Verbesserungen beobachtet.

Die bei Behörden beliebten Gründe, Informationen zu verweigern, sind nach den Erfahrungen der Journalisten vielfältig. So berufen sich Ämter mitunter auf den Schutz persönlicher Daten oder auf „Geschäftsgeheimnisse“, etwa wenn es um Verträge mit Firmen geht. Manche staatlichen oder staatsnahen Organisationen bestreiten, dass sie den Status einer Behörde haben. Andere lehnen mit dem Hinweis auf Formfehler ab oder behaupten, sie seien nicht zuständig. In Einzelfällen scheinen Behörden auch wahrheitswidrig zu leugnen, dass sie die gewünschten Informationen haben, oder sie senden nur einen Teil des Materials. Des Öfteren scheint die gesetzliche Frist von 15 Tagen nicht eingehalten zu werden, was in einigen Fällen durch eine Überlastung oder fehlende Qualifizierung der Mitarbeiter begründet sein dürfte. Zudem wird in manchen Analysen bemängelt, dass Behörden nicht immer alle Medien gleich behandeln – mutmaßlich aus politischen Gründen. Die genannten Probleme sind freilich nicht alle typisch für Serbien oder Südosteuropa, einige der erwähnten Behördenaktiken werden auch von Journalisten in Deutschland kritisiert.²⁰

In manchen Analysen wird bemängelt, dass Behörden nicht immer alle Medien gleich behandeln – mutmaßlich aus politischen Gründen.

Weiteren Raum für Verbesserungen sehen die serbischen Medienvertreter auch bei der Gesetzgebung. So wünschen sich einige der Befragten bessere Sanktionsmöglichkeiten des Informationsfreiheitsbeauftragten. Zudem regen manche an, Strafen nicht nur gegen die betreffenden Behörden zu verhängen, die eine Geldbuße aus ihrem Budget bezahlen können, sondern gegen die Behördenleiter oder verantwortlichen Mitarbeiter. Ferner wünschen sich gerade

20 | Z.B. Meedia, „Wie Behörden Journalisten austricksen“, 30.06.2013, <http://meedia.de/2013/06/30/wie-behorden-journalisten-austricksen> [15.02.2014]; Manfred Redelfs, „Mehr Transparenz wagen – der schwierige Abschied vom Amtsgeheimnis“, Vortrag auf dem Symposium „Perspektiven der Informationsfreiheit“ des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit am 08.06.2011 in Berlin, Netzwerk Recherche, <http://netzwerkrecherche.de/Infofreiheitsgesetz-IFG/Transparenz-nur-fuer-Hartnaeckige/Mehr-Transparenz-wagen-der-schwierige-Abschied-vom-Amtsgeheimnis> [15.02.2014].

investigative Journalisten einen gesetzlichen Schutz von Whistleblowern. Die EU-Kommission hatte in ihrem Fortschrittsbericht für Serbien 2012 Defizite in diesem Punkt gesehen, entsprechende Initiativen des Bürgerbeauftragten scheiterten aber.²¹

BULGARIEN: EINGESCHRÄNKTE MEDIENFREIHEIT

Eine Monopolisierung im Zeitungssektor, fehlende gesetzliche Spielregeln und eine nur theoretische Selbstregulierung rufen in Bulgarien Kritiker auf den Plan.

Ein anderes größeres Balkanland, Bulgarien, hat derzeit wahrnehmbare Defizite in puncto Medienfreiheit. Eine Monopolisierung im Zeitungssektor, fehlende oder ineffiziente gesetzliche Spielregeln und eine nur theoretische Selbstregulierung rufen Kritiker auf den Plan. Ausländische Botschafter haben sich wiederholt besorgt geäußert, und die politische Instrumentalisierung der Printmedien war Gegenstand westlicher Presseberichte. Die Missstände im Mediensektor haben dazu geführt, dass das Land im neuesten Ranking zur Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen auf Platz 100 von 180 Staaten abgerutscht ist – der schlechteste Wert in der EU. Vor acht Jahren war Bulgarien noch auf Platz 35. In einer repräsentativen Meinungsumfrage des KAS-Medienprogramms glaubt nur jeder siebte Bulgare an die Unabhängigkeit der Medien.²²

Umweltbewegung beschleunigt RTI-Gesetze

Während ein Pressegesetz, das die Unabhängigkeit und Vielfalt der Medienlandschaft sichern hilft, nach wie vor fehlt, bekommt das bulgarische Informationsfreiheitsgesetz recht gute Noten.²³ Es liegt im RTI-Ranking von Access Info Europe auf Platz 39, also im oberen Durchschnitt,²⁴ und trat bereits im Jahr 2000 in Kraft. Die bulgarische Debatte über Informationsfreiheit lässt sich bis in die Zeit vor der politischen Wende zurückverfolgen. So entstand die Bewegung für ein Recht auf Information auch durch die Erfahrungen mit dem Reaktorunfall von Tschernobyl,²⁵ bei

21 | Petrović und Joksimović, Fn. 12, 51 ff.

22 | Christian Spahr, „Nur jeder siebte Bulgare hält Medien für frei. Studie im Auftrag des KAS-Medienprogramms“, KAS-Länderbericht, 04.02.2014, <http://kas.de/medien-europa/de/publications/36759> [15.02.2014].

23 | Englische offizielle Übersetzung: Access to Public Information Act.

24 | Fn. 9.

25 | Darbshire, Fn. 4, 6.

dem die Behörden in Bulgarien und anderen Ostblockländern das Informationsbedürfnis der Bevölkerung lange ignorierten. In Bulgarien etwa war 1989 die Bewegung *Eco-glasnost* aktiv,²⁶ aber auch in westeuropäischen Ländern erwies sich die Umweltbewegung später als Katalysator für die Entwicklung von RTI-Gesetzen. Maßgeblich trug die 1998 verabschiedete Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten dazu bei.²⁷ Auch die 1996 gegründete, in Bulgarien führende NGO für Informationszugang, *Access to Information Programme* (AIP), hat ihre Wurzeln teilweise im Umweltbereich.

Alexander Kashumov, Rechtsexperte des AIP, sieht für Bulgarien die wesentlichen Voraussetzungen für einen guten Zugang zu staatlichen Informationen erfüllt.²⁸ Das Informationsfreiheitsgesetz wurde seit seiner Verabschiedung 2000 mehrmals verbessert. Besonders wichtig sei eine Änderung im Jahr 2008 gewesen, die den Geltungsbereich auf eine größere Zahl von Institutionen ausdehnte und eine Prüfung zur Interessenabwägung (*balancing of interests test*) vorschrieb. Dabei wird abgewogen, welches Rechtsgut im Einzelfall schwerer wiegt – der Datenschutz oder das Interesse der Öffentlichkeit. Mithilfe dieser Abwägung können auch normalerweise unzugängliche Daten freigegeben werden. Dennoch wünscht sich die NGO, die auch bulgarische Journalisten bei Recherchen unterstützt, weitere Verbesserungen. Zum einen gibt es, analog zu den serbischen Medienvertretern, die Forderung nach schärferen Sanktionen. Zum anderen fehle eine Regulierungsbehörde, wie sie in Serbien existiert. Zudem drängt Kashumov auf die Unterzeichnung der Tromsø-Konvention durch Bulgarien.²⁹

Das bulgarische Informationsfreiheitsgesetz wurde mehrmals verbessert. Besonders wichtig war eine Änderung im Jahr 2008, die eine Prüfung zur Interessenabwägung vorschrieb.

26 | Andrew Puddephatt, „Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws. The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom“, *Access to Information Working Paper Series*, Washington DC, 2009, 5.

27 | Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

28 | Interview mit KAS-Mitarbeiterin Denica Zheleva, 06.02.2014.

29 | Ebd.

Kontroverse um Stasi-Akten

Insgesamt zufrieden stellend ist die Rechtslage auch für die Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit, zumindest seit 2006. Seither sind Akten der bulgarischen Staatssicherheit freier zugänglich, und die Daten ehemaliger Offiziere und Agenten fallen nicht unter den sonst üblichen Schutz persönlicher Daten. Der Parteichef der seit Mai 2013 regierenden Sozialisten hat zwischenzeitlich erwogen, die Stasiakten-Behörde dem Staatsarchiv einzugliedern. Dieses wird seit einigen Monaten von einem ehemaligen Stasi-Mitarbeiter geleitet. Aufgrund von Protesten aus der Bevölkerung wurde dieser Plan, der de facto ein Ende der Stasi-Aufarbeitung bedeutet hätte, nicht umgesetzt.



Demonstration junger Bulgaren in Sofia 2013: Ziele der Proteste waren mehr Transparenz in der Politik und eine stärkere Rolle der Zivilgesellschaft. | Quelle: © KAS Bulgarien.

Nicht nur in der Theorie, auch in der Praxis wurde der Zugang zu Informationen laut AIP über die Jahre einfacher. Allerdings kritisiert die Organisation, dass es nie einen starken politischen Willen gegeben habe, die Kultur der öffentlichen Verwaltung zu verändern – von Geheimhaltung hin zu Offenheit. Obwohl Bulgarien Mitglied der internationalen Initiative Open Government Partnership (OGP)³⁰

30 | Open Government Partnership, <http://opengovpartnership.org> [21.03.2014]. Die Initiative wurde maßgeblich von der US-Regierung ins Leben gerufen.

sei, würden die dort vertretenen Prinzipien nicht aktiv gefördert. Kashumov sieht den internationalen Dialog als wichtiges Element, um Verbesserungen herbeizuführen. Die Fortschrittsberichte der EU-Kommission, aber auch Äußerungen westlicher Botschafter würden Veränderungen hin zu mehr Demokratie unterstützen.³¹

Die Hartnäckigkeit von NGOs und investigativen Journalisten hat in den vergangenen Jahren maßgeblich dazu beigetragen, dass die bulgarischen Behörden auch sensible Informationen freigaben. In etlichen Fällen wurden die gewünschten Informationen zuerst verweigert. Auch in jüngster Zeit waren renommierte Journalisten mehrerer Medienarten davon betroffen. Zahlreiche Reporter mussten sich ihr Recht vor Gericht erkämpfen, oft mit Unterstützung des Access to Information Programme. In den strittigen Fällen geht es häufig um die Verwendung öffentlicher Mittel. Einer der bekannteren Prozesse bezog sich auf einen Beschaffungsvertrag des Staates mit dem Software-Hersteller Microsoft. Die Behörden hatten argumentiert, dass kommerzielle Verträge mit Dritten vertraulich seien, das Gericht sah das größtenteils anders.³² Weitere vor Gericht entschiedene Anfragen betrafen etwa die staatliche Parteienfinanzierung, an der Ausarbeitung von Gesetzen beteiligte Lobbyisten sowie Dienstleistungs- und Beraterverträge staatlicher Stellen.³³ Diese Beispiele belegen, dass sich das Informationsfreiheitsgesetz gerade auch für Recherchen über mögliche Korruption eignet.

In den strittigen Fällen im bulgarischen Medienrecht geht es häufig um die Verwendung öffentlicher Mittel. Einer der bekannteren Prozesse bezog sich auf einen Beschaffungsvertrag des Staates mit Microsoft.

31 | Im Juli 2013 hatten der deutsche und der französische Botschafter in einem gemeinsamen Zeitungskommentar gefordert, die Stimme der Zivilgesellschaft zu hören, Bürgerinteressen stärker zu berücksichtigen und Medienvielfalt zu garantieren. Die regierungskritischen Demonstranten in Sofia bedankten sich, indem sie die beiden Botschaftsgebäude in die Routen ihrer Protestmärsche einschlossen.

32 | Good Law and Practice, „Rosen Bosev (Capital Weekly) v. Director of the Government Information Service“, http://right2info.org/cases/plomino_documents/r2i-rosen-bosev-capital-weekly-v.-director-of-the-government-information-service [15.02.2014].

33 | Access to Information Programme Bulgaria, „Cases by Journalists“, <http://ati-journalists.net/en/cases/category.php> [15.02.2014].

JOURNALISTEN UND ZIVILGESELLSCHAFT NUTZEN INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Von 150 Prozessen nach dem Informationsfreiheitsgesetz, die das AIP begleitet hat, entfallen 30 auf Journalisten. Medienvertreter sind somit eine wichtige Gruppe unter den Nutznießern in Bulgarien. Schon früh erkannten sie die Möglichkeiten, die mit dem Gesetz verbunden sind. In einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Market Links von 2008 sagten 94 Prozent der Journalisten, sie kennen ihr Recht auf Information. In der Gesamtbevölkerung lag der Wert bei immerhin 38 Prozent. Eine Mehrheit der Journalisten (81 Prozent) und auch der Bürger

Rückmeldungen bulgarischer Journalisten legen den Schluss nahe, dass zumindest bei investigativen Recherchen die Kooperationsbereitschaft der Behörden nach wie vor limitiert ist.

(62 Prozent) beklagte damals, das Recht auf Zugang zu Informationen werde in Bulgarien nicht respektiert.³⁴ Auch persönliche Rückmeldungen bulgarischer Journalisten an das KAS-Medienprogramm legen den Schluss nahe, dass zumindest bei investigativen Recherchen die Kooperationsbereitschaft der Behörden nach wie vor limitiert ist. Bulgarische Journalisten sehen sowohl die Rechtslage als auch die Praxis tendenziell kritischer als ihre serbischen Kollegen.

Insgesamt wurden 2012 in Bulgarien mehr als 9.000 Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt, von denen vier Prozent abgelehnt wurden. In den meisten Fällen wurde voller Zugang gewährt. 56 Prozent der Anfragen kamen von Bürgern, weitere in etwa zu gleichen Teilen von Journalisten, Firmen und NGOs.³⁵ Trotz zu Recht kontrovers diskutierter Einzelfälle und begründeter Kritik von Journalisten lässt sich bilanzieren, dass sich das Gesetz in der Praxis etabliert hat. Allerdings veröffentlichen die Behörden nur selten von sich aus Hinweise für Bürger über die Möglichkeiten zur Akteneinsicht, obwohl sie dazu gesetzlich verpflichtet sind.

34 | Access to Information Programme Bulgaria, „Access to Information. Results. National Public Opinion Poll September-October 2008“, http://aip-bg.org/pdf/main%20results_ati_opinion%20poll.pdf [15.02.2014].

35 | Access to Information Programme Bulgaria, „Systematized data for the Access to Public Information Act Implementation. Based on Statistics from the Government Reports ‚The State of the Administration‘ 2001-2012, Bulgaria“, 08/2013, http://store.aip-bg.org/laws/APIA_Implementation_Data_Eng.pdf [15.02.2014].

Im Vergleich zu Deutschland fällt auf, dass Bürger in Bulgarien und Serbien die Informationsfreiheitsgesetze in großem Umfang nutzen. Besonders der Vergleich mit Bulgarien überrascht – den rund 9.000 Anfragen in dem Balkanland stehen nur etwa 6.000 pro Jahr in der Bundesrepublik gegenüber. Die Differenz wirkt noch größer, wenn man berücksichtigt, dass die bulgarische Bevölkerung elfmal kleiner ist. In Serbien befürchten einzelne Journalisten inzwischen, dass die hohe Zahl an Auskunftsersuchen die Behörden des Landes überfordern könnte. Für die Vielzahl von Anfragen bieten sich mehrere Erklärungen an: Zum einen ein nach wie vor hohes Misstrauen gegenüber staatlichen Stellen nach Jahrzehnten kommunistischer Herrschaft, aber auch ein größerer Nachholbedarf bei der Veröffentlichung staatlicher Informationen insgesamt. Zumindest in Bulgarien mag auch das geringe Vertrauen in die Unabhängigkeit und Kompetenz der Medien dazu beitragen, dass Bürger selbst bei Behörden nach Informationen fragen.

In Bulgarien mag auch das geringe Vertrauen in die Unabhängigkeit und Kompetenz der Medien dazu beitragen, dass Bürger selbst bei Behörden nach Informationen fragen.

ANSATZPUNKTE FÜR VERBESSERUNGEN

Um den Zugang zu staatlichen Informationen in Transformationsländern weiter zu fördern, bieten sich neben einem Feinschliff der Gesetze weitere Ansatzpunkte an. Oft ist Unwissenheit ein Hindernis dafür, die Bestimmungen zur Informationsfreiheit richtig zu nutzen und umzusetzen. Die rechtlichen Anforderungen an Behördenmitarbeiter sind hoch. Daher sind Expertenschulungen für alle Mitarbeiter angezeigt, die IFG-Anfragen beantworten müssen. In größeren Behörden kann es eine gute Wahl sein, die Anfragen bei speziell geschulten Beamten oder in einer besonderen Abteilung zu bündeln.³⁶

Für Journalisten sind Trainings zur optimalen Nutzung der RTI-Gesetze ebenfalls nützlich. Mehrere NGOs sowie internationale Organisationen wie die OSZE haben Medienvertretern auf dem Balkan entsprechende Seminare angeboten. Dabei ist es nicht nur sinnvoll, wenn Experten aus dem

36 | In Deutschland sind presserechtliche Auskunftsbegehren anders als IFG-Begehren verwaltungsgerichtliche Eilsachen, also im einstweiligen Verfügungsverfahren kurzfristig durchsetzbar. Dies wäre eine zusätzliche Option für die südosteuropäischen Länder.

jeweiligen Land oder Westeuropa zu Wort kommen. Auch der Erfahrungsaustausch innerhalb der Region bringt häufig wertvolle Anregungen.³⁷

Zur Qualifizierung von Journalisten eignen sich auch Handbücher mit praktischen Tipps zur Recherche, die möglichst kostenfrei und im Internet verfügbar sein sollten. Eine solche Hilfe ist das von Access Info Europe mit dem deutschen Journalistennetzwerk n-ost entwickelte 85-seitige *Legal Leaks Toolkit*, das inzwischen in sieben Sprachen vorliegt.³⁸ Auch für den Fall, dass Auskunftersuchen abgelehnt werden, benötigen Journalisten fachliche Unterstützung – oft, um ihr Ziel vor Gericht zu erreichen. Daher ist es ein großer Vorteil, wenn Journalistenverbände und spezielle NGOs wie das bulgarische Access to Information Programme Medienvertretern eine Rechtsberatung oder Beistand in Gerichtsverfahren gewähren.

Auch öffentlichkeitswirksame Aktionen der Zivilgesellschaft können helfen. Am International Right to Know Day wird unter anderem in Bulgarien auf die Informationsfreiheit hingewiesen.

Nicht zuletzt geht es darum, das Bewusstsein für das Recht auf Information weiter zu fördern. Dazu muss der Staat die Bürger noch stärker über ihre Rechte aufklären.

Aber auch öffentlichkeitswirksame Aktionen der Zivilgesellschaft können helfen. So gibt es etwa den International Right to Know Day, mit dem unter anderem in Bulgarien NGOs jedes Jahr am 28. September auf die Informationsfreiheit hinweisen.³⁹ Auch die Verleihung von Preisen an investigative Journalisten, die die RTI-Gesetze erfolgreich anwenden, kann die Aufmerksamkeit erhöhen.

Zu den schwierigsten Aufgaben zählt allerdings der Kulturwandel in den Amtsstuben, der noch nicht abgeschlossen ist – weder in Südosteuropa noch in anderen Teilen Europas. Offenheit und Transparenz können noch so detailliert geregelt werden, über den Erfolg in der Praxis entscheidet

37 | So hat das KAS-Medienprogramm Südosteuropa 2013 eine Informationsreise mazedonischer Journalisten nach Sofia unterstützt, die an Erfahrungen bulgarischer Experten und Medienvertreter interessiert waren.

38 | Unter anderem wurde das Standardwerk mit Unterstützung des KAS-Medienprogramms ins Bosnische, Kroatische und Serbische übersetzt. Vgl. Access Info Europe und n-ost, *Legal Leaks Toolkit*, <http://www.legalleaks.info/toolkit/download-toolkit.html> [21.03.2014].

39 | 28 September – International Right To Know Day, <http://righttoknowday.net/en> [07.03.2014].

der Konsens von Regierenden und Regierten. Hier gab es in den vergangenen zwei Jahrzehnten bereits große Fortschritte, und Journalisten haben durch ihre Recherchen und Berichte dazu wesentlich beigetragen.

Wissenschaftliche Mitarbeit: Denica Zheleva und Lina Rusch



Christian Echle ist Leiter des Medienprogramms Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung in Johannesburg.



Justine Limpitlaw ist freiberufliche Medienrechtsberaterin in Johannesburg und Autorin des *Media Law Handbook for Southern Afrika*.

SÜDAFRIKAS GESETZ ZUM SCHUTZ STAATLICHER INFORMATIONEN

EINE LEKTION FÜR AFRIKA?

Christian Echle / Justine Limpitlaw

Im Zeitalter von Highspeed-Internet und Smartphones scheint es, als sei der Alltag von Journalisten überall auf der Welt derselbe: Einhalten von Abgabeterminen, Recherchieren mit unzureichenden Ressourcen, Angst vor der Bedrohung durch digitale Medien (zumindest bei den Kollegen in den Printmedien) und die Jagd nach den neuesten Nachrichten. In mancherlei Hinsicht sind diese Sorgen tatsächlich universell. Worum sich Journalisten in Nordamerika und Europa allerdings kaum jemals sorgen müssen, ist ihr grundsätzliches Recht auf Berichterstattung. Zwar müssen sich alle Reporter in Zeiten von Wikileaks und dem Abhörskandal durch *News of the World* Gedanken über ihre grundlegende Rolle bei der verantwortungsvollen Bereitstellung von Nachrichten, Informationen und Analysen machen. In Afrika jedoch sind viele Journalisten vielmehr damit beschäftigt, sich durch ein vermintes Gelände von Mediengesetzen zu kämpfen, die ihren Spielraum zur wahrheitsgemäßen und zutreffenden Berichterstattung über die Nachrichten des Tages eingrenzen, vor allem wenn es um das Handeln der Regierenden geht.

Kennzeichnend für viele südafrikanischen Länder ist zunächst einmal eine relativ liberale Konstitution. Alle Verfassungen schützen bis zu einem gewissen Grad die freie Meinungsäußerung. Allerdings wurden kaum Änderungen an der Mediengesetzgebung vorgenommen, um dieses verfassungsmäßige Recht auf freie Meinungsäußerung in der Praxis durchzusetzen. Afrikas politische Eliten, die nicht müde werden, den Kolonialismus und seine bis in die Gegenwart reichenden negativen Folgen anzuprangern,

haben die Mediengesetze dieser Zeit im Wesentlichen beibehalten. Ein Blick auf die vielen noch heute gültigen Statuten reicht, um festzustellen, dass die afrikanischen Mediengesetze auf dem Stand von Anfang oder Mitte des 20. Jahrhunderts sind. Die Gesetze gegen Volksverhetzung in Lesotho und Swasiland stammen aus dem Jahr 1938.¹ Das Gesetz, das Filmvorführungen in Swasiland regelt, wurde 1920 verabschiedet.

Das Strafrecht vieler Länder reicht bis in die 1960er Jahre zurück, also in die Zeit noch vor ihrer Unabhängigkeit von den Kolonialmächten. Dieses Strafrecht klassifiziert viele Formen der Meinungsäußerung als Verleumdung, Beleidigung und falsche Berichterstattung und sieht dafür hohe Haftstrafen vor.

Das Strafrecht vieler Länder reicht bis in die 1960er Jahre zurück, also in die Zeit noch vor ihrer Unabhängigkeit von den Kolonialmächten. Oft klassifiziert es viele Formen der Meinungsäußerung als Verleumdung oder Beleidigung.

BLOCKADEN AUF DEM WEG ZUR DEMOKRATIE: STAATSGEWALT BEDROHT DIE MEDIEN

Ein Rückblick auf das Jahr 2013 zeigt, in welcher Weise sich Regierungen dieser Gesetze bedienen, um Journalisten in ihrer täglichen Arbeit zu bedrohen. In Swasiland wurde ein Journalist der Missachtung des Gerichts angeklagt, weil er die grundsätzliche Frage aufwarf, ob der oberste Richter angesichts des Amtsenthebungsprozesses in seinem Heimatland Lesotho für sein Amt geeignet sei.² In Sambia verhaftete die Polizei zwei Journalisten der Zeitschrift *Daily Nation* und beschuldigte sie, gestützt auf Abschnitt 67 des sambischen Strafrechts, der „Veröffentlichung falscher Informationen mit der Absicht, öffentlichen Aufruhr zu stiften“. Sie hatten McDonald Chipenzi, den Führer der Nichtregierungsorganisation Foundation for Democratic Process (Fodep), zitiert, der sich kritisch über das Rekrutierungsverfahren für neue Mitglieder der Sambischen Polizei geäußert hatte.³ In Tansania wurden die zwei Zeitungen *Mwananchi* und *Mtanzania* durch eine einseitige

1 | Vgl. Justine Limpitlaw, *Media Law Handbook for Southern Africa*, Bd. 1, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg, 2012, Kapitel 7 (Swasiland) und 10 (Lesotho), <http://kas.de/medialawafrika> [21.03.2014].

2 | „Swaziland: Concerned With Sentencing of Swaziland Editor Bheki Makhubu“, *AllAfrica*, Pressemitteilung, 18.04.2013, <http://allafrica.com/stories/201304180435.html> [21.03.2014].

3 | „FODEP boss, Daily Nation Editors in court for mention“, *Lusakatimes*, 26.12.2013, <http://lusakatimes.com/2013/12/26/fodep-boss-daily-nation-editors-court-mention> [21.03.2014].

Verfügung des Informationsministers eingestellt, der ihnen Verletzung der Friedenspflicht vorwarf – *Mwananchi* hatte über neue Gehaltsstrukturen in der Regierung berichtet.⁴

Im Mai 2013 durchsuchte die Polizei in Uganda elf Tage lang die Redaktionsräume der Zeitung *Daily Monitor*, der Radiostationen *KFM* und *Dembe FM* sowie der Boulevardzeitung *Red Pepper*. Eine weitere ständige Ursache für Konflikte zwischen Staatsmacht und Medienunternehmen ist die Frage des Quellenschutzes. Im Mai 2013 durchsuchte die Polizei in Uganda elf Tage lang die Redaktionsräume der Zeitung *Daily Monitor*, der Radiostationen *KFM* und *Dembe FM* sowie der Boulevardzeitung *Red Pepper*. Angeblich hatte ein hochgestellter Armeeeingehöriger einen Brief an die Redakteure geschickt, der Informationen über eine Verschwörung enthielt. Armeeeoffiziere und Politiker, die gegen den Präsidentensohn Muhoozi Kainerugaba opponierten, sollten angeblich ermordet werden. Mit dieser Intrige sollte sichergestellt werden, dass Kainerugaba seinem Vater Yoveri Museveni im Amt folgen kann. Nachdem die Vereinten Nationen die Razzien verurteilt hatten und der Brief auch am elften Tag der Durchsuchung nicht gefunden wurde, konnten die Medienunternehmen schließlich ihre Arbeit wieder aufnehmen.⁵

Das Beispiel zeigt, dass es den Medien im südlichen Afrika weder an hochsensiblen Informationen fehlt noch an Informanten. Auf dem Weg zu Demokratie und Wirtschaftswachstum stellen Korruption und Vetternwirtschaft nach wie vor die größten Probleme auf dem Kontinent dar. Da erbitterte Kämpfe um Macht und Einfluss innerhalb der Regierungsparteien an der Tagesordnung sind, erreichen die Medien regelmäßig kompromittierende Informationen über Regierungsmitglieder.

Der Schutz journalistischer Quellen und so genannter Whistleblower ist nicht mehr nur eine Frage des Umgangs mit den Medien, sondern mit der Zivilgesellschaft im Allgemeinen. Dank mobiler Geräte breitet sich das Internet

4 | „Govt shuts down Mwananchi, Mtanzania for ‚provoking hostility‘“, *The Citizen*, 29.09.2013, <http://www.thecitizen.co.tz/News/Govt-bans-Mwananchi--Mtanzania--/1840392/2011424/-/12bbww5z/-/index.html> [21.03.2014].

5 | Katharina Lang, „Zur Selbstzensur gedrängt: Tansanias Kontrolle über die Medien“, Konrad-Adenauer-Stiftung, 23.10.2013, <http://kas.de/medien-afrika/de/publications/35836> [21.03.2014].

in Afrika rapide aus.⁶ Vertrauliche Informationen werden nicht mehr nur an Journalisten weitergegeben, sondern in Blogs, auf Twitter und auf Facebook veröffentlicht. Das bekannteste Beispiel für diese Entwicklung ist Baba Jukwa (Jukwas Vater). Dieses Facebook-Profil⁷ sorgte im Vorfeld der letztjährigen Wahlen in Simbabwe für Furore, indem es vertrauliche Informationen öffentlich machte, vor allem über die regierende Partei ZANU-PF und den Gesundheitszustand von Präsident Robert Mugabe.



Vertrauliche Informationen über die regierende Partei ZANU-PF und den Gesundheitszustand des Präsidenten: Das Facebook-Profil von Baba Jukwa. | Quelle: Fn. 7.

Nachdem Baba Jukwa gemeldet hatte, die ZANU-PF wolle den ehemaligen Bergbauminister Edward Chindori-Chinzinga loswerden, und dieser tatsächlich wenige Tage später bei einem rätselhaften Autounfall ums Leben kam, erreichte das Profil schnell die Zahl von 300.000 Followern

6 | Vgl. Markus Brauckmann, „Richtig verbunden? Das Handy und die Demokratisierung in Subsahara-Afrika“, *KAS-Auslandsinformationen* 11/2011, 14.11.2011, <http://kas.de/wf/de/33.29399> [21.03.2014].

7 | Facebook-Profil von Baba Jukwa, <http://fb.com/pages/Baba-Jukwa/232224626922797> [21.03.2014].

Mitte Juli, zwei Wochen vor den Wahlen in Simbabwe, setzte Präsident Mugabe eine Belohnung von 300.000 US-Dollar für jeden aus, der die Identität Baba Jukwas offenlegen könne.

und erlangte damit ungeteilte öffentliche Aufmerksamkeit. Weitere Meldungen über Verschwörungen und Korruptionsfälle folgten, und dies unter Angabe der Telefonnummern der Beteiligten. Mitte Juli, zwei Wochen

vor den Wahlen, setzte Präsident Mugabe schließlich eine Belohnung von 300.000 US-Dollar für jeden aus, der die Identität Baba Jukwas offenlegen könne.⁸ Sieben Monate später ist das Profil immer noch aktiv und wird mehrmals pro Woche aktualisiert.

SÜDAFRIKAS GESETZ ZUM SCHUTZ STAATLICHER INFORMATIONEN

Diese Beispiele zeigen, dass der Umgang mit vertraulichen Informationen und deren Weitergabe an die Medien eine eminent wichtige Frage im südlichen Afrika darstellt. Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, einen näheren Blick auf das südafrikanische Gesetz zum Schutz staatlicher Informationen (Protection of State Information Bill, POSIB) zu werfen. Schließlich stellt es den ersten Versuch eines afrikanischen Landes südlich der Sahara dar, eine Sicherheitsgesetzgebung zu entwerfen, die nicht auf kolonialem Recht basiert. Es ist davon auszugehen, dass davon wichtige Signale für ähnliche Reformprozesse in benachbarten Ländern ausgehen, da Südafrika nach wie vor als das fortschrittlichste Land in der Region gilt und eine Vorbildfunktion hat.

Die geplante Einführung des Gesetzes ist besonders heikel, da in Südafrika in den vergangenen Monaten zahlreiche Unregelmäßigkeiten und viele Fälle von Korruption bekannt geworden sind. Im Zentrum des größten Skandals steht der Präsident selbst: Jacob Zuma, der das Gesetz unterzeichnen muss, um es in Kraft zu setzen. Nachdem das private Domizil des Präsidenten in Nkandla eine neue Sicherheitsausstattung erhalten hatte, wurde bekannt, dass die Kosten für den Steuerzahler mehr als 20 Millionen US-Dollar betragen. Zu der Ausstattung gehörten auch ein Swimmingpool – als „Löschteich“ deklariert – sowie

8 | Jane Flanagan, „Mugabe hunts for internet mole ‚Baba Jukwa‘ revealing his secrets“, *The Telegraph*, 14.07.2013, <http://telegraph.co.uk/news/worldnews/10178570/Mugabe.html> [21.03.2014].

eine Reihe neuer Wohngebäude. Zuma sieht sich nun mit dem Vorwurf der Veruntreuung öffentlicher Gelder konfrontiert. Dass die Medien aus dem vorläufigen Untersuchungsbericht der Verfassungsschutzbeauftragten Thuli Madonsela zitierten, wurde von Regierungsmitgliedern als ungesetzlich verurteilt. Sie kritisierten, der Sicherheitsapparat des Präsidenten habe keine Möglichkeit gehabt, den Bericht zu kommentieren.



Umstrittene neue Sicherheitsgesetzgebung: Südafrikas Präsident Zuma muss das Gesetz unterzeichnen, ist aber selbst von kritischer Berichterstattung betroffen. | Quelle: Ragnhild H. Simenstad, Außenministerium Norwegens, flickr ©①③.

Südafrika hat eine Tradition drakonischer, medienfeindlicher Sicherheitsgesetze aus der Ära der Apartheid, die offenkundig der Sicherheit des Staates Vorrang vor der Pressefreiheit einräumten. Geheimhaltung galt den Regierungen mehr als Transparenz, und die Bedürfnisse des Sicherheitsapparats der Apartheid wurde über die grundlegenden Informationsbedürfnisse der Bürger gestellt. Vor diesem Hintergrund wurde im März 2008 das POSIB eingeführt.⁹ Dieses sollte das Informationsschutzgesetz von 1982 ersetzen, ein restriktives Gesetzeswerk aus der Amtszeit P. W. Bothas, des zweitletzten Präsidenten des Apartheid-Regimes. Es gewährte dem Präsidenten weit

9 | Staatsanzeiger Nr. 30885, 18.03.2008.

reichende Befugnisse, die Berichterstattung zu unterbinden, indem dieser die Offenlegung sicherheitsrelevanter Informationen verbot.

Seit 1994 war das Informationsschutzgesetz (das immer noch in den Gesetzbüchern stand) eindeutig verfassungswidrig, da es unter anderem die verfassungsmäßigen Rechte auf freie Meinungsäußerung verletzte, darunter das Recht jedes Einzelnen, „Informationen und Ideen zu erhalten und mitzuteilen“¹⁰ und „auf jedwede Informationen im Besitz des Staates zuzugreifen“.¹¹ Das POSIB war im Wesentlichen ein Versuch, die Sicherheitsgesetze der Apartheid-Ära zu überwinden.

Der Weg des Gesetzes durch das Parlament war ausgesprochen hürdenreich. Interessanterweise nahm sein Tenor im Verlaufe dieses Prozesses an Strenge

Das Gesetz zum Schutz staatlicher Informationen rief den erbitterten Widerstand der Zivilgesellschaft hervor, die energisch gegen dessen problematische Aspekte protestierte.

zu, vor allem nach seiner erneuten Einbringung im Jahr 2010. Das Gesetz rief den erbitterten Widerstand der Zivilgesellschaft hervor, die energisch gegen dessen problematische Aspekte protestierte. Es ersetzte im Wesentlichen das Gesetz zur Förderung des Zugangs zu Informationen (Promotion of Access to Information Act) aus dem Jahr 2000, welches das verfassungsmäßige Recht auf Zugang zu Informationen umsetzte. Außerdem enthielt das Gesetz strenge Strafandrohungen (Haftstrafen von bis zu 25 Jahren) für die Offenlegung als geheim eingestufte Informationen, selbst wenn diese im öffentlichen Interesse läge. Das größte Problem bestand vielleicht darin, dass es das Gesetz ermöglichte, kriminelle Handlungen und besonders Korruptionsfälle auf staatlicher Ebene zu vertuschen.

Jahrelang wurde das Gesetz in der Nationalversammlung und im Nationalrat der Provinzen debattiert. Die Öffentlichkeit war aufgebracht und kritisierte eine zu große Nähe des Entwurfs zu den Sicherheitsgesetzen der Apartheid-Ära ab. Dennoch wurde das Gesetz im April 2013 vom Parlament verabschiedet und an Präsident Jacob Zuma zur Unterzeichnung weitergeleitet. Bemerkenswerterweise verweigerte Zuma dem Gesetz die Unterschrift und verwies es an das Parlament zur nochmaligen Prüfung, wozu er nach

10 | Verfassung der Republik Südafrika, Abschnitt 16(1)(b), 1996.

11 | Verfassung der Republik Südafrika, Abschnitt 32(1)(a), 1996.

Abschnitt 79(1) der Verfassung verpflichtet ist, wenn er „Vorbehalte gegenüber der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes“ hat. Die Bevölkerung unterstützte diesen Schritt mehrheitlich. Das Gesetz wurde nochmals ergänzt und durchlief das Parlament im November 2013 erneut. Allerdings ist es noch nicht rechtskräftig und wartet noch auf die Unterzeichnung durch den Präsidenten. Sofern dieser überzeugt ist, dass seine Einwände hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit berücksichtigt wurden, muss er das Gesetz unterzeichnen und in Kraft setzen. Falls nicht, muss er es an das Verfassungsgericht zur Entscheidung über seine Verfassungsmäßigkeit verweisen.¹² Zahlreiche Kommentatoren spekulieren derweil darüber, ob das Gesetz aufgrund des öffentlichen Widerstands erst nach den Wahlen am 7. Mai unterzeichnet wird.

Trotz der anhaltenden Kontroverse: Wie es im Augenblick aussieht, stellt das Gesetz¹³ eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen (derzeit noch gültigen) Informationsschutzgesetz und auch gegenüber vorherigen Entwürfen des Gesetzes dar. Fünf Aspekte sind hervorzuheben.

Erstens enthält es im Gegensatz zum Informationsschutzgesetz der Apartheid-Ära objektive anstatt subjektive Kriterien für die Einstufung geheimer Informationen. Abschnitt 8(2)(a) des POSIB zufolge ist die Einstufung staatlicher Informationen als geheim „nur gerechtfertigt, wenn die nationale Sicherheit zu schützen ist“. Diese wird definiert als Schutz der territorialen Unversehrtheit und der Einwohner der Republik vor Terrorismus, Spionage, Sabotage und der Gefährdung der Sicherheit des Staates mit der Absicht, die verfassungsmäßige Ordnung zu untergraben.

Das POSIB definiert „nationale Sicherheit“ als Schutz der territorialen Unversehrtheit und der Einwohner vor Terrorismus, Spionage und Sabotage.

Zweitens stellt das POSIB die Einstufung von Informationen als geheim unter Strafe, wenn damit die folgenden Ziele erreicht werden sollen:¹⁴

12 | Verfassung der Republik Südafrika, Abschnitt 79(4), 1996.

13 | Gesetz 6H, 2010.

14 | POSIB, Abschnitt 8(2)(b).

- Verschleierung von Korruption oder anderen ungesetzlichen Handlungen sowie Unterlassungen, Ineffizienz, Inkompetenz oder Fehler der Verwaltung,
- Beschränkung des Zugangs zu staatlichen Informationen, um Überprüfungen und anschließende Kritik zu vermeiden,
- Vertuschung kompromittierender Informationen über Staatsbedienstete und staatliche Stellen,
- Wettbewerbsverzerrung,
- Verhinderung oder Verzögerung der Offenlegung staatlicher Informationen, die keines Schutzes durch das Gesetz bedürfen.

Drittens hat das POSIB keinen Vorrang mehr vor dem Gesetz zur Förderung des Zugangs zu Informationen. Dieses Gesetz gewährt das verfassungsmäßige Recht auf Information. Frühere Fassungen des Gesetzes gewährten den Bestimmungen des POSIB klaren und eindeutigen Vorrang. Die Öffentlichkeit kritisierte den Versuch, den Bürgern das durch die Verfassung geschützte Recht auf Informationszugang vorzuenthalten, und es scheint, dass

Die Tatsache, dass geheime Informationen nach wie vor den Bestimmungen des Gesetzes zur Förderung des Zugangs zu Informationen unterliegen, ist ein bedeutender Sieg für die Gegner des POSIB.

zumindest der Präsident diese Gesetzeswidrigkeit erkannt hat. Die Tatsache, dass geheime Informationen nach wie vor den Bestimmungen des Gesetzes zur Förderung des Zugangs zu Informationen unterliegen, ist ein

bedeutender Sieg für die Gegner des Gesetzes. Denn dies bedeutet, dass die Kriterien für die Offenlegung in diesem Gesetz auch auf Informationen anzuwenden sind, die gemäß POSIB als geheim eingestuft sind.

Viertens wäre, und dies ist vielleicht der am meisten strittige Punkt, die Frage zu stellen, ob die Offenlegung geheimer Informationen in Ausnahmefällen nicht im öffentlichen Interesse liegt. Abschnitt 41 des POSIB erklärt die absichtliche Offenlegung (oder auch nur den Besitz) geheimer Informationen des Staates zur Straftat, die mit einer Höchststrafe von fünf Jahren Haft zu ahnden ist. Allerdings sieht das Gesetz jetzt Ausnahmen vor, darunter:

- Veröffentlichungen, die durch verschiedene andere Gesetze geschützt sind, vor allem in den Bereichen Korruption, Arbeits- und Umweltrecht sowie Unternehmensrecht.

- Veröffentlichungen, die nach einem Gesetz des Parlaments genehmigt sind. Insbesondere würde dies nun das Gesetz zur Förderung des Zugangs zu Informationen einschließen. Dieses beinhaltet selbst eine Ausnahmeregelung bei öffentlichem Interesse für die Offenlegung von Informationen,¹⁵ die normalerweise geschützt wären. Dafür muss die Offenlegung aber Folgendes enthüllen: eine erhebliche Gesetzesverletzung, verbunden mit einem erheblichen Risiko für die öffentliche Sicherheit oder die Umwelt, so dass das öffentliche Interesse an der Offenlegung gegenüber dem Interesse an einer Nicht-Offenlegung überwiegt.
- Veröffentlichungen, die kriminelle Handlungen aufdecken, darunter die unrechtmäßige Einstufung der Informationen als geheim.

Dennoch ist man von einer nachhaltigen Verteidigung des „öffentlichen Interesses“ an der Offenlegung geheimer Informationen weit entfernt. Aus diesem Grund besteht bei vielen die Sorge, dass das Gesetz zum Schutz von Investigativ-Journalisten nicht ausreicht, wenn diese an Themen arbeiten, die nicht in eines der oben genannten Ausnahmekriterien für die Offenlegung geschützter Informationen fallen. Es ist anzunehmen, dass diese Frage irgendwann vom Verfassungsgericht geklärt wird.

Fünftens – und vielleicht am wichtigsten für den Kontinent – stellt das Gesetz den ersten Versuch eines afrikanischen Landes dar, die Sicherheitsgesetze der Kolonialzeit abzuschaffen und an deren Stelle eine Gesetzgebung einzuführen, die im Großen und Ganzen den internationalen Standards für Sicherheitsgesetze entspricht. Schon allein aus diesem Grund ist das POSIB zu befürworten. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Präambel zum POSIB eine Reihe bedeutsamer Erklärungen enthält, die das Recht auf Zugang zu Informationen als einen Eckpfeiler der südafrikanischen Demokratie anerkennen und den durch übertriebene Geheimhaltung verursachten Schaden thematisieren. Der freie Zugang zu Informationen innerhalb einer offenen und demokratischen Gesellschaft wird als essenziell bezeichnet, solange diese nicht die nationale Sicherheit in Frage stellen.

15 | Gesetz zur Förderung des Zugangs zu Informationen, Abschnitt 70, 2000.

Darüber hinaus führt Abschnitt 4 des POSIB „Allgemeine Grundsätze für staatliche Informationen“ aus, die das Gesetz untermauern und über dessen Umsetzung informieren. Viele davon entsprechen internationalen Empfehlungen

und bewährten Verfahrensweisen. So

Die Allgemeinen Grundsätze des POSIB fordern, dass staatliche Informationen als Grundlage einer transparenten, offenen und demokratischen Gesellschaft für alle zugänglich sein müssen.

erklärt einer der Grundsätze, dass staatliche Informationen für alle Personen zugänglich sein müssen, sofern sie nicht von Gesetzen eingeschränkt werden, die sinnvolle und ob-

jektiv gerechtfertigte öffentliche oder private

Belange schützen. Darüber hinaus fordern diese Grundsätze, dass staatliche Informationen als Grundlage einer transparenten, offenen und demokratischen Gesellschaft für alle zugänglich sein müssen. Gleichzeitig betonen sie jedoch auch, dass der Schutz und die Geheimhaltung bestimmter staatlicher Informationen unerlässlich ist, um Leben zu retten, die Freiheit und Sicherheit von Personen zu schützen, Gesetzesbrecher vor Gericht zu bringen, die nationale Sicherheit zu bewahren und effektive Regierungsarbeit und Diplomatie zu ermöglichen.

FREIHEIT DER MEINUNGSÄUSSERUNG IN AFRIKANISCHEN VERFASSUNGEN

Viele Länder in Afrika haben Verfassungen, die grundlegende Menschen- und Bürgerrechte schützen. Zudem haben die Mitgliedsländer der Afrikanischen Union eine Reihe internationaler Verträge und Abkommen unterschrieben, die sie zur Verabschiedung (oder gar Aufhebung) bestimmter Gesetze im Rahmen ihrer internationalen Obliegenheiten verpflichtet sollen.

Der erste Vertrag in dieser Hinsicht war die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker von 1981 (Banjul-Charta), die erklärt, dass „jedes Individuum das Recht haben soll, Informationen zu erhalten“.¹⁶ Die Erklärung der Grundsätze zur Freiheit der Meinungsäußerung in Afrika aus dem Jahr 2002, die im selben Jahr von der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Völkerrecht (Afrikanische Kommission) angenommen wurde, geht mehr ins Detail. Artikel IV.2 stellt fest, dass das Recht auf Informationen vom Gesetz garantiert werden soll – in

Übereinstimmung unter anderem mit folgenden Grundsätzen:

- Niemand darf bestraft werden für die in gutem Glauben erfolgte Veröffentlichung von Informationen über Verbrechen oder über Tatbestände, die eine ernste Bedrohung der Gesundheit, Sicherheit oder Umwelt darstellen, sofern die Anwendung von Strafen nicht einem berechtigten Interesse dient und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist.
- Geheimhaltungsgesetze müssen bedarfsweise ergänzt werden, um den Grundsätzen der Informationsfreiheit zu entsprechen.

Artikel XIII erklärt außerdem, dass die Freiheit der Meinungsäußerung nicht zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder nationalen Sicherheit eingeschränkt werden darf, sofern nicht ein legitimes Interesse besteht und eine enge kausale Verbindung zwischen dem Schadensrisiko und der Meinungsäußerung vorhanden ist.

Das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption (AU-Korruptionskonvention) wurde 2003 von der Afrikanischen Union angenommen und trat 2006 in Kraft. In Artikel 9 wird erklärt, dass jeder Mitgliedstaat geeignete gesetzliche und andere Mittel zu ergreifen hat, um das Recht auf Zugang zu jeglichen Informationen zu gewährleisten, die für den Kampf gegen Korruption und entsprechende Straftaten erforderlich sind. In Artikel 12 fordert das Abkommen von den Staaten, der Öffentlichkeit und den Medien zu ermöglichen, die Regierungen zu den höchsten Standards für Transparenz und Verantwortlichkeit in der Handhabung öffentlicher Angelegenheiten zu verpflichten. Sie sollen außerdem sicherstellen, dass die Medien Zugang zu Informationen über Korruption und ähnliche Straftaten haben, sofern die Verbreitung solcher Informationen das Untersuchungsverfahren und das Recht auf einen fairen Prozess nicht beeinträchtigt.



Demonstration für die Freilassung des Wikileaks-Gründers Assange 2010 in Melbourne: Für Regierungen wird es zunehmend schwieriger, sich hinter Sicherheitsgesetzen zu verschanzen. | Quelle: John Englart, flickr ©111.

Schließlich wurde 2007 die Afrikanische Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung (AU-Demokratie-Charta) angenommen und 2012 in Kraft gesetzt. Artikel 27 erklärt, dass sich die Staaten für die Förderung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Führung zu regelmäßigen Reformen der Gesetzgebungs- und Rechtsprechungssysteme verpflichten müssen. Außerdem sollen sie die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen steigern, die Korruption bekämpfen sowie die Freiheit der Meinungsäußerung – insbesondere die Pressefreiheit – fördern und eine professionelle Medienlandschaft ermöglichen.

SÜDAFRIKA ALS SCHAUPLATZ IM KAMPF UM SICHERHEITSGESETZE

Bedauerlicherweise ist der afrikanische Kontinent nicht bekannt dafür, repressive Sicherheitsgesetze zu verändern. Die antikolonialistische Rhetorik, die so beliebt bei Regierungen ist, die für die nationale Befreiung gekämpft haben, verstellt den Blick auf eine tiefe Verwurzelung der bestehenden Sicherheitsgesetze. Bemerkenswerterweise wurden nur wenige dieser Gesetze nach der Befreiung abgeschafft. Robert Mugabes Rückgriff auf die Notstandsgesetze des Rhodesischen Regimes ist kein Einzelfall. Es gibt viele andere, beispielsweise das Strafrecht von 1930 in Sambia, die Proklamation zur Volksverhetzung von 1938 in Lesotho sowie das Gesetz über Staatsgeheimnisse von

1913 in Malawi. Diese Gesetze missachteten offensichtlich fundamentale Menschenrechte, insbesondere das Recht auf freie Meinungsäußerung. Diese Menschenrechte werden unter anderem in zahlreichen Abkommen, Chartas, Konventionen und Deklarationen der Afrikanischen Union anerkannt.

Folglich gibt es eine Reihe durchaus positiver Aspekte des POSIB, das eindeutig einen Perspektivwechsel des Rechtssystems im Vergleich zu den Sicherheitsgesetzen der Apartheid-Ära zu erkennen gibt. Südafrika war und ist ein wesentlicher Schauplatz im Kampf um legitime und illegitime Sicherheitsgesetze. Die Bedeutung des Landes auf dem Kontinent legt den Schluss nahe, dass das Ergebnis der Auseinandersetzung in Südafrika internationale Konsequenzen haben wird.

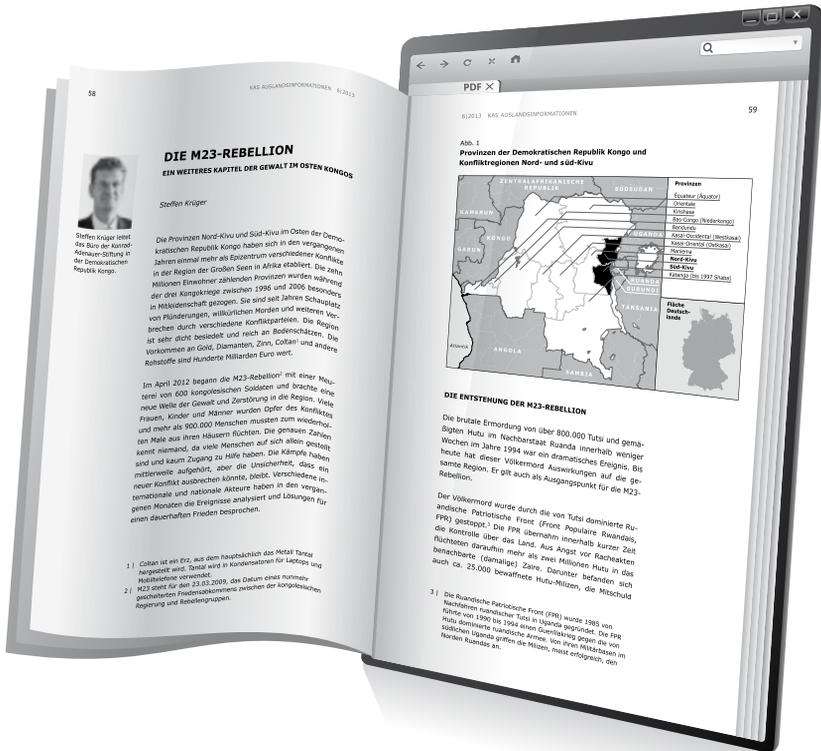
Trotz des erratischen und konzeptionslosen Agierens der südafrikanischen Regierung im Hinblick auf ihre Sicherheitsgesetze besteht eine der großen Lektionen aus dem „Arabischen Frühling“ und den Fällen von Wikileaks und Edward Snowden darin, dass es zunehmend schwieriger für Regierungen wird, sich hinter Sicherheitsgesetzen zu verschanzten, seien sie nun fortschrittlich oder nicht. Das Internet und vor allem der Aufstieg des Smartphones geben einfachen Leuten die Möglichkeit, in ihrem eigenen Umfeld als investigative Reporter tätig zu sein und ihr Leben multimedial aufzuzeichnen. Traditionelle Medien wiederum nutzen diese Daten. Immer wieder werden Informationen an die Medien gestreut, und Regierungen sind zunehmend auf verlorenem Posten wenn sie an ungerechtfertigten Geheimhaltungsgesetzen festhalten. Es steht außer Frage, dass die Sympathie der Öffentlichkeit nicht auf Seiten der Geheimniskrämerei liegt, vor allem nicht auf Seiten der illegitimen Geheimhaltung.

Dieser Beitrag wurde aus dem Englischen übersetzt.

Auslandsinformationen online

Die aktuellen Auslandsinformationen schon vor der gedruckten Ausgabe und sämtliche Beiträge seit 1995:

www.kas.de/auslandsinformationen



deutschsprachige Ausgabe
kas.de/auslandsinformationen

Gedruckte Ausgabe abbestellen: redaktion-auslandsinformationen@kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung

GALGENFRIST FÜR ASIENS ZEITUNGEN

DIE INTERNETREVOLUTION STEHT DEM KONTINENT ERST NOCH BEVOR

Torben Stephan

Der Zeitungsmarkt in China, Indien und Indonesien boomt. Allein diese drei Schwellenländer sorgen dafür, dass die Auflagen in Gesamtasien zunehmen. In ihrer Euphorie übersehen viele Medienvertreter aber, dass diesem Erdteil die Internetrevolution erst noch bevorsteht. Denn bislang hat nur ein Drittel der Asiaten Zugang zum Internet, zwei Drittel sind dagegen auf andere Informationsquellen angewiesen. Dort, wo die Menschen einen guten Zugang zum Internet haben, wie in Japan oder Singapur, kämpfen auch asiatische Zeitungen mit sinkenden Auflagen. Die Verlage sollten jetzt beginnen, sich auf die neue Zeit einzustellen.



Torben Stephan leitet das Medienprogramm Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Singapur.

ASIENS ZEITUNGSMARKT BOOMT

Das Jahr 2011 war für die Zeitungsbranche in Indien ein hervorragendes. Um fünf Prozent waren die Auflagen gestiegen. Die Werbeeinnahmen gar um 15 Prozent. Kein Wunder, dass der Vorsitzende des Branchenverbandes zu seinem Jahresbericht mit stolz geschwellter Brust an die Mikrofone trat. Die Zeitungsbranche habe Abwehrkräfte aus mehr als 400 Jahren in ihren Genen, rief Jacob Mathew, Präsident der World Association of Newspapers (WAN-IFRA), trotzig den versammelten indischen Verlagschefs in Chennai zu. „There is no crisis in newspaper industry.“¹

1 | „No crisis in newspaper industry“, *The New Indian Express*, 07.09.2011, <http://newindianexpress.com/cities/chennai/article359224.ece> [07.03.2014].

Die Zeitungsverlage in Europa und den USA trauern noch immer den sinkenden Auflagen und Werbeeinnahmen hinterher. Asien scheint von der Zeitungskrise dagegen völlig unberührt zu bleiben.

Starke Worte in Asien, während sich die Zeitungsverlage in Europa und den USA ob des Siegeszugs des Internets die Wunden lecken. Sie trauern noch immer den sinkenden Auflagen und Werbeeinnahmen hinterher.

Asien scheint von der so genannten Zeitungskrise dagegen völlig unberührt zu bleiben. Zwei Jahre später gab es auf dem World Newspaper Congress 2013 in Bangkok, dem weltweiten Jahrestreffen des internationalen Dachverbandes der Zeitungsverleger, erneut Jubel. Um knapp zehn Prozent waren die Zeitungsauflagen in Asien in den vergangenen fünf Jahren gestiegen, berichtete die WAN-IFRA. Die Werbeeinnahmen legten im gleichen Zeitraum um gut sechs Prozent zu.² Während die Asiaten auf einer Woge des Erfolgs durch die Räume des Bangkok Convention Centre stolzierten, gingen Europäer und Amerikaner eher mit gesenkten Köpfen.

Die Erfolgsmeldung aus Bangkok machte schnell die Runde. Die Wirtschaftsnachrichten der *Neuen Zürcher Zeitung* titelten beispielweise am 4. Juni 2013: „Asiens Zeitungen wachsen weiter.“ Und ein wenig klang es, als schwebte bei dieser Schlagzeile der Schweizer Traditionszeitung ein Funke der Hoffnung mit, dass auch in Europa bald wieder alles beim Alten sein werde. Vielleicht hatten ja die Asiaten einen Weg gefunden, wie Print-Zeitungen der digitalen Bedrohung aus dem Internet trotzen können.

Um es kurz zu machen: Sie haben nicht. Auch Asien ist allen Unkenrufen zum Trotz kein Schlaraffenland für Zeitungen. Selbst wenn der ehemalige WAN-IFRA-Geschäftsführer Christoph Riess Asien als „the powerhouse of the world’s newspaper industry“ bezeichnete. Es klang stets mehr nach Hoffnung als nach Realität. Bei genauerer Betrachtung fällt schnell auf, dass die Zeitungsverlage in den hoch entwickelten asiatischen Ländern ebenso mit sinkenden Auflagen zu kämpfen haben wie Europäer und Nordamerikaner.

2 | WAN-IFRA, „World Press Trends 2012“, 03.09.2012, <http://wan-ifra.org/articles/2012/09/03/world-press-trends-2012> [21.03.2014].

Allen voran Japan. Das Hightech-Land hat eine einmalige Zeitungstradition. Die auflagenstärkste Tageszeitung der Welt kommt aus Tokio. *Yomiuri Shimbun* verkauft derzeit knapp zehn Millionen Exemplare – am Tag. Auf Platz zwei folgt mit knapp acht Millionen *Asahi Shimbun* aus Osaka.³ Angesichts der in Deutschland und Europa üblichen Auflagenhöhen sind diese Zahlen mehr als beeindruckend. Doch das darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die Auflagen in Japan stark schrumpfen. 2005 hatte *Yomiuri* laut WAN-IFRA noch 14 Millionen Exemplare verkauft, *Asahi* zwölf Millionen. Ähnlich verhält es sich in Singapur, das einen sehr schnellen, stabilen und vor allem unzensurierten Internetzugang vorweisen kann. Die verkaufte Auflage der Tageszeitungen ging im Stadtstaat seit 2008 um elf Prozent zurück – und das, obwohl die Singapore Press Holding keine Konkurrenz kennt. In Korea, das in Sachen Hightech heute Japan in nichts mehr nachsteht, sank die Auflage zwischen 2010 und 2012 um 7,5 Prozent.⁴



Knapp zehn Millionen Auflage pro Tag: *Yomiuri Shimbun* aus Tokio, hier die Ausgabe vom 12. März 2011 mit der Fukushima-Katastrophe auf dem Titel, ist die auflagenstärkste Zeitung der Welt. | Quelle: Pinboke Planet, flickr ©📷.

Dass Asien, als Region betrachtet, trotzdem eine Zunahme der Auflagen zu verzeichnen hat und auch der Erlös durch Werbung steigt, verdankt es vor allem den beiden großen Schwellenländern Indien und China. Während die Auflage in hoch entwickelten Ländern zurückgeht, steigen neue

3 | International Federation of Audit Bureaux of Circulations (IFABC), „National Newspapers Total Circulation“, 30.12.2013, http://ifabc.org/site/assets/media/National-Newspapers_total-circulation_30-12-13.xls [21.03.2014].

4 | Ebd.

asiatische Mitbewerber in der Weltrangliste weiter auf. Die chinesische *Sichuan Daily* soll bereits über acht Millionen Exemplare verkaufen. Wenn die Angabe stimmt, liegt sie damit bereits gleichauf mit der japanischen *Asahi Shimbun*. *Cankao Xiaoxi* aus Peking und die in Neu-Delhi erscheinende *Times of India* haben beide die Drei-Millionen-Grenze längst überschritten.

Unter Berufung auf die aktuellen Zahlen der WAN-IFRA berichtete *The Economist* Mitte 2013, China habe mit einer täglichen Gesamtauflage von 114,5 Millionen Exemplaren Indien als größten Zeitungsmarkt überholt.⁵ Nach neuesten Zahlen hat China mittlerweile eine Auflage von 118 Millionen verkauften Exemplaren täglich.⁶ 2011 hatte *The Economist* die Geschichte noch genau anders herum geschrieben.⁷ Damals hatte Indien China überholt und führte mit rund 110 Millionen Exemplaren die Spitze an. Aus diesem Zweikampf wird deutlich, wie stark die Zeitungsindustrie in diesen beiden Schwellenländern boomt. Auch das mit knapp 250 Millionen Einwohnern bevölkerte Indonesien konnte seine Gesamtauflage zwischen 2008 und 2012 um sensationelle 29 Prozent steigern.⁸

Dass Asien in seiner Gesamtheit weiterhin Aufwuchs verzeichnet, liegt schlicht daran, dass die drei Boom-Staaten fast doppelt so viele Einwohner haben wie die restlichen asiatischen Staaten zusammen.

Die großen Zuwachsraten bei den Auflagenzahlen hat Asien also vor allem den Schwellenländern Indien, China und Indonesien zu verdanken. Gleichzeitig kämpfen die hoch entwickelten Länder Asiens mit denselben

Schwierigkeiten wie der Westen. Dass Asien in seiner Gesamtheit weiterhin Aufwuchs verzeichnet, liegt schlicht daran, dass die drei Boom-Staaten zusammen fast doppelt so viele Einwohner haben wie die restlichen asiatischen Staaten.

5 | „Fold the front page“, *The Economist*, 04.06.2013, <http://economist.com/blogs/graphicdetail/2013/06/daily-chart-1> [07.03.2014].

6 | Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), „Zeitungen und ihre Leser in Stichworten“, Nr. 14, 11/2013, <http://www.bdzv.de/markttrends-und-daten/wirtschaftliche-lage/wissenswertes> [07.03.2014].

7 | „Bulletins from the future“, *The Economist*, 07.07.2011, <http://economist.com/node/18904136> [21.03.2014].

8 | Fn. 2.

WIRTSCHAFTLICHER AUFSCHWUNG UND FEHLENDE INTERNETANBINDUNG IN DEN BOOM-LÄNDERN

Die gerade beschriebene Situation lässt vermuten, dass es einen Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung von Schwellenländern und dem Erfolg der gedruckten Zeitung gibt. Dafür spricht auch, dass die Zeitungsauflagen in Lateinamerika ebenfalls stetig zunehmen.⁹ Der südamerikanische Kontinent

beherbergt zahlreiche Schwellenländer. Je nach Definition¹⁰ sind es gar doppelt so viele wie in Asien. Doch woran liegt es, dass ausgerechnet in diesen Schwellenländern der

Eine mögliche Erklärung für den Zeitungsboom in Schwellenländern ist, dass mit steigendem Wohlstand auch der Grad der Alphabetisierung zunimmt.

Zeitungsmarkt boomt? Als eine mögliche Erklärung dafür sehen Experten die Tatsache, dass mit dem steigenden Wohlstand in den Schwellenländern auch der Grad der Alphabetisierung zunimmt. Verbunden mit dem steigenden Wunsch nach besserer Ausbildung, wirtschaftlichem Wohlstand und politischer Partizipation entstehe so ein gutes Umfeld für die Zeitungsbranche.

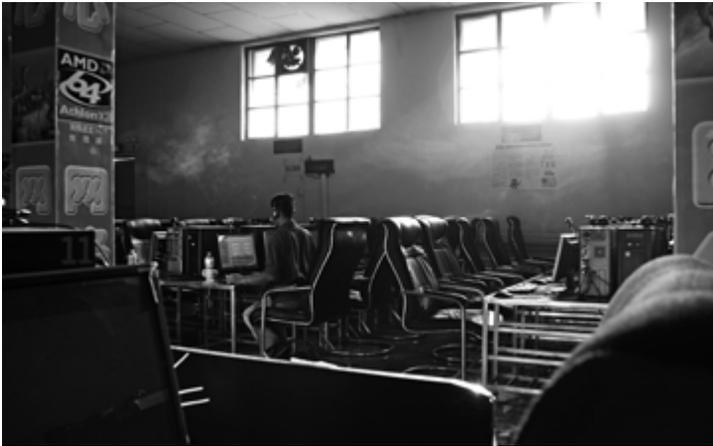
Laut Human Development Index (HDI) ist der Wohlstand in Indien während der vergangenen zwölf Jahre um durchschnittlich 1,5 gestiegen, in China um 1,42 und in Indonesien um 1,28. Der durchschnittliche Anstieg der westlichen Länder liegt zwischen 0,3 und 0,4. Japan liegt mit 0,32 in einem vergleichbaren Spektrum, Singapur und Südkorea mit 0,67 leicht darüber. Aus diesem Index lässt sich die Dynamik erkennen, mit der sich die drei Schwellenländer entwickeln.

Entscheidender – und gleichzeitig banaler – ist aber der Umstand, dass viele Bewohner dieser Schwellenländer noch nicht an das Internet angeschlossen sind. Zwar sind die Nutzerzahlen aus Asien gigantisch: Fast die Hälfte der

9 | Ebd.

10 | Eine verbindliche Liste von Schwellenländern gibt es nicht. Weltbank, OECD, IWF und EU klassifizieren unterschiedlich und haben entsprechend unterschiedliche Listen veröffentlicht, die zwischen zehn und 30 Staaten als Schwellenländer definieren. Die Weltbank führt unter dem Begriff *Upper-middle-income economies* sechs asiatische und zwölf südamerikanische Staaten auf. Für diesen Text sind aber vor allem die so genannten BRIICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, Indonesien, China und Südafrika) relevant.

weltweiten Internetnutzer sind Asiaten (46 Prozent).¹¹ Andererseits ist der Markt bei Weitem noch nicht erschlossen. Nicht einmal ein Drittel der Asiaten hatte Mitte 2013 überhaupt Zugang zum Internet (28,8 Prozent).¹² Nach wie vor sind große Regionen Asiens vom Internet getrennt. Dort ticken die Uhren langsamer und Zeitungen merken nicht viel von der „digitalen Bedrohung“. In Myanmar beispielsweise nutzt gerade einmal ein Prozent der Bürger das Internet, in Kambodscha fünf, in Afghanistan und Bangladesch sechs, in Pakistan und Laos sind es zehn.



Internet-Café im chinesischen Turpan: Nicht einmal ein Drittel der Asiaten hatte Mitte 2013 Zugang zum Internet. | Quelle: Tom Thai, flickr ©.

Auch China ist mit 42 Prozent noch weit von einer flächen-deckenden Erreichbarkeit des Internets entfernt. In Indien (13 Prozent) und Indonesien (15 Prozent) ist die Erreichbarkeit des Internets geradezu prekär. In den hoch entwickelten Ländern Singapur (74 Prozent), Japan (79) und Südkorea (84) ist das Internet dagegen fast allen Bürgern zugänglich und die Zeitungen leiden an Aufschwund.¹³

11 | International Telecommunication Union (ITU), ICT Indicators database, „Key ICT indicators for developed and developing countries and the world (totals and penetration rates)“, 2013, http://itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/ITU_Key_2005-2013_ICT_data.xls [27.03.2014].

12 | Ebd.

13 | ITU, „Individuals Internet 2000-2012“, 2012, http://itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals_Internet_2000-2012.xls [21.03.2014].

Es gibt demnach einen klaren Zusammenhang zwischen der Verbreitung des Internets und den Auflageverlusten der gedruckten Zeitung.

ASIENS ZEITUNGEN VOR DIGITALEN HERAUSFORDERUNGEN

Im Jahr 2012 hatten etwa 2,4 Milliarden Menschen einen eigenen Internetanschluss. Damit war mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung per Computer oder Smartphone im World Wide Web unterwegs. In Asien waren es mit gut einer Milliarde Menschen nur 27 Prozent.¹⁴ In dieser Rechnung nicht enthalten sind die Menschen, die zwar keinen eigenen Anschluss haben, das Netz aber beispielsweise über Internet-Cafés oder Universitätsrechner erreichen. Mit 1,7 Milliarden ist zudem deutlich mehr als die Hälfte der Internetgemeinde in sozialen Netzwerken wie Twitter oder Facebook, dem Web 2.0, aktiv.

Diese rasante Entwicklung brachte starke Veränderungen in der Medienbranche der Industrieländer mit sich. Neue Online-Angebote machten den Zeitungen die lukrativen Jobbörsen, Automärkte und Kleinanzeigen streitig. Auch im Werbevolumen setzte das Internet den Zeitungen schwer zu. Seit die Menschen im Netz freiwillig ihr komplettes Lebens preisgeben, können Werbetreibende bei Google und Facebook ihre Zielgruppen nach Alter, Geschlecht, Herkunft und gar Interessen selektieren. Die Streuverluste sind im Gegensatz zu den klassischen Anzeigen in Tageszeitungen deutlich geringer. Hinzu kamen schwerwiegende strategisch falsche Entscheidungen. Viele Zeitungen und Magazine bieten ihre journalistischen Produkte bis heute kostenlos im Internet an. Nach den Einbußen im Anzeigen-Bereich verramschen sie damit also auch noch ihr Kernprodukt: die journalistische Berichterstattung.

Neue Online-Angebote machten den Zeitungen die lukrativen Jobbörsen, Automärkte und Kleinanzeigen streitig. Auch im Werbevolumen setzte das Internet den Zeitungen schwer zu.

Im Westen hat es eine ganze Weile gedauert, bis die Zeitungsverlage begannen, die neuen Möglichkeiten, die ihnen das Internet bot, zu nutzen. Welt-Chefredakteur Jan-Eric

14 | Mathias Brandt, „Nur jeder 3. weltweit online“, Statista, 17.04.2013, <http://de.statista.com/infografik/1049/weltbevoelkerung-mit-mit-internetzugang> [07.03.2014].

Peters hat es positiv formuliert: „Wir haben uns entlang des Leserinteresses von ‚Print only‘ über ‚Online first‘ zu ‚Online to print‘ entwickelt.“¹⁵ Mittlerweile gehen viele der führenden Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Magazine wesentlich selbstverständlicher mit dem Internet um. Längst verstehen Verlage wie Leser Zeitung nicht mehr ausschließlich als gedrucktes Produkt. Die Hamburger Wochenzeitung *Die Zeit* hat sogar ein Team gegründet, das die eigene Leser-Community online betreut.

Bei der mobilen Internetnutzung sind die Zuwachsraten in Asien enorm. Zwischen Juli 2012 und Juli 2013 sprang die Zahl der Seitenaufrufe durch mobile Geräte von 18,8 auf 26,6 Prozent.

Dem großen Teil Asiens steht diese Entwicklung erst noch bevor. Denn die Zahl der vom Internet ausgeschlossenen Bürger nimmt rasant ab. Besonders im Bereich der mobilen Internetnutzung sind die Zuwachsraten enorm. Zwischen Juli 2012 und Juli 2013 sprang die Zahl der Seitenaufrufe durch mobile Geräte in Asien von 18,8 auf 26,6 Prozent. Dagegen war das Surfen per Smartphone in Europa mit 9,7 Prozent noch ziemlich bedeutungslos.¹⁶

Während die Industriestaaten den Internet-Ausbau vor allem über die maroden Telefonleitungen realisiert haben, ist Asien direkt auf den anrollenden Zug der mobilen Internetnutzung aufgesprungen. Das ist vorwiegend in infrastrukturrell schwach entwickelten Ländern wie Myanmar oder den schwer erschließbaren Inselstaaten wie Indonesien oder Philippinen sehr vorteilhaft. Die mobile Übertragungstechnik ist dort einfacher und kostengünstiger umzusetzen. Zudem erreicht der neue 4G-Standard (auch LTE genannt) teilweise schnellere Übertragungsraten als herkömmliche Kabelverbindungen.

Mit zunehmenden Zugangsraten und steigender Internetnutzung wird die digitale Herausforderung für die klassischen Medien eine ähnliche sein wie in Europa, Nordamerika und Australien. Dann gilt es, neue Wege zu finden, das journalistische Produkt – qualitativ hochwertige, verlässliche und schnelle Informationen – gewinnbringend zu verkaufen. In manchen Ländern wird dies zu erheblichen

15 | Lena Bulczak und Michael Gneuss, „Herausforderung in Echtzeit“, *Die Welt*, <http://welt.de/article123776792/Herausforderung-in-Echtzeit.html> [07.03.2014].

16 | Mathias Brandt, „17 Prozent des Web-Traffics sind mobil“, Statista, 22.08.2013, <http://de.statista.com/infografik/1092/anteil-mobiler-geraete-am-internet-traffic> [07.03.2014].

Problemen führen. Viele sind aber bereits heute in der Lage, flexibel auf die neuen Zeiten zu reagieren. Es gilt, die Fehler zu vermeiden, die im Westen passiert sind.

DAS INTERNET ALS CHANCE BEGREIFEN

Waren Ton- und Bewegtbildbeiträge bisher dem Radio bzw. Fernsehen vorbehalten, eröffnete das Internet den Zeitungen die Möglichkeit, multimediale Inhalte anzubieten.

Die Chance, multimediale Inhalte anzubieten, wurde von den meisten Zeitungen sehr spät erkannt – schließlich fehlte auch das Know-how.

Diese Chance wurde von den meisten Zeitungen sehr spät erkannt – schließlich fehlte auch das Know-how. 2010 stellte Apple-Chef Steven Jobs das erste iPad vor – eine Revolution für die Zeitungsbranche. Der erste so genannte Tablet-Computer eröffnete den Zeitungsverlagen die Möglichkeit, den Kunden ihre Publikationen im vertrauten Design, ergänzt um multimediale oder gar interaktive Elemente, anzubieten. Bewegte Bilder in einer Tageszeitung – das gab es bis dahin nur in der Zauberwelt der Harry-Potter-Filme.

Der „Versand“ der digitalen Ausgaben war nun nahezu kostenlos. Er dauerte nur wenige Sekunden und erfolgte zeitgleich in die ganze Welt. Heute steht den Lesern digitaler Zeitungen (egal ob über iPad oder Website) die aktuelle Ausgabe meist kurz nach Redaktionsschluss am Vorabend des Erscheinungstages zu Verfügung. Die Papier-Abonnenten müssen dagegen weiterhin bis zum kommenden Morgen warten. Aktuelle Informationen wie zum Beispiel Sportergebnisse können noch spät in der Nacht problemlos nachgeschoben werden. Dadurch ist die Zeitung stets aktuell.

Es verwundert, dass die meisten Zeitungsverlage nicht aggressiver für die digitalen Ausgaben bei Lesern und Anzeigenkunden werben. Besonders der Aspekt der Kostenersparnis sollte Anreiz dafür sein. Für die digitale Ausgabe fallen weder Druck- noch Versandkosten (Arbeit, Miete, Energie, Farbe, Papier, Verschleiß etc.) an. Letztere liegen vielmehr beim Kunden, der seine Zeitung online abholt. Ein optimales Geschäftsmodell, beispielsweise für Indien. Seit sich die Zeitungen in den 1980er Jahren über die eigenen Stadtgrenzen hinaus ausbreiteten, begann auf dem Subkontinent ein rigoroser Preiskampf. Die

Preise für Zeitungen wurden seit über zehn Jahren nicht mehr erhöht. Heute werden viele Zeitungen für weniger Geld verkauft, als sie in der Herstellung kosten. Der so entstehende Verlust muss durch entsprechende Anzeigenerlöse aufgewogen werden. Dies führt häufig dazu, dass Zeitungen sogar bereit sind, ihre journalistischen Beiträge an Werbetreibende zu verkaufen. Hierbei kam es vor allem in Wahlkampfzeiten immer wieder zu scharfer Kritik, weil Zeitungen angeblich oder nachweislich auch politische Berichterstattung meistbietend verschachert hatten.

Gerade für die in ihren geringen Verkaufspreisen gefangenen indischen Zeitungen bietet die Möglichkeit, auf die wesentlich günstigere digitale Publikation auszuweichen, eine enorme Chance, die Abwärtsspirale zu verlassen. Dazu muss Indien aber zunächst die kritische 50-Prozent-Marke bei den Internet-Zugängen überschreiten.

DEN UMGANG MIT SOZIALEN MEDIEN LERNEN

Laut einer Statistik von eMarketer hat China mehr als doppelt so viele Nutzer in den sozialen Netzwerken wie die USA.

Die sozialen Netzwerke, allen voran Twitter und Facebook, erfreuen sich auch in Asien großer Beliebtheit. Bei der Nutzung solcher Plattformen führt China unangefochten das

Feld an. Laut einer Statistik des unabhängigen Marktforschungsunternehmens eMarketer von April 2013 hat China mehr als doppelt so viele Nutzer in den sozialen Netzwerken wie die USA. In Asien gibt es regionale Hochburgen der einzelnen Netzwerke. So ist Twitter auf den Philippinen sehr beliebt, während Facebook seine Hochburg in Indonesien und Thailand hat.

Seit die Nutzer den größten Teil ihrer Zeit auf Facebook & Co. verbringen, müssen Zeitungsverlage ihre Leser dort auf die eigenen Angebote aufmerksam machen. So produziert eine einfache Zeitung heute crossmedial sowohl die Papier-Ausgabe als auch das so genannte E-Paper. Gleichzeitig müssen die Inhalte multimedial für die Website und die digitalen Ausgaben (z.B. für das iPad) aufbereitet werden. Nebenbei bespielt die Redaktion noch die sozialen Medien. Der Arbeitsaufwand, vor allem aber der Aufwand für Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter, hat sich enorm erhöht. Ein Journalist muss heute in der Lage sein, Artikel zu schreiben, Fotos zu schießen und eine Video-Kamera zu

bedienen. Die Inhalte fügt er häufig selbst digital für die unterschiedlichen Kanäle zusammen. Allein die Fähigkeiten, die notwendige Technik zu bedienen, bedeutet einen enormen Schulungsaufwand.

In Asien haben sich viele Zeitungen sehr leicht getan mit der Umstellung auf das Web 2.0. Twitter wurde von vielen als eine Art Nachrichtenagentur gesehen, die von den einzelnen Zeitungen selbst bedient werden konnte. Der Vorstandsvorsitzende der Bangkokener Tageszeitung *The Nation*, Suthichai Yoon, beispielsweise ist leidenschaftlicher Twitterer. Jede seiner 140-Zeichen-Nachrichten erreicht mehr als einer halben Million Menschen.

Für viele Menschen gehören soziale Medien mittlerweile zu den wichtigsten Informationskanälen über das Tagesgeschehen. 2011 stellte der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM) für Deutschland fest, dass sich „fast jedes dritte Community-Mitglied“ Nachrichten über die sozialen Netzwerke beschafft. Bei der jungen Zielgruppe der 14- bis 29-Jährigen war es sogar etwas mehr als ein Drittel.¹⁷ Eine Studie des amerikanischen Pew Research Centers von 2013 kommt für die USA zu ganz ähnlichen Ergebnissen. 30 Prozent der erwachsenen Facebook-Nutzer versorgen sich über die Plattform mit den neuesten Nachrichten.¹⁸ Es ist anzunehmen, dass Asien mindestens auf diesem Niveau liegt. Denn in vielen asiatischen Ländern sind die sozialen Netzwerke angesichts der staatlich regulierten Presse noch die verlässlichste Nachrichtenquelle.

2011 stellte der Branchenverband BITKOM für Deutschland fest, dass sich „fast jedes dritte Community-Mitglied“ Nachrichten über die sozialen Netzwerke beschafft.

Die *Nation* aus Bangkok hat daraus eine bemerkenswerte Schlussfolgerung gezogen. Sie verpflichtet ihre Mitarbeiter im Sinne des Unternehmens zu twittern und zu posten – und zwar über individuelle Accounts. So wird jeder Mitarbeiter ein Botschafter des Unternehmens und erhöht durch sein Netzwerk die Reichweite der *Nation*. Mittlerweile

17 | BITKOM, „Soziale Netzwerk werden zum Informationskanal“, 28.11.2011, http://bitkom.org/de/markt_statistik/64018_70419.aspx [07.03.2014].

18 | Amy Mitchell, Jocelyn Kiley, Jeffrey Gottfried und Emily Guskin, „The Role of News on Facebook. Common yet Incidental“, Journalism.org, 24.10.2013, <http://journalism.org/2013/10/24/the-role-of-news-on-facebook> [07.03.2014].

zählen über zwei Millionen Anhänger auf Facebook und Twitter zum digitalen Netzwerk der *Nation*. Auch dieses Vorgehen setzt einen großen Schulungsaufwand voraus. Vor allem ältere Mitarbeiter müssen den Umgang mit den neuen Medien zunächst lernen. Jüngere, die die Technik bereits beherrschen, müssen handwerklich geschult werden. Denn auch Twitter- und Facebook-Meldungen müssen eine redaktionelle Qualitätsstufe durchlaufen. So bekommt jeder Mitarbeiter schon bei der Einstellung den *Code of Conduct* ausgehändigt, der längst um einen ganzen Teil zum Verhalten in sozialen Netzwerken erweitert wurde. Das ist wichtig, denn gerade die sozialen Netzwerke bergen erhebliche Gefahren. Die Geschwindigkeit, in der sich Botschaften über Twitter und Facebook verbreiten, ist enorm. Und was einmal in der Welt ist, ist selten rückgängig zu machen. Ein falscher Tweet kann verheerende Folgen für die Person – und damit auch für das Unternehmen – haben.

Ein Lied davon kann Anton Casey singen. Der in Singapur lebende britische Vermögensverwalter hatte – da sein Porsche in der Werkstatt war – die öffentlichen Verkehrsmittel des Stadtstaates genutzt. Dabei schoss er ein Foto seines Sohnes, postete es auf Facebook und versah diesen Beitrag mit den Worten: „Daddy, where is your car and who are all these poor people?“ Später schob er ein weiteres Foto seines Sohnes – jetzt im reparierten Porsche sitzend – nach und versah es mit den Worten: „Normal service can resume, once I have washed the stench of public transport off me.“ Diese beiden Einträge zogen einen im Internet gerne als *shitstorm* bezeichneten Sturm wüster Beschimpfungen nach sich. Sogar der Justizminister des sehr auf Harmonie bedachten Stadtstaates schaltete sich schließlich ein, um seine Entrüstung kundzutun.¹⁹ Casey verlor Freunde, Job und am Ende auch seine Heimat, in der er seit zwölf Jahren lebte. Laut Medienberichten ist er mit seiner Familie nach Australien ausgewandert.²⁰ Sicherlich ist Casey ein gravierender Fall dieser Art. Der einzige ist er bei Weitem nicht. Amy Cheong, Mitarbeiterin der singapurischen

19 | „‘Poor people’ comments by Anton Casey ‘deeply offensive’: Shanmugam“, Channel NewsAsia, 23.01.2014, <http://channelnewsasia.com/news/singapore/poor-people-comments-by/964856.html> [07.03.2014].

20 | „Anton Casey loses job, friends“, AsiaOne Singapore, 28.01.2014, <http://news.asiaone.com/news/singapore/anton-casey-loses-job-friends> [07.03.2014].

Einheitsgewerkschaft NTUC, verlor ihren Arbeitsplatz, nachdem sie sich auf Facebook mit diskriminierenden Äußerungen über malayische Billighochzeiten beschwerte.²¹ Die New Yorker PR-Managerin Justine Sacco setzte Ende 2013 vor einem Flug nach Südafrika einen – wohl als Scherz gemeinten – rassistischen Tweet ab. Als ihr Flugzeug landete, hatte auch sie keinen Job mehr.²²

GESCHWINDIGKEIT UND INTERAKTIVITÄT NUTZEN

Seit dem Erscheinen der ersten Tageszeitung hat sich der Arbeitsablauf in den Redaktionen eigentlich nie geändert. Es gab einen Redaktionsschluss, auf den alle Redakteure hinarbeiteten. Texte, Bilder und Grafiken wurden dann zu einer Zeitung zusammengesetzt. Fertig war das Produkt am Abend. Erst sehr spät lösten sich die Redaktionen von dieser Praxis. Das ist besonders deshalb verwunderlich, weil die Journalisten durch das Internet erstmals die Möglichkeit bekamen, den Geschwindigkeitsnachteil gegenüber Radio und Fernsehen auszugleichen. Denn eine Berichterstattung noch am selben Tag oder gar *live* war bisher den Kollegen vom Rundfunk vorbehalten. Heute ist es rund um den Globus üblich, dass Meldungen zeitnah online veröffentlicht werden, bevor sie in die Zeitung gelangen. Sogar Live-Ticker von Großveranstaltungen wie Sportereignissen bieten Zeitungen heute online an. Selbst *developing stories*, also eine Geschichte, die sich im Laufe eines Tages weiterentwickelt und entsprechend von der Redaktion fortgeschrieben wird, ist heute kein Exklusivformat der TV-Nachrichtensender mehr.

Heute ist es üblich, dass Meldungen zeitnah im Internet veröffentlicht werden, bevor sie gedruckt erscheinen. Selbst *developing stories* sind heute kein Exklusivformat der TV-Nachrichtensender mehr.

Verstanden hat diesen Umstand das philippinische Nachrichtenportal Rappler.com. Das Social News Network (Eigenbezeichnung) wurde von der ehemaligen CNN-Journalistin Maria Ressa gegründet. Rappler bietet seinen Lesern Live-Blogging an. Dies ist eine Weiterentwicklung

21 | Jeanette Tan, „NTUC fires Assistant Director for racist comments“, Yahoo News, 08.10.2012, <http://sg.news.yahoo.com/ntuc-assistant-director-says-sorry-for-racist-post.html> [07.03.2014].

22 | Syd Neumann, „Dieser Afrika-Tweet kostete eine PR-Agentin den Job“, *Die Welt*, 22.12.2013, <http://welt.de/vermischtes/article123207732.html> [07.03.2014].

des Live-Tickers. Das Live-Blogging unterscheidet sich dadurch, dass in regelmäßigen Abständen nicht nur Informationen, sondern vor allem kommentierbare Bilder und kurze Videos von einer Sportveranstaltung, einer Schönheitsköniginnen-Wahl oder einer bedeutenden Messe wie der Consumer Electronics Show in Las Vegas gesendet werden. Die Nutzer sind quasi-live dabei.

Die Leser von Rappler können zudem über eine App selbst aktiv werden, indem sie Fotos oder kleine Filme direkt an Rappler senden. Diese werden nach einer Prüfung von der Redaktion ebenfalls in einem Live-Blog, dem so genannten #RStream, veröffentlicht. Diese Version des Bürgerjournalismus funktioniert sehr gut auf den regelmäßig von Taifunen und Überschwemmungen heimgesuchten Philippinen. Da die freiwilligen *citizen journalists* des zerklüfteten Inselstaats am Ort des Geschehens wohnen, gelangt Rappler über sie wesentlich schneller an aktuelle Bilder und Berichte als die Reporter großer Tageszeitungen oder gar ausländische Korrespondenten.

Bürgerjournalismus funktioniert sehr gut auf den regelmäßig von Taifunen und Überschwemmungen heimgesuchten Philippinen.

WICHTIGER DENN JE: FAKTEN PRÜFEN

Etwas unpassend zu Heiligabend hatte die singapurische Tageszeitung *The Straits Times* eine grauenvolle Geschichte zu berichten. Demnach hatte der nordkoreanische Diktator Kim Jong-Un seinen Onkel Jang Song-Thaek nicht wie üblich durch Maschinengewehr-Salven hinrichten lassen. Vielmehr habe er seinen Verwandten einer Meute von 120 hungrigen Hunden zum Fraß vorgeworfen. Die *Straits* berief sich dabei auf einen Bericht der chinesischen Zeitung *Wen Wei Po*. Transportiert von der Nachrichtenagentur Thompson Reuters, ging die grausame Meldung von Singapur aus in die Welt. Der britische *Independent* übernahm die Geschichte ebenso ungeprüft wie *USA Today* oder der deutsche *Focus*. Vor allem die Boulevard-Medien in Europa und den USA nahmen die Meldung in ihre Berichterstattung auf, passte sie doch zu gut ins Bild. Heute ist die ursprüngliche Nachricht von der Website der *Straits Times* verschwunden. Der Grund: Die chinesische Zeitung *Wen Wei Po* war einem üblen Scherz eines Satire-Blogs im chinesischen Netzwerk Tencent Weibo aufgesessen – und mit ihr die *Straits* und große Teile der westlichen Medienwelt.



Ließ Kim Jong-Un (r.) seinen Onkel Jang Song-Thaek wilden Hunden zum Fraß vorwerfen? Medien weltweit verbreiteten die Meldung eines chinesischen Satire-Blogs. | Quelle: © picture alliance, Kyodo.

Heute verbreiten sich Nachrichten durch Nachrichtenagenturen und die sozialen Medien mit atemberaubender Geschwindigkeit. Das Verifizieren von Fakten ist deshalb für jeden Journalisten umso wichtiger geworden. Diese elementare Grundlage des journalistischen Handwerks macht den Unterschied zwischen professionellem Journalismus und den immer zahlreicher werdenden Amateurbloggern aus.

Der Leser steht jeden Tag neu vor der Frage, ob er angesichts des großen kostenlosen Angebots an Informationen im Internet noch bereit ist, für professionellen Journalismus Geld zu bezahlen. Diese Frage wird schnell mit Nein beantwortet, wenn die vermeintlichen Profis ihr Handwerk nicht mehr beherrschen. Es bleibt eine der größten Herausforderungen für den Journalismus, den Wahrheitsgehalt einer Information zu verifizieren. Denn das ist der Wettbewerbsvorteil der klassischen Zeitung, den es zu verteidigen gilt.



Marcel Schepp ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Regionalprojekts SAARC der Konrad-Adenauer-Stiftung in Neu-Delhi.

DEMOKRATIE IN SÜDASIEN

EINE BESTANDSAUFNAHME

Marcel Schepp

Südasien ist demokratisch – so lautet zumindest der Befund der Regierungschefs von Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Indien, den Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka. In der am 29. April 2010 in Thimphu, Bhutan, veröffentlichten Abschlusserklärung des 16. Gipfeltreffens der Südasiatischen Vereinigung für Regionale Zusammenarbeit (SAARC) heißt es: „In Anerkennung der Entwicklung aller Mitgliedstaaten zu Mehrparteiendemokratien, betonten die Vorsitzenden die noch bestehende Herausforderung, effektive, effiziente, transparente und verantwortungsbewusste Regierungen sicherzustellen.“¹ Im Februar 2011 verabschieden die acht Mitgliedstaaten der SAARC die so genannte SAARC Charter of Democracy. In der Erklärung verpflichten sie sich dazu, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu achten sowie sich aktiv für eine Förderung und Konsolidierung der Demokratie sowie die Schaffung pluralistischer demokratischer Strukturen auszusprechen.² Der Tenor dieser Feststellungen ist eindeutig: Alle acht Mitgliedstaaten der SAARC-Region haben sich im Jahr 2010 zu funktionierenden Demokratien³ entwickelt. Südasien ist aus normativer Sicht demokratisch, notwendige Nachbesserungen sind lediglich funktioneller Natur.

- 1 | South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), „Sixteenth SAARC Summit, 28.-29.04.2010, Thimphu Silver Jubilee Declaration, „Towards a Green and Happy South Asia“, §6, 2, <http://saarc-sec.org/userfiles/16thSummit-Declaration29April10.pdf> [10.03.2014]. Übers. d. Red.
- 2 | Vgl. SAARC, „SAARC Charter of Democracy“, <http://saarc-sec.org/SAARC-Charter-of-Democracy/88> [10.03.2014].
- 3 | Demokratie wird im Folgenden verstanden als „das Recht zu wählen und das Recht auf freie Meinungsäußerung“ sowie „das Vermögen, Herrschaftsverhältnissen zu widerstehen und diese neu auszuhandeln“. Ayesha Jalal, *Democracy and Authoritarianism in South Asia: A Comparative and Historical Perspective*, Cambridge University Press, 2002, 3.

Grund für diese Euphorie sind Transformationsprozesse in gleich sechs Staaten Südasiens. Pakistan öffnete mit den Parlamentswahlen 2008 ein neues Kapitel nach fast acht Jahren Militärrherrschaft. Im April desselben Jahres endete in Nepal ein mehr als zehn Jahre andauernder Bürgerkrieg mit der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung. In Bhutan fand der 2005 eingeleitete Demokratisierungsprozess mit der Unterzeichnung der Verfassung im Juli 2008 einen ersten, erfolgreichen Abschluss. Auf den Malediven setzten die ersten demokratischen Präsidentschaftswahlen im Oktober 2008 einen Schlussstrich unter die 30-jährige Herrschaft des Autokraten Maumoon Abdul Gayoom. In Bangladesch überwand man die illegitime Herrschaft der seit 2007 bestehenden und vom Militär gestützten Interimsregierung mit den Parlamentswahlen im Dezember 2008. Kaum ein halbes Jahr später, im Mai 2009, endete schließlich auch der seit 26 Jahren andauernde Bürgerkrieg in Sri Lanka mit der Kapitulation der Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE).

Schon weniger euphorisch stimmen indes die jüngsten politischen Entwicklungen in der Region – von anhaltenden Unruhen in Bangladesch über einen seit Jahren stagnierenden Verfassungsprozess in Nepal bis hin zu

Anhaltende Unruhen in Bangladesch, ein seit Jahren stagnierender Verfassungsprozess in Nepal und schleichende Regressionsprozesse in Sri Lanka und auf den Malediven stimmen wenig euphorisch.

schleichenden Regressionsprozessen in Sri Lanka und auf den Malediven. Bangladesch, lange Zeit Vorzeigeland der Entwicklungszusammenarbeit,⁴ befindet sich seit Ende 2011 in einer Spirale von politischem Stillstand und Massendemonstrationen, die das Land bis zum Ende des Jahres 2013 an den Rand eines Bürgerkriegs gebracht haben und im Januar 2014 in einer Wahlfarce⁵ kulminierten. Auf den Malediven wurde das nach dem Rücktritt von Präsident Mohamed Nasheed im Februar 2012 entstandene

4 | Vgl. „Bangladesh and development: The path through the fields“, *The Economist*, 03.11.2012, 21-24; Wahiduddin Mahmud, Sadiq Ahmed und Sandeep Mahajan, „Economic Reforms, Growth, Land Governance: The Political Economy Aspects of Bangladesh’s Development Surprise“, Commission on Growth and Development, Working Paper, Nr. 22, Washington DC, 2008, 18-25.

5 | Vgl. „Another Beating: Sheikh Hasina plans to hang on to office after another farce“, *The Economist*, 09.01.2014, <http://economist.com/news/asia/21593476-sheikh-hasina-plans-hang-office-after-electoral-farce-another-beating> [10.03.2014].

Machtvakuum zusehends von den Eliten des Ancien Regime sowie islamistischen Parteien und Interessengruppen usurpiert. Nepal hat fünf Jahre nach Ende des Bürgerkriegs noch immer keine Verfassung und befindet sich nach Auflösung der Verfassunggebenden Versammlung im Mai 2012 im politischen Stillstand.⁶ Erst die Neuwahlen im November 2013 haben Hoffnung auf ein erneutes Aufleben des Demokratisierungsprozesses gegeben. Pakistan schloss mit den Wahlen im Mai 2013 die erste Legislaturperiode erfolgreich ab, steht zugleich jedoch einer Zunahme islamistisch und politisch motivierten Terrors gegen die eigene Bevölkerung gegenüber. Sri Lanka schließlich erlebt seit Ende des Bürgerkriegs eine schleichende Regression der Demokratie. Ausreißer in diesem ansonsten wenig optimistisch stimmenden Bild ist Bhutan, dem mit den im Juni 2013 erfolgreich abgeschlossenen Wahlen zur Nationalversammlung und dem anschließenden Regierungswechsel ein weiterer Schritt in Richtung Konsolidierung seiner noch jungen Demokratie gelungen ist.

Während „frei“ (*free*) nach Einschätzung des amerikanischen Think-Tanks Freedom House nur Indien ist, fallen alle anderen Staaten der Region eindeutig in die Kategorie „teilweise frei“ (*partly free*) oder gelten sogar als „nicht frei“ (*not free*).⁷ Auch der Bertelsmann Transformationsindex zeichnet ein wenig positives Bild von Rechtsstaatlichkeit und politischer Beteiligung in Südasien (Abb. 1).⁸ Dass Demokratie und politische Entwicklung der Staaten Südasiens ob ihrer Inkonsistenz kaum Euphorie hervorrufen, zeigen überdies Einschätzungen in den Medien: „Balkanisierung Afghanistans winkt“, „Bangladesch bestürzt“, „Indiens Politik, eine illiberale Wende“, „Strippenzieher oder Marionette“, „Tod durch tausend Schnitte“

Dass die politische Entwicklung der Staaten Südasiens kaum Euphorie hervorruft, zeigen auch die Schlagzeilen: „Balkanisierung Afghanistans winkt“.

6 | Vgl. Tomislav Delinic, Nishchal Nath Pandey und Marcel Schepp, „Nepal nach Auflösung der Verfassunggebenden Versammlung“, KAS-Länderbericht, 10.07.2012, <http://kas.de/saarc/de/publications/31619> [10.03.2014].

7 | Vgl. Freedom House, *Freedom in the World 2013. Democratic Breakthroughs in the Balance*, 14-18, http://freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet_0.pdf [21.03.2014].

8 | Vgl. Bertelsmann Stiftung, Transformationsindex BTI 2014, Status-Index, <http://bti-project.de/index/status-index> [10.03.2014].

oder nicht zuletzt „Demokratie verschleppt“.⁹ Obschon polemisch überzeichnet, zeugt dieser Querschnitt durch die regionale wie internationale Presse doch von einer deutlichen Zunahme der Wahrnehmung nicht-demokratischer, anti-oppositioneller, illiberaler, reaktionärer und potenziell gewaltbereiter politischer Kräfte in den Staaten der SAARC-Region.

Abb. 1

Freiheitsrechte und demokratische Entwicklung in Asien

Land	Status	Freedom House Index 2013		Bertelsmann Transformationsindex 2013	
		Bürgerliche Freiheiten	Politische Rechte	Rechtsstaatlichkeit	Politische Partizipation
Afghanistan	nicht frei	6	6	2,8	3,3
Bangladesch	teilweise frei	3	4	4,3	6,8
Bhutan	teilweise frei	4	5	7,0	7,0
Indien	frei	2	3	7,5	9,3
Malediven	teilweise frei	5	4	–	–
Nepal	teilweise frei	4	4	4,5	5,5
Pakistan	teilweise frei	4	5	3,0	4,3
Sri Lanka	teilweise frei	5	4	3,0	4,3
Methodologie	1,0 – 2,5 = frei, 3,0 – 5,0 = teilweise frei, 5,5 – 7,0 = nicht frei			1 = niedrigster Wert, 10 = höchster Wert	

Quelle: Eigene Darstellung nach Freedom House, Fn. 7, und Bertelsmann Stiftung, Fn. 8.

9 | Vgl. Derek Henry Floyd, „Balkanization of Afghanistan beckons“, *Asia Times*, 20.02.2013, http://atimes.com/atimes/South_Asia/SOU-02-200213.html [10.03.2014]; Arnold Zeitlin, „Bewildered by Bangladesh“, *South Asia Journal*, Issue 8/ Spring 2013, 29.04.2013, <http://southasiajournal.net/2013/04/bewildered-by-bangladesh> [10.03.2014]; „Indian politics: An illiberal turn“, *The Economist*, 16.02.2013; Azra Nasreem, „Comment: Master or Puppet?“, *Minivan News*, 25.11.2012, <http://minivannews.com/politics/comment-master-or-puppet-47853/print> [10.03.2014]; „Death by a thousand cuts“, *Colombo Gazette*, 08.08.2013, <http://colombogazette.com/2013/08/08/death-by-a-thousand-cuts> [10.03.2014]; Azra Naseem, „Maldives: Democracy kidnapped“, *Himal Southasian*, 25.10.2013, <http://himalmag.com/maldives-democracy-kidnapped> [10.03.2014].

Indes, Demokratiekritik kommt nicht nur von außen. Auch innerhalb Südasiens brechen sich Meinungen über Demokratie und politische Entwicklung Bahn, die von Kritik an einer minimalistischen Definition von Demokratie auf wissenschaftlicher Seite¹⁰ bis hin zu der von offizieller Seite offen geäußerten Einschätzung, dass die „Demokratie Südasiens verfehlt habe“¹¹, reichen. Bedenklich an dieser

Sowohl in der Bevölkerung als auch bei den politischen Eliten scheint ein Verdruss an der Politik zu herrschen. Dies äußert sich durch zunehmende Proteste auf der einen und härtere Repression auf der anderen Seite.

Entwicklung ist, dass der Unmut über als dysfunktional wahrgenommene politische Systeme und deren Vertreter zusehends anti-demokratische Züge trägt, bei manchem gar den Wunsch nach einem „gütigen Diktator“¹² weckt. Sowohl in der Bevölkerung als auch bei den politischen Eliten scheint ein gewisser Verdruss an der Politik zu herrschen – ein Umstand, der sich nicht zuletzt durch zunehmende Proteste auf der einen sowie härtere Repression auf der anderen Seite äußert. Bevölkerung und Staatsmacht scheinen des eigenen politischen Systems mitunter derart überdrüssig, dass sie vermehrt nach Wegen suchen, ihren Willen außerhalb demokratischer Prozesse auszudrücken bzw. durchzusetzen.

Die Gefahr für den Bestand der Demokratie in Südasiens ist offenkundig. In einer Region zunehmender geostrategischer Bedeutung, die vor immensen sozioökonomischen Herausforderungen steht, innen- wie außenpolitisch sensibel, zugleich regionalpolitisch kaum integriert ist, hätte eine Krise der Demokratie schwerwiegende Folgen nicht nur für die staatliche Integrität der einzelnen Länder, sondern auch für die politische Entwicklung der ganzen Region. Eine detaillierte Bestandsaufnahme erscheint daher sowie angesichts der tendenziell vereinfachenden Darstellung von Demokratisierungsprozessen durch Indizes und mediale Berichterstattung angebracht.

10 | Vgl. Tridivesh Singh Maini, „Beyond a minimalist definition of democracy in South Asia“, *Friday Times*, 13.07.2012, <http://thefridaytimes.com/beta3/tft/article.php?issue=20121207&page=9> [10.03.2014].

11 | Sachin Prashar, „Democracy has failed South Asia: Nepal PM“, *The Times of India*, 23.10.2011, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-10-23/india/30313119_1_nepal-prime-minister-baburam-bhattarai-unified-communist-party [10.03.2014].

12 | Manu Joseph, „Der Diktator, der Prinz und der kleine Mann“, *Die Tageszeitung*, 04.01.2014, <http://taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=sw&dig=2014/01/04/a0142> [10.03.2014].

AFGHANISTAN – SCHICKSALSJAHR 2014

Seit dem Ende der Herrschaft der Taliban im Jahr 2001 befindet sich Afghanistan im Übergang zur Demokratie. Die Verabschiedung der Verfassung durch die Verfassungebene Versammlung (Loja Jirga) im Jahr 2003, die Präsidentschaftswahlen in den Jahren 2004 und 2009 sowie die Parlamentswahlen 2005 und 2010 sind wichtige Wegmarken dieses Prozesses. Mit dem Abzug der internationalen Kampftruppe Ende des Jahres 2014 (eine bis zu 15.000 Mann starke Schutztruppe soll weiter im Land verbleiben) erlangt Afghanistan de jure die volle staatliche Souveränität und nimmt mit den im gleichen Jahr stattfindenden Präsidentschaftswahlen einen weiteren wichtigen Schritt auf dem Weg zur Etablierung der Demokratie. Zugleich kann das Land mehr als zehn Jahre nach dem Ende des Taliban-Regimes beachtliche wirtschaftliche und soziale Erfolge vorweisen. Während die Wirtschaft zwischen 2003 und 2012 im Durchschnitt um 9,2 Prozent wuchs, hat der Schulbesuch im Vergleich zu 2001 um das mehr als Siebenfache zugenommen, der Anteil weiblicher Schüler sogar um das Vierzehnfache.¹³



Präsident Hamid Karzai 2011: Vieles spricht dafür, dass er massiv in den Wahlprozess 2009 eingegriffen und den Wahlausgang maßgeblich beeinflusst hat. | Quelle: John R. Fischer, U.S. Navy, NATO-Trainingsmission Afghanistan (NTM-A), flickr ©①②.

13 | Vgl. Weltbank, „Afghanistan Overview“, 2013, <http://worldbank.org/en/country/afghanistan/overview> [10.03.2014].

Gleichwohl können diese Entwicklungen nicht darüber hinweg täuschen, dass der Demokratisierungsprozess in Afghanistan noch weit von einer Konsolidierung entfernt ist. Zwei Kernbereiche fallen hier besonders ins Auge: Innere Sicherheit und der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte sowie gute Regierungsführung und Verantwortlichkeit.¹⁴ Trotz wirtschafts- und entwicklungspolitischer Fortschritte ist die sicherheitspolitische Lage in Afghanistan nach wie vor prekär. Allein im Jahr 2013 wurden 2.959 Zivilisten durch Sprengstoffanschläge und Kampfhandlungen zwischen Sicherheitskräften und Regierungsgegnern getötet sowie 5.656 schwer verletzt. Im Vergleich zum Vorjahr markiert dies einen Anstieg um 14 Prozent.¹⁵ Zu-

Während ein Großteil der Sicherheitskräfte sich mit dem, was sie verteidigen sollen, kaum identifizieren kann, schwindet das Vertrauen in der Bevölkerung gegenüber einem Staat, der es in ihren Augen nicht vermag, sie zu schützen.

gleich stockt der Aufbau der für den Übergangsprozess entscheidenden afghanischen Sicherheitskräfte noch immer in vielen Bereichen. Defizite in Ausbildung und Bewaffnung werden verstärkt durch einen geringen Identifikationsgrad sowie vermehrte Fälle von Desertion und erschweren so eine wirkungsvolle Aufstands- und Terrorismusbekämpfung. Während ein Großteil der Sicherheitskräfte sich mit dem, was diese verteidigen sollen, kaum identifizieren kann, schwindet das Vertrauen in der Bevölkerung gegenüber einem Staat, der es in ihren Augen nicht vermag, sie zu schützen. So geben in einer Umfrage der Asia Foundation aus dem Jahr 2013 nur sechs Prozent der Befragten an, Afghanistans Demokratie sei auf dem richtigen Weg.¹⁶ Verstärkt wird dieser Legitimitätsverlust durch das offen nicht-demokratische Handeln der politischen Eliten. Insbesondere die Manipulation der Präsidentschaftswahlen im Jahr 2009 hat das Vertrauen der Bevölkerung in den demokratischen Prozess stark beschädigt. Vieles spricht dafür, dass Präsident

14 | Vgl. Nils Wörmer, „Afghanistan am Scheitelpunkt der Transitionphase: Defizite im Übergangsprozess und verbleibende Optionen westlicher Politik“, *SWP Aktuell* 14, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 02/2013; International Crisis Group (ICG), „Afghanistan's Parties in Transition, Policy Briefing“, *Asia Briefing*, Nr. 141, Brüssel und Kabul, 26.06.2013.

15 | Vgl. Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA), *Afghanistan: Annual Report 2013 – Protection of Civilians in Armed Conflict*, Kabul, 02/2014, 1, http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/Feb_8_2014_PoC-report_2013-Full-report-ENG.pdf [10.03.2014].

16 | Vgl. The Asia Foundation, *Afghanistan in 2013: A Survey of the Afghan People*, Kabul, 2013, 19.

Hamid Karzai, Wahlkommission und Nationaler Sicherheitsrat massiv in den Wahlprozess eingegriffen und den Wahlausgang mithilfe von Manipulationen bei der Wählerregistrierung, Bestechung, Stimmenkauf und Einschüchterung bis hin zu offener Gewalt am Wahltag maßgeblich beeinflusst haben.¹⁷ Wie tief die politischen Eliten darüber hinaus in Korruption und Vetternwirtschaft verstrickt sind, wurde nicht zuletzt durch die 2012 aufgedeckte jahrelange Veruntreuung von Geldern der Kabul Bank in Höhe von schätzungsweise 935 Millionen US-Dollar deutlich. Über 92 Prozent dieser Mittel, 861 Millionen US-Dollar, sind von einem Kreis von lediglich 19 Personen veruntreut und ins Ausland geschafft worden.¹⁸ Dass diese Fallbeispiele das Ansehen und den Zweck der Demokratie in der Wahrnehmung der Bevölkerung kaum stärken, liegt auf der Hand. Nicht wenige junge Afghanen sehen Demokratie nicht zuletzt auch deshalb lediglich als Werkzeug des Westens und orientieren sich stattdessen vermehrt an traditionellen Wertesystemen.¹⁹

Letztlich gefährdet dieses Zusammenspiel von mangelndem Vertrauen und fehlender Akzeptanz den Friedens- und Demokratisierungsprozess. Kann Demokratie weder Sicherheit noch Verantwortlichkeit gewährleisten, dann besteht die Gefahr, dass sie in den Augen derjenigen, die von ihr profitieren – der Bevölkerung – obsolet wird. Die von der Asia Foundation Befragten nannten auf die Frage danach, warum Afghanistan sich in die falsche Richtung entwickle, nachgerade diese zwei Aspekte am häufigsten:

17 | European Union Election Observation Mission, *Islamic Republic of Afghanistan, Final Report – Presidential and Provincial Council Elections 2009*, European External Action Service (EEAS), 20.09.2014, 4, http://eeas.europa.eu/afghanistan/docs/2010_election_observation_afghanistan_final_report_0809_en.pdf [12.03.2014].

18 | Vgl. Adam B. Ellick und Dexter Filkins, „Political Ties Shielded Bank in Afghanistan“, *The New York Times*, 07.09.2010, <http://nytimes.com/2010/09/08/world/asia/08kabul.html> [25.02.2014]; Joshua Partlow, „Elaborate ruse behind vast Kabul Bank fraud“, *The Washington Post*, 01.07.2011, http://washingtonpost.com/world/asia-pacific/elaborate-ruse-behind-vast-kabul-bank-fraud/2011/06/30/AGL3bmsH_story.html [10.03.2014]; Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee, *Report of the Public Enquiry into the Kabul Bank Crisis*, Kabul, 15.11.2012, 9.

19 | Vgl. Azam Ahmed und Habib Zahori, „Afghanistan's not-so-modernizing youth“, *International Herald Tribune*, Kabul, 02.08.2013, 1 und 3.

Unsicherheit und Korruption.²⁰ Im Hinblick auf die fehlende Durchsetzung des Gewaltmonopols stellt sich damit schlussendlich für Afghanistan nicht die Frage nach der Qualität des demokratischen politischen Systems, sondern vielmehr nach dessen grundlegenden Leistungen. Letztlich gilt: „Der postkonfliktäre Aufbau eines Staatswesens inmitten der fragmentierten politischen Ordnung Afghanistans wird langsam vorangehen, so lange diejenigen, die in den Kampf um Macht involviert sind, sowie die externen Kräfte, die dieses zu verhindern suchen, nicht neue Beziehungen zu allen gesellschaftlichen Gruppen – ethnischer, regionaler und religiöser Natur – suchen.“²¹ Eine entscheidende Messlatte hierfür wird der Ausgang der für 2014 angesetzten dritten Präsidentschaftswahlen sein.

BANGLADESCH – GEFANGEN ZWISCHEN AGITATION UND REPRESSION

Seit 2007 hat Bangladesch die Euphorie eines Demokratisierungsschubs, die Stagnation extremer Polarisierung, die Eskalation politischer Lagerkämpfe bis an den Rande eines Bürgerkriegs sowie die Regression eines offenen Wahlbetrugs durchlebt.

Kaum ein Land in Südasien hat in den vergangenen fünf Jahren eine ähnlich turbulente politische Entwicklung durchlebt wie Bangladesch. Seit 2007 hat das Land die Euphorie eines Demokratisierungsschubs, die Stagnation extremer Polarisierung, die

Eskalation politischer Lagerkämpfe bis an den Rand eines Bürgerkriegs sowie schließlich die Regression eines offenen Wahlbetrugs durchlebt. Aus einem blutigen Unabhängigkeitskrieg geboren, galt Bangladesch angesichts von Militärputschen, Hungersnöten, Überbevölkerung und Umweltkatastrophen lange Zeit als entwicklungspolitischer Härtefall. Das Land hat jedoch in den letzten 20 Jahren eine beachtliche sozioökonomische Entwicklung genommen. Während die Lebenserwartung zwischen 1990 und 2010 von 59 auf 69 Jahre gestiegen ist, hat sich die Säuglingssterblichkeit von 97 auf 37 Tote pro 100.000 Einwohner um fast 60 Prozent verringert, Kinder- und Müttersterblichkeit sind um zwei Drittel bzw. drei Viertel gesunken. Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich im gleichen Zeitraum von 540 auf 1.909 US-Dollar fast vervierfacht.²²

20 | Vgl. Fn. 16.

21 | Rasul Bakhsh Rais, „Afghanistan: A weak State in the Path of Power Rivalries“, in: T.V. Paul (Hrsg.), *South Asia's Weak States: Understanding the Regional Insecurity Predicament*, Stanford University Press, 2010, 215.

22 | Vgl. „Bangladesh and development: The path through the fields“, Fn. 4.

Die politische Entwicklung indes korrespondiert wenig mit dieser „entwicklungspolitischen Überraschung“.²³ Die beiden größten Parteien des Landes – die derzeit regierende Awami League (AL) und die oppositionelle Bangladesh Nationalist Party (BNP) – sowie die ihnen jeweils assoziierten politischen Lager stehen sich seit nunmehr zwei Jahrzehnten in einem ideologisch und emotional aufgeladenen Kampf um die politische Deutungshoheit unversöhnlich gegenüber. Dieser erbittert ausgetragene Wettbewerb, verstärkt durch die persönliche Feindschaft zwischen den Vorsitzenden beider Parteien, Sheikh Hasina (AL) und Khaleda Zia (BNP), hat sich sukzessive zu einer Polarisierung des politischen Systems ausgewachsen und das Land politisch ausgezehrt. Seit Ende des Jahres 2011 ist eine weitere Eskalation dieses Konflikts zu beobachten, die sich im Laufe des Jahres 2013 zu einer Brutalisierung der politischen Auseinandersetzung steigerte und schließlich im Vorfeld der Parlamentswahlen im Januar 2014 in Gewaltexzessen auf beiden Seiten kulminierte. Hauptinstrument der Opposition zur Durchsetzung ihrer Belange sind dabei landesweite Generalstreiks (*Hartal*), die das öffentliche Leben lahmlegen und mit groß angelegten Demonstrationen und gewalttätigen Ausschreitungen einhergehen. Im Jahr 2013 wurden bei *Hartal* mehr als 500 Menschen getötet und über 20.000 verletzt.²⁴ Zivilisten verbrennen bei lebendigem Leib in angezündeten Autos und Bussen, Sachbeschädigungen bis hin zur mutwilligen Entgleisung ganzer Züge werden verübt. Der volkswirtschaftliche Schaden für das Land ist immens. Schätzungen gehen davon aus, dass jeder der über 100 Streiktage im Jahr 2013 das Land 200 Millionen US-Dollar kostet.²⁵

Im Jahr 2013 wurden bei landesweiten Generalstreiks mehr als 500 Menschen getötet und über 20.000 verletzt. Der zivile und volkswirtschaftliche Schaden für das Land ist immens.

Ausgangspunkt der Proteste in der jüngeren Vergangenheit ist die unilaterale Abschaffung des *Caretaker*-Systems durch die AL im Jahr 2012. Dieses für Bangladesch eigene System unabhängiger, für die Gewährleistung friedlicher Parlamentswahlen eingesetzter Interimsregierungen war

23 | Mahmud, Ahmed und Mahajan, Fn. 4.

24 | Vgl. Ain o Saleh Kendra (Hrsg.), „Political Violence: January – 31st December 2013“, 11.01.2014, <http://askbd.org/ask/2014/01/11/political-violence-january-31st-december-2013> [10.03.2014].

25 | Vgl. Sohel Parvez und Dwaipayan Barua, „Economy reels from hartals“, *The Daily Star*, 08.03.2013, <http://archive.thedailystar.net/beta2/news/economy-reels-from-hartals> [10.03.2014].

1990 eingeführt worden, um den Übergang von der Militärdiktatur zur Demokratie zu erleichtern, und hat seit 1996 Verfassungsrang. Während *Caretaker*-Regierungen 1996 und 2001 maßgeblich dazu beigetragen hatten, einen friedlichen Regierungswechsel zu gewährleisten, kam es in den Jahren 2007 bis 2008 zu einer autoritären Phase, in der die damalige Interimsregierung mit Billigung des Militärs eine grundlegende Reform des politischen Systems

Aus Wut über die Repressionen der *Caretaker*-Regierung machte die Awami League unter Führung von Hasina die Abschaffung dieses Systems zu einer ihrer Prioritäten.

unter anderem durch die Einschränkung politischer Rechte sowie die Inhaftierung hochrangiger Politiker, darunter auch Hasina und Zia, durchzusetzen versuchte. Zunehmend öffentlichem Druck ausgesetzt, sah sie sich jedoch 2008 gezwungen, Neuwahlen abzuhalten.²⁶ Aus Wut über die Repressionen der *Caretaker*-Regierung machte die in der Folge siegreiche AL unter Führung von Hasina die Abschaffung dieses Systems zu einer ihrer Prioritäten. Am 30. Juni 2012 schaffte sie nicht nur das *Caretaker*-System ab, sondern setzte zudem weitere Verfassungsänderungen durch, die eine Änderung oder gar Aussetzung der Verfassung zu einem Akt der Volksverhetzung erklären. Die BNP, die das Parlament zu diesem Zeitpunkt schon seit 2009 aufgrund von Verfahrensfehlern boykottiert hatte, kündigte umgehend an, unter diesen Bedingungen auch die nächste Parlamentswahl zu boykottieren. Paradox an dieser Situation ist, dass es die AL selbst war, die 1996 eine ebenso unwillige BNP-geführte Regierung durch Agitation dazu gezwungen hatte, das *Caretaker*-System einzuführen.²⁷

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen kam es zu einer Regression der Demokratie in den Jahren 2011 bis 2013, die sowohl auf die gewaltsame Agitation der BNP als auch auf eine gezielte Repression der AL zurückzuführen ist. Allein im Zeitraum von 2009 bis Mitte 2012 wurden nach Schätzungen 333 Menschen ohne Gerichtsverfahren exekutiert, während im gleichen Zeitraum zwischen 60 und

26 | Vgl. ICG, „Back to the Future“, *Crisis Group Asia Report*, Nr. 226, 13.06.2012, 2-3.

27 | Vgl. Ali Riaz, „Democracy in Bangladesh: A Report Card“, *South Asia Journal*, Nr. 7, 01/2013; The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, *Bangladesh: Human rights defenders trapped in a polarized political environment*, 11/2013, http://fidh.org/IMG/pdf/obs_rapportbangladeshukd.pdf [10.03.2014].

100 Menschen spurlos verschwanden und 246 Fälle von Folter durch Sicherheitskräfte registriert wurden.²⁸ Als paradigmatisch für die Zerrissenheit der bangladeschischen Gesellschaft erwiesen sich zudem die Ereignisse um das im Jahr 2010 eingerichtete Internationale Kriegsverbrechertribunal zur Aufklärung der während des Unabhängigkeitskrieges gegen Pakistan im Jahr 1971 verübten Kriegsverbrechen. Nachdem im Februar 2013 die ersten Urteile gegen Mitglieder der islamistischen Partei Jamaat-e-Islami (JeI), eines Koalitionspartners der BNP, gefällt worden waren, kam es zwischen Anhängern der JeI, Unterstützern der Kriegsverbrecherprozesse und Sicherheitskräften zu schweren Zusammenstößen, deren Härte mit jedem im Verlauf des Jahres gefällten Urteil zunahm. Während sich auf Seiten der Unterstützer der Kriegsverbrecherprozesse die nach dem Ort ihrer Proteste benannte Shahbag-Bewegung aus ehemaligen Freiheitskämpfern, Anhängern der Regierungspartei sowie Studenten, Jugendlichen und Familien aus der Mittelschicht formierte, sammelte die JeI ihre Kräfte mit Unterstützung anderer islamistischer Gruppen sowie einer von der BNP angeführten 18-Parteien-Allianz.²⁹ Landesweite Generalstreiks fanden wöchentlich statt, im Mai 2013 riegelten mehrere Zehntausend Anhänger der islamistischen Gruppe Hefajat-e-Islam die Hauptstadt ab, um für rigorosere Gesetze zum Schutz des Islams zu demonstrieren – darunter die Einführung der Todesstrafe für Gotteslästerer.³⁰ Im August 2013 annullierte der Hohe Gerichtshof die Parteiregistrierung der JeI aufgrund ihrer anti-demokratischen und diskriminierenden Agenda. Einer Berufung vor dem Obersten Gerichtshof wurde nicht stattgegeben. Die JeI war damit von einer Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen.³¹ Das Muster drei- bis viertägiger landesweiter Generalstreiks und blutiger Straßenkämpfe setzte sich bis zu den Wahlen bei steigender Intensität fort.

28 | Vgl. ebd.

29 | Vgl. „Unrest in Bangladesh: A nation divided“, *The Economist*, 09.03.2013, <http://economist.com/news/asia/21573150-flawed-tribunal-opens-old-wounds-and-threatens-bangladeshs-future-nation-divided> [10.03.2014].

30 | Vgl. „Political violence in Bangladesh: In hot blood“, *The Economist*, 11.05.2013, <http://economist.com/news/asia/21577418-killings-islamist-hardliners-promise-further-instability-hot-blood> [10.03.2014].

31 | Vgl. „Jamaat’s stay plea on HC verdict rejected“, *bdnews24*, 05.08.2013, <http://bdnews24.com/politics/2013/08/05/jamaat-s-stay-plea-on-hc-verdict-rejected> [10.03.2014].

Im Vorfeld der Wahlen schließlich kulminierte die Gewalt. Ende Dezember entsandte die Regierung Streitkräfte nach Dhaka sowie in alle Provinzen, um die Situation bis nach den Wahlen unter Kontrolle zu halten. Militär und paramilitärische Einheiten riegelten die Verkehrswege zur Hauptstadt ab, um eine Versammlung von Anhängern der Opposition zu verhindern. Zia wurde faktisch unter Hausarrest gestellt und mehr als 1.000 Oppositionelle in Gewahrsam genommen.



Demonstration von Unterstützern der Jamaat-e-Islami im Januar 2013: Wegen der anti-demokratischen Agenda der Partei annullierte der Hohe Gerichtshof ihre Parteiregistrierung. | Quelle: © Abdul Aziz Faruki, picture alliance, AA.

Aus den Parlamentswahlen am 5. Januar 2014 ging die AL mit insgesamt 232 gewonnenen Sitzen, davon 127 unangefochten wegen des Boykotts der 18-Parteien-Allianz, als Sieger hervor. Am Wahltag selbst kam es zu schweren Zusammenstößen mit 25 Toten. 540 von 18.000 Wahllokalen mussten laut Wahlkommission wegen gewaltsamer Proteste der Opposition geschlossen bleiben, 150 Wahllokale wurden angezündet, Wahlurnen und -zettel vernichtet. Die offizielle Wahlbeteiligung lag bei unter 40 Prozent. Die Medien bezeichneten die Wahlen als Farce, und die Vereinigten Staaten, Großbritannien und die Europäische Union stuften die Wahlen als mangelhaft ein. Amerikanische und

europäische Wahlbeobachter hatten ihre Teilnahme ohnehin schon im Vorfeld aufgrund starker Vorbehalte ausgeschlossen.³²

Die politische Situation Bangladeschs zu Beginn des Jahres 2014 ist höchst bedenklich. Innerhalb von fünf Jahren haben die politischen Eliten das Land aus einer politisch wie wirtschaftlich aussichtsreichen Ausgangslage zu Stillstand, Konfrontation, Desintegration und schlussendlich Regression geführt. AL und BNP – Sheikh Hasina und Khaleda Zia – haben Bangladesch als Geisel genommen, um vom jeweils anderen Einwilligung zu erpressen. Wie schon 1996, 2001 und 2008 steht das Land am Anfang eines Demokratisierungsprozesses mit unbekanntem Ausgang.

BHUTAN – EIN ERFOLGSMODELL IN SÜDASIEN

Das Königreich Bhutan ist in mehrfacher Hinsicht eine Ausnahme in Südasien. Bis in die 1970er Jahre nahezu abgeschottet von der Außenwelt, hat sich das in den Bergen des Himalajas gelegene Land seitdem sukzessive geöffnet und ist zudem in der Welt zum Synonym eines Begriffs geworden: Gross National Happiness (GNH), das Bruttonationalglück. Aus einer Äußerung des vierten Drachenkönigs im Jahr 1972 geboren, wurde das GNH-Konzept in den darauffolgenden Jahrzehnten schrittweise zu einer umfassenden Entwicklungsphilosophie ausgebaut, die inzwischen nahezu alle Bereiche des öffentlichen Lebens durchdringt.³³ Das in der Verfassung als Staatsziel verankerte Gesellschaftskonzept begreift Glück – interpretiert als kollektives und nachhaltiges Wohlergehen – als den eigentlichen Zweck von Entwicklung und bietet damit einen Ergänzungsentwurf zu klassischen, rein wirtschaftlich ausgelegten Entwicklungs-

32 | Vgl. Ellen Barry, „Low Turnout in Bangladesh Elections Amid Boycott and Violence“, *The New York Times*, 05.01.2014, <http://nytimes.com/2014/01/06/world/asia/boycott-and-violence-mar-elections-in-bangladesh.html> [10.03.2014]; Haroon Habib, „Sheikh Hasina set to form govt. again“, *The Hindu*, 06.01.2014, <http://thehindu.com/news/international/south-asia/sheikh-hasina-set-to-form-govt-again/article5544135.ece> [20.02.2014]; „Bangladesh's election: Another beating“, *The Economist*, 11.01.2014, <http://economist.com/news/asia/21593476-sheikh-hasina-plans-hang-office-after-electoral-farce-another-beating> [10.03.2014].

33 | Vgl. „Bhutan: The pursuit of happiness“, *The Economist*, 16.12.2004, <http://economist.com/node/3445119> [10.03.2014].

modellen, der inzwischen sowohl von den Vereinten Nationen als auch der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aufgegriffen worden ist.³⁴

2001 beauftragte der vierte Drachenkönig Bhutans die wichtigsten Würdenträger des Landes damit, eine demokratische Verfassung für das zu dieser Zeit monarchisch regierte Land zu erarbeiten.

Weniger bekannt, wenngleich ebenso bedeutend für die Entwicklung Bhutans, ist der einzigartige Transformationsprozess, den das Land in seiner jüngeren Vergangenheit erlebt hat. Im Jahr 2001 beauftragte der vierte

Drachenkönig Jigme Singye Wangchuk die wichtigsten Würdenträger des Landes damit, eine demokratische Verfassung für das zu dieser Zeit monarchisch regierte Land zu erarbeiten. Nach vier Jahren der intensiven Beratung und des eingehenden Studiums traditioneller Rechtsvorstellungen sowie einer Vielzahl von Verfassungen weltweit wurde der Bevölkerung im Jahr 2005 ein erster Verfassungsentwurf vorgestellt und nach Aufnahme von Kommentaren drei Monate später in überarbeiteter Form dem König vorgelegt.³⁵ Anschließend wurden im Jahr 2007 zwei Testwahlen abgehalten, um sowohl die Bevölkerung als auch die Verwaltung auf demokratische Wahlen vorzubereiten. Am 24. März 2008 fanden die ersten freien und fairen Wahlen in der Geschichte des Landes statt. Die von der Druk Phuensum Tshogpa (DPT) mit 44 Sitzen vor der People's Democratic Party (PDP) mit drei Sitzen gewonnenen Wahlen genügten laut EU-Beobachtermission weitgehend internationalen Standards³⁶ und wurden im Land als Erfolg gewertet, obschon nicht wenige – darunter die Vorsitzenden beider Parteien – keinen Hehl daraus machten, dass sie noch immer starke Sympathien für König und Monarchie hegten.³⁷ Nach letzten Beratungen im ersten demokratisch gewählten Parlament Bhutans wurde die neue Verfassung

34 | Vgl. David Matthew, „Bhutan as a model“, *Asia Times*, 14.07.2012, <http://atimes.com/atimes/China/NG14Ad02.html> [11.02.2014].

35 | Vgl. Royal Court of Justice, *A Guide to the Constitution of the Kingdom of Bhutan*, 1-5, <http://www.judiciary.gov.bt/html/education/high%20court%20book.pdf> [10.03.2014].

36 | Vgl. European Union Election Observer Mission (EUEOM), *Bhutan, Final Report, National Assembly Elections, 24 March 2008*, 21.05.2008, 3, 14, 28, http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/bhutan/final_report_en.pdf [10.03.2014].

37 | Vgl. „An unwanted election in Bhutan“, *The Economist*, 24.03.2008, <http://economist.com/node/10907641> [10.03.2014].

am 18. Juli 2008 vom fünften Drachenkönig Jigme Khesar Namgyel Wangchuk ratifiziert.



Jigme Singye Wangchuk (r.) zum Staatsbesuch 2005 in Indien: Der vierte Drachenkönig leitete die Entwicklungsphilosophie Gross National Happiness ab 1972 in die Wege. | Quelle: © Ajit Kumar, picture alliance, AP Photo.

Die erste Legislaturperiode war vor allem von der Etablierung eines modus operandi zwischen den demokratischen Institutionen und der Verwaltung sowie den ersten Gehversuchen der noch jungen pluralistischen Gesellschaft geprägt, ohne dass dabei jedoch Anzeichen einer Unterbrechung des Transformationsprozesses zu erkennen gewesen wären.³⁸ Schon bald richtete sich die Aufmerksamkeit auf die zweiten Parlamentswahlen sowie die Frage, ob Bhutan in der Lage sein würde, diesen beispiellosen Weg einer bis dahin gelungenen Demokratisierung von oben weiter zu beschreiten. Den Auftakt hierzu markierten die Wahlen zum Nationalrat im April 2013, auf die dann im Mai und Juni 2013 der erste und zweite Wahlgang zur Nationalversammlung folgten. In einer Stichwahl zwischen DPT und PDP (zwei weitere, in der Zwischenzeit zugelassene Parteien scheitern im ersten Wahlgang) errang die PDP einen Erdrutschsieg gegen die DPT und sicherte sich so eine

38 | Vgl. Marian Gallenkamp, „Consolidating Democracy in Bhutan: A Retrospect and a Rebuttal of Democracy Measures“, *Spotlight South Asia*, Nr. 5/2012, APSA Heidelberg, http://issuu.com/apsa-foundation/docs/ssa_no_5 [10.03.2014].

Zwei-Drittel-Mehrheit in der Nationalversammlung. Mit dem Übergang der Regierungsverantwortung von DPT zu PDP vollendete Bhutan die erste Phase seiner Demokratisierung.

Gleichwohl hat auch „Bhutans Demokratisierung der kleinen Schritte“³⁹ ihre Schattenseiten. Mit Blick auf eine mangelnde Transparenz bei der Durchführung der Wahlen wird vor allem bemängelt, dass die Auswahlkriterien für Parteien und Kandidaten selektiv und tendenziell elitär seien und mithin kaum das ganze Spektrum politischer Meinungen widerspiegeln. Kritisch wird vor allem gesehen, dass Kandidaten mindestens einen Bachelor-Abschluss haben müssen, was bei insgesamt 15.000 Universitätsabsolventen im Land einen Großteil der Bürger und insbesondere viele ältere Bhutanesen faktisch vom aktiven Wahlprozess ausschließt. Zusammen mit der Vorgabe, dass Parteien nur

dann von der Wahlkommission registriert werden, wenn sie in allen 47 Wahlkreisen Kandidaten stellen können, erschwert dies die Registrierung neugegründeter Parteien.⁴⁰ Hinzu kommen indirekte Einschränkungen der Pressefreiheit, die die privaten Printmedien wirtschaftlich unter Druck setzen.

Zu 80 bis 90 Prozent von öffentlichen Aufträgen abhängig, haben alle privaten Zeitungen Bhutans in den vergangenen zwei Jahren starke Rückgänge bei öffentlich finanzierten Inseraten zu verzeichnen.

Zu 80 bis 90 Prozent von öffentlichen Aufträgen abhängig, haben alle privaten Zeitungen Bhutans in den vergangenen zwei Jahren starke Rückgänge bei öffentlich finanzierten Inseraten zu verzeichnen. Mehrere Zeitungen mussten den Druck einstellen, Personal reduzieren und Löhne aussetzen. Für Aufsehen in diesem Zusammenhang sorgte ein als vertraulich gekennzeichnetes Rundschreiben des Ministeriums für Information und Kommunikation mit der Anweisung, in der privaten Zeitung *The Bhutanese* nicht mehr öffentlich zu inserieren. Obwohl das Rundschreiben umgehend zurückgezogen wurde, blieben Zweifel an der Pressefreiheit.⁴¹ Zunehmend wird auch Kritik an der sakrosankten GNH-Politik

39 | Mark Turner, Sonam Chuki und Jit Tshering, „Democratization by decree: the case of Bhutan“, *Democratization*, 18:1, 24.01.2011, 202.

40 | Vgl. Fn. 36; I. P. Adhikari, „Dictated Democracy?“, *Himal Southasian*, 17.12.2013.

41 | Vgl. Vishal Arora, „Bhutan’s fourth estate in bad shape“, *Asia Times*, 24.08.2012, <http://atimes.com/atimes/China/NH24Ad01.html> [10.03.2014]; „Fate of private media?“, *The Bhutanese Expression*, 16.08.2013, <http://www.bbs.bt/news/?p=30557&print=1> [10.03.2014].

laut. Während in der Bevölkerung teilweise Überdross ob der zum Teil ideologisch anmutenden Propagierung des Konzepts herrscht, räumen Regierungsvertreter unter der Hand ein, dass es bislang kaum gelungen ist, den Anspruch von GNH mit den Herausforderungen der Realwirtschaft zu vereinbaren.⁴²

Ungeachtet dessen lässt sich jedoch kaum verleugnen, dass Bhutan nicht nur innerhalb Südasiens, sondern auch im weltweiten Vergleich, einen einzigartigen Demokratisierungsprozess durchlaufen hat. Nicht nur stellt der durchweg friedliche Übergang von der Monarchie zur Demokratie ein Muster an intensiver Vorbereitung und Inklusion dar, auch sind fünf Jahre nach Einsetzen dieses Prozesses kaum Spuren einer Stagnation, gar Regression zu erkennen. Im Gegenteil, das Demokratiemodell bhutanesischer Prägung scheint dank der außergewöhnlichen Kombination aus starkem Staat und entschiedener Elite⁴³ fest etabliert. Gleichwohl gilt: Die erwähnten Einschränkungen politischer Freiheiten mögen derzeit noch als institutionelles Lernen akzeptiert werden, in Zukunft jedoch müssen sie Ansporn sowohl für die Bevölkerung als auch die Regierung sein, Bhutans Demokratie weiter zu konsolidieren.

Nicht nur stellt der durchweg friedliche Übergang von der Monarchie zur Demokratie ein Muster an intensiver Vorbereitung dar, auch sind fünf Jahre nach Einsetzen dieses Prozesses kaum Spuren einer Stagnation zu erkennen.

INDIEN – GROSSE EREIGNISSE WERFEN IHRE SCHATTEN VORAUSS

Nach zwei Jahrzehnten des Aufschwungs ist eine Phase der Rezession und politischen Stagnation eingetreten, steht Indien vor großen Herausforderungen. Massendemonstrationen für Frauenrechte und gegen Korruption, ethnische und religiöse Konflikte sowie Terrorismus und separatistische Gewalt setzen die indische Regierung zunehmend unter Druck. All dies geschieht vor dem Hintergrund der im Mai 2014 anstehenden Parlamentswahlen, bei denen es nicht nur zu einer Konfrontation der regierenden Indischen Kongresspartei (INC) mit der oppositionellen Bharatiya Janata Party (BJP), sondern auch zu einem Debüt der aus der

42 | Vgl. „Bhutan at the polls: Happy and you know it?“, *The Economist*, 06.07.2013, <http://economist.com/news/asia/21580514-debt-and-discontent-are-growing-happy-and-you-know-it> [10.03.2014].

43 | Vgl. Turner, Chuki und Tshering, Fn. 39, 184.

Anti-Korruptionsbewegung hervorgegangenen Aam Aadmi Party (AAP) auf nationaler Ebene kommen wird. Während der Wahlkampf von BJP und INC zwischen Personenkult und gegenseitigen Schuldzuweisungen oszilliert, hat sich die AAP durch ihr unerwartet erfolgreiches Abschneiden bei den Regionalwahlen in Delhi im Dezember 2013 nicht nur die Regierungsverantwortung in der Hauptstadt gesichert, sondern sie ist darüber hinaus zu einem ernst zu nehmenden Faktor bei die Parlamentswahlen geworden. Hier scheint nahezu alles möglich: Eine BJP-geführte Regierung ebenso wie eine Koalition aus AAP und INC oder ein Parlament ohne klare Mehrheitsverhältnisse.



Proteste in Delhi 2013 gegen die Misshandlung von Frauen: Massendemonstration für Frauenrechte setzen die indische Regierung zunehmend unter Druck. | Quelle: Ramesh Lalwani, flickr ©@@.

Es gehört zu den Paradoxien der indischen Demokratie, dass sie zeit ihres Bestehens mit gewaltsamen Konflikten im Innern zu kämpfen hat.⁴⁴ Die Erstürmung des Goldenen Tempels in Amritsar 1984, die Zerstörung der Babri Masjid in Ayodhya 1992 und die Pogrome in Gujarat 2002 sind nur einige Beispiele dafür. Hinzu kommt, dass der indische Staat wiederholt durch separatistische und terroristische Akte herausgefordert wird; der jahrzehntelange Konflikt mit den Naxaliten sowie die Anschläge von Mumbai im November 2008 legen hiervon schmerzlich Zeugnis ab. Es stellt sich mithin die Frage, wie die indische Demokratie

44 | Vgl. Christian Wagner, *Das politische System Indiens: Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 37.

angesichts interner Konflikte bestehen kann, die – je nach Blickwinkel – den gesellschaftlichen Zusammenhalt entweder beschädigen oder latente gesellschaftliche Konfliktlinien überhaupt erst offen legen. Erklärbar wird dieses Phänomen durch die Faktoren Zahl und Zielsetzung.⁴⁵ Ein Teil der Konflikte ist in ihrer Zahl (d.h. Ausmaß und Beteiligung) relativ zum Gesamten (d.h. politischer Prozess und Bevölkerung) noch so gering, dass sie keine unmittelbare Gefahr für die Integrität des Staates darstellen. Dieser Ansatz trifft auf die verschiedenen separatistischen Organisationen im Nordosten Indiens zu, stößt jedoch bei der inzwischen 20.000 Kämpfer starken und in einem von 20 Prozent der Bevölkerung bewohnten Staatsgebiet⁴⁶ aktiven Naxaliten-Bewegung auf die Grenzen seiner Erklärungskraft. Ein anderer Teil der Konflikte wiederum ist zwar eine Herausforderung für den Staat, jedoch

stellt nicht dessen Integrität in Frage. Hierzu gehört die so genannte communal violence – Zusammenstöße aufgrund von Ethnie, Religion und/oder Kaste – sowie mit Abstrichen Terrorismus, dessen Zielsetzungen zwar explizit staatliche Integrität in Frage stellen, der dies jedoch faktisch nicht zu leisten vermag. Es lässt sich daher konstatieren, dass es in Indien sehr wohl Bereiche gibt, in denen die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols geschwächt ist. Eine Bedrohung für die Demokratie indes erwächst daraus nicht.

Es lässt sich konstatieren, dass es in Indien Bereiche gibt, in denen die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols geschwächt ist. Eine Bedrohung für die Demokratie indes erwächst daraus nicht.

Die mangelnde Verantwortlichkeit politischer Eliten in Indien spiegelt sich im Zusammenspiel von Korruption, Patronage und Bürokratismus wider. Laut einer Schätzung des indischen Rechnungshofes haben Betrugsfälle den indischen Steuerzahler in den Jahren 2004 bis 2012 3.800 Milliarden Rupien (ca. 45 Milliarden Euro) gekostet,⁴⁷ während in einer Studie von Transparency International aus dem Jahr 2011 jeder zweite Befragte angibt, in den vergangenen zwölf Monaten mindestens einmal Bestechungsgeld

45 | Vgl. Subrata K. Mitra, *The Puzzle of India's Governance, Culture, context and comparative theory*, London, Routledge, 2005, 256 f.

46 | Vgl. Philipp Bowring, „Maoists who menace India“, *The New York Times*, 17.04.2006, <http://nytimes.com/2006/04/17/opinion/17iht-edbowring.html> [10.03.2014].

47 | Vgl. „CAG estimates: Our likely loss Rs. 38,00,00,00,00,000“, *Hindustan Times*, 17.08.2012, <http://hindustantimes.com/india-news/newdelhi/article1-914959.aspx> [14.02.2014].

gezahlt zu haben.⁴⁸ Für einen Sitz im indischen Unterhaus werden angeblich – bei einer rechtlich zulässigen Obergrenze von 2,5 Millionen Rupien – bis zu 100 Millionen Rupien (ca. 1,2 Millionen Euro) ausgegeben. Korruption im Wettbewerb um Stimmen und Ämter ist hinreichend dokumentiert und reicht von illegaler Wahlkampf- und Parteienfinanzierung über undurchsichtige Spenden bis hin zur Veruntreuung öffentlicher Gelder im großen Stil.⁴⁹ Gepaart mit mangelnder innerparteilicher Demokratie, Klientelismus und Patronage sowie einer ausgeprägten Personalisierung der Politik hat dies zur Folge, dass der demokratische

Bestochen wird letztlich, um das jeweils Wünschenswerte zur richtigen Zeit erledigt zu bekommen. Der Bürger, der zunächst dafür bezahlt, dass sein Anliegen auf die politische Agenda gehoben wird, zahlt in der Folge erneut, damit sie implementiert wird.

Prozess in höherem Maße denjenigen zugänglich ist, die bereits Macht und Einfluss haben.⁵⁰ Bestochen wird letztlich, um das jeweils Wünschenswerte zur richtigen Zeit erledigt zu bekommen. Hinzu kommt ein ausgeprägter Bürokratismus der indischen Demokratie. Anfällig für Politisierung, ist

die indische Verwaltung infolgedessen sowohl Quelle als auch Ziel einer politischen Einflussnahme, die alle Ebenen durchzieht.⁵¹ Der Bürger, der zunächst dafür bezahlt, dass sein Anliegen auf die politische Agenda gehoben wird, zahlt somit in der Folge erneut, damit diese Agenda überhaupt implementiert wird. Die Leidtragenden sind letzten Endes die marginalisierten Teile der Bevölkerung, wie der indische Politikwissenschaftler Pratap Banu Mehta treffend feststellt: „Jahrzehnte der Unabhängigkeit waren die Armen und Marginalisierten Indiens gefangen in einer Politik des schieren Überlebens – allzu oft so wehrlos, dass Widerstand gegen die existierende Ordnung unmöglich erschien. Demokratische Politik und der Staat haben diese Wehrlosigkeit ausgenutzt, indem sie sie in den Dienst klientelistischer Beziehungen genommen haben, wo ihr primäres Ziel nur Überleben war. Es gehört zur Unbarmherzigkeit dieser Ordnung, dass sie so oftmals zu Komplizen ihrer eigenen Unterdrückung wurden. Anstatt Korruption zu widerstehen, mussten sie diese selbst nutzen, um so eine kleine

48 | Vgl. Deborah Hardoon und Finn Heinrich, *Daily Lives and Corruption: Public Opinion in South Asia*, Transparency International, 22.12.2011, 10.

49 | Vgl. Wagner, Fn. 44, 143-148.

50 | Vgl. Kanchan Chandra, „Patronage, Democracy and Ethnic Politics in India“, in: Diego Abente Brun und Larry Diamond (Hrsg.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2014, 155 f.

51 | Vgl. Wagner, Fn. 44, 80.

Atempause in einem ansonsten erstickenden System zu finden.“⁵²

Immer wieder kommt es in Indien zu Akten staatlicher Willkür, allen voran Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit, die oftmals durch Gründe wie Innere Sicherheit oder Erhaltung des sozialen Friedens gerechtfertigt werden. Tatsächlich besagt der die Freiheitsrechte regelnde Artikel 19 der indischen Verfassung in seinem zweiten Absatz, dass es dem Staat jederzeit vorbehalten ist „angemessene Beschränkungen“ der Meinungs- und Pressefreiheit vorzunehmen, sollte ihre Ausübung die „Sicherheit des Staates, die freundschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten, die öffentliche Ordnung, Anstand und Moral beeinflussen sowie in Beziehung zu der Missachtung eines Gerichts, Verleumdung oder Aufhetzung zu einer Straftat“⁵³ stehen. Dabei ist oftmals weniger die tatsächliche Gefährdung denn die vermutete Wirkung ausschlaggebend für eine – nicht selten präventive – Entscheidung zur Zensur. Die Einschränkungen reichen von Selbstzensur über Film-, Buch- und Auftrittsverbote bis hin zur Inhaftierung von Autoren, weil diese angeblich die Empfindungen religiöser, ethnischer oder sozialer Gruppen verletzen oder anstößige Inhalte behandeln.⁵⁴ Diese Einschränkungen sind gleichwohl nicht Zeugnis eines dezidiert nicht-demokratisch motivierten Handelns, sondern oftmals das Ergebnis unklarer und widersprüchlicher Definitionen und Zuständigkeiten sowie einer erhöhten Sensibilität des Staates. Die Tendenz zur restriktiveren Gesetzgebung geht auch mit den immensen sicherheits- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen einher, denen das Land gegenüber steht.

In der jüngeren Vergangenheit wurden rechtliche Rahmenbedingungen gesetzt, um den Herausforderungen für die Demokratie zu begegnen. So entschied der Oberste Gerichtshof im Juli 2013, dass Abgeordnete der Bundes- und Landesparlamente, die wegen einer Straftat rechtskräftig

52 | Pratap Banu Mehta, „Breaking the Silence: Why we don't talk about inequality — and how to start again“, *The Caravan*, 01.10.2012, <http://caravanmagazine.in/essay/breaking-silence> [10.03.2014].

53 | Indische Verfassung, Artikel 19 (2), 01.12.2007.

54 | Vgl. Bhavna Vij-Aurora und Rahul Jayaram, „The Paranoid State“, *India Today*, 17.12.2012.

Im September forderte der Oberste Gerichtshof die Wahlkommission dazu auf, den Wählern bei zukünftigen Wahlen die Option „none of the above“ zu ermöglichen.

verurteilt sind, ihren Sitz verlieren – eine richtungweisende Entscheidung in einem Land, in dem gegen mehr als 30 Prozent der Abgeordneten Verfahren anhängig sind.⁵⁵

Im September 2013 forderte der Oberste Gerichtshof die Wahlkommission dazu auf, den Wählern bei zukünftigen Wahlen die Option „none of the above“ (keine(r) der Genannten) zu ermöglichen. Die Wahlkommission sagte zu, dies umgehend umzusetzen.⁵⁶ Auch dies stellte angesichts des Überdrusses, den viele Inder gegenüber den etablierten politischen Eliten verspüren, eine richtungweisende Entscheidung dar. In ihrer Wirkung noch nicht vollends abzuschätzen sind der Right to Information Act (RTI) aus dem Jahr 2005 sowie die im Jahr 2009 eingeführte Adhaar Card. Ersteres gibt jedem Bürgern das Recht, von staatlichen Stellen Informationen einzuholen, während letztere sicherstellen soll, dass staatliche Leistungen die Betroffenen erreichen, ohne von Mittelsmännern abgegriffen zu werden.

Angesichts der immensen politischen, wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen, denen das Land gegenüber steht, ist die indische Demokratie erstaunlich stabil und belastbar. Einschränkungen wie die unvollständige Durchsetzung des Gewaltmonopols im Innern, mangelnde Verantwortlichkeit der politischen Eliten und willkürliches Handeln staatlicher Autoritäten sind nicht zu leugnen, haben jedoch keineswegs ein Ausmaß erreicht, das es rechtfertigt, die indische Demokratie als Ganzes in Frage zu stellen. Letztlich gilt: „Die langfristige Nachhaltigkeit demokratischer Regierungsführung hängt ab von der Art und Weise der Einbindung neuer Impulse sozial randständiger Gruppen in die politische Agenda des Staates durch regelmäßige, effektive Beteiligung.“⁵⁷

55 | Vgl. J. Venkatesan, „MPs, MLAs to be disqualified on date of criminal conviction“, *The Hindu*, 11.07.2013, <http://thehindu.com/news/national/article4901596.ece> [10.03.2014]; Mohammad Ali, „Over 30% of MPs, MLAs face criminal charges“, *The Hindu*, 22.07.2013, <http://thehindu.com/news/national/article4938403.ece> [10.03.2014].

56 | Vgl. Bharti Jain, „Will implement voters' right to reject candidates straight away: Election Commission“, *The Times of India*, 27.09.2013, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-09-27/india/42458384_1_evms-ballot-paper-election-commission [10.03.2014].

57 | Mitra, Fn. 45, 1, 260.

MALEDIVEN – ZURÜCK IN DIE ZUKUNFT

Das Bild der Malediven im Ausland wird in der Regel dominiert von dem Eindruck eines ruhigen und unbeschwertem Inselparadieses für wohlhabende Touristen. Der Tourismussektor macht zwei Drittel der Wirtschaftsaktivität des mit knapp 400.000 Einwohnern kleinsten der SAARC-Staaten aus und hat darüber hinaus starken Einfluss auf den Dienstleistungs-, Transport und Telekommunikationssektor.⁵⁸ Tourismus ist damit nicht zuletzt auch ein Indikator für die politische Stabilität des Landes. In den vergangenen zwei Jahren jedoch ist der Tourismus im Vergleich zu 2010 und 2011 signifikant eingebrochen. Was war passiert?

Nachdem sich am 7. Februar 2012 Teile der Polizei und des Militärs den anhaltenden Protesten der Opposition angeschlossen hatten, gab Präsident Mohamed Nasheed seinen Rücktritt bekannt.⁵⁹ Unmittelbar danach wurde der bisherige Vizepräsident des Landes, Mohamed Waheed Hassan, als neuer Präsident vereidigt. Dieser versprach, Ordnung und Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen, und versicherte der Bevölkerung sowie Nasheed und seiner Familie, dass sie unter dem Schutz des Gesetzes stünden.⁶⁰ Vorwürfe, hinter dem Sturz von Nasheed zu stehen, bestritt er.⁶¹ Diese höchst unerwarteten Ereignisse markierten den Ausgangspunkt der folgenden politischen Entwicklung und sind wesentlich für deren Verständnis.

Die Ereignisse vom 7. Februar 2012 markieren den Ausgangspunkt der folgenden politischen Entwicklung und sind wesentlich für deren Verständnis.

Mohamed Nasheed, während der von 1978 bis 2008 dauernden autoritären Herrschaft von Maumoon Abdul Gayoom 13 Mal inhaftiert, wurde 2008 in einer Stichwahl gegen Gayoom zum ersten demokratischen Präsidenten der Male-

58 | Vgl. Camilo Gomez Osorio und Daminda Eymard Fonseca, *Maldives Development Update*, Weltbank, Washington DC, 10/2013, 3, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/10/18612521/maldives-development-update> [21.03.2014].

59 | Vgl. Mohamed Visham, „Mohamed Nasheed resigns as President“, *Haveeru Daily*, 07.02.2012, <http://haveeru.com.mv/news/40126> [10.03.2014].

60 | Vgl. J.J. Robinson, „Maldives government changes in dramatic scenes after police elements join opposition protest“, *Minivan News*, 07.02.2012, <http://minivannews.com/politics/s-31592> [10.03.2014].

61 | Vgl. R. K. Radhakrishnan, „National unity government is priority, says Waheed“, *The Hindu*, 08.02.2012, <http://thehindu.com/news/international/article2871880.ece> [10.03.2014].

diven gewählt.⁶² Zu Beginn seiner Amtszeit mit den Folgen der Weltwirtschaftskrise sowie einer hohen Überschuldung konfrontiert, konzentrierte er sich auf den Ausbau von Infrastruktur und sozialen Sicherungssystemen durch die Beteiligung privater Investoren, während er gleichzeitig versuchte, die Kosten des aufgeblähten öffentlichen Sektors zu reduzieren. Dies weckte – angeheizt durch Inflation und steigende Energie- und Nahrungsmittelpreise – den Unmut von Interessengruppen und führte Mitte des Jahres 2010 zu einer Regierungskrise, in deren Folge das gesamte Kabinett zurücktrat.⁶³ Zunehmend handlungsunfähig, wagte Nasheed einen Befreiungsschlag und ließ 2010 zwei Oppositionspolitiker wegen angeblichen Wahlbetrugs sowie Ende des Jahres 2011 den vorsitzenden Richter des Strafgerichtshofes wegen dessen angeblicher Parteinahme für korrupte Politiker inhaftieren. Hier setzten die Ereignisse vom Februar 2012 ein.⁶⁴

Gegen Nasheed wurde Anklage erhoben, während der neue Präsident Waheed zur Regierungsbildung übergang und baldige Neuwahlen versprach. Seine Entscheidung, Familienmitglieder und Vertraute des ehemaligen Diktators Gayoom in den Ministerstand zu berufen, brachte ihn indes schon bald in den Ruf, eine Marionette des Anciën Regime zu sein,⁶⁵ und nährte Zweifel an den Hintergründen des Amtswechsels. Während Nasheed und seine Anhänger die Umstände des Rücktritts als Putsch bezeichneten, bewertete ein im August 2012 veröffentlichter und vom Commonwealth unterstützter Untersuchungsbericht die Ereignisse als verfassungsgemäß.⁶⁶ Nasheed wurde in der Folge zweimal vorgeladen, entzog sich jedoch jeweils der Verhaftung, unter anderem indem er im Februar 2013

62 | Vgl. Nick Milton, „'Prisoner' beats 'Jailer' in Maldives elections“, *The Island*, 29.10.2008, <http://island.lk/2008/10/30/news5.html> [21.03.2014].

63 | Vgl. Gabriele Koehler, „Arab Spring undone in the Indian Ocean? Political economy and the coup in the Maldives“, *Institute of Development Studies*, 29.02.2012, <http://ids.ac.uk/news/arab-spring-undone-in-the-indian-ocean-political-economy-and-the-coup-in-the-maldives> [10.03.2014].

64 | Vgl. Tom Ginsburg, „Democratic Transition in the Maldives: An Assessment“, Raajje Foundation, UNDP, Department of State, 10/2012, 11.

65 | Vgl. Nasreem, Fn. 9.

66 | Vgl. *Report of the Commission of National Inquiry, Maldives*, 30.08.2012, 2, 60, http://maldivesculture.com/pdf_files/CONI-Report-2012.pdf [10.03.2014].

im indischen Hochkommissariat Zuflucht suchte. Parallel zu diesen Entwicklungen kam es zu einem Erstarren radikalislamischer Strömungen, die den islamischen Glauben durch eine säkulare Politik im Inland sowie Einflüsse aus dem Ausland in Gefahr sieht. Während diese Tendenz bei der Zerstörung buddhistischer Reliquien im Zuge des SAARC-Gipfels 2011 noch als Meinung einer radikalen Minderheit erschien, zeugen Aussagen wie die des Ministers für Islamische Angelegenheiten, „Christen und Freimaurer würden im Geheimen arbeiten, um den Islam im Land auszumerzen“,⁶⁷ und Vorfälle wie die Verurteilung eines 15-jährigen Vergewaltigungsopfers zu 100 Peitschenhieben wegen Unzucht⁶⁸ davon, wie stark diese Auffassungen auch in staatlichen Institutionen vertreten sind. Unter Gayoom als nationale Identität propagiert, in seiner radikalen Form jedoch unterdrückt, hat sich der Islam auf

den Malediven seit 2008 zunehmend politisiert. Es gehört zu einer der Paradoxien des Demokratisierungsprozesses, dass die unter Nasheed neu gewonnene Meinungsfreiheit zu einem Erstarren radikaler und antidemokratischer islamistischer Kräfte geführt hat.

Es gehört zu einer der Paradoxien des Demokratisierungsprozesses, dass die unter Nasheed neu gewonnene Meinungsfreiheit zu einem Erstarren radikaler und antidemokratischer islamistischer Kräfte geführt hat.

Indizien deuten darauf hin, dass die für den Rücktritt des säkular auftretenden Nasheeds verantwortlichen Oppositionskräfte bewusst die Unterstützung radikalislamischer Kräfte gesucht bzw. deren Propaganda geduldet haben, um den Regierungswechsel zu erzwingen.⁶⁹

Im September 2013 fand schließlich der erste Wahlgang der Präsidentschaftswahlen statt. Nasheed gewann, Zweiter wurde der Halbbruder Gayooms, Abdulla Yameen. Aufgrund einer Klage wegen Unregelmäßigkeiten setzte der Oberste Gerichtshof die Stichwahl jedoch aus und annullierte das Ergebnis Anfang Oktober unter Protesten sowohl

67 | Luke Powell, „Islamic Ministry claims Christians, Freemasons secretly working to ‚eradicate‘ Islam in the Maldives“, *Minivan News*, 12.02.2013, <http://minivannews.com/politics/s-52751> [10.03.2014].

68 | Vgl. Ahmed Naish, „Under-age rape victim convicted of fornication, sentenced to 100 lashes“, *Minivan News*, 26.02.2013, <http://minivannews.com/society/s-53712> [10.03.2014].

69 | Vgl. Yameen Rasheed, „A tool for the atolls“, *Himal Southasian*, 20.06.2012, <http://old.himalmag.com/component/content/article/5070-a-tool-for-the-atolls.html> [10.03.2014]; „Jagged islands“, *The Economist*, 10.10.2012, <http://economist.com/blogs/banyan/2012/10/maldives> [10.03.2014].

der Wahlkommission als auch der Anhänger Nasheeds. Die in der Folge angesetzten Neuwahlen wurden im letzten Moment gestoppt, als Sicherheitskräfte auf Beschluss des Nationalen Sicherheitsrates die Auslieferung der Wahlunterlagen verhinderten. Aus der schließlich im November 2013 abgehaltenen Stichwahl ging Abdulla Yameen als Sieger hervor. Nasheed akzeptierte das Wahlergebnis unter Hinweis auf den demokratischen Prozess. Yameen legte am 17. November 2013 den Amtseid als neuer Präsident der

Die Begründungen des Obersten Gerichts für die Annullierung der ersten Wahl sowie die Aussetzung der anschließenden Neuwahlen stellen eine Verzerrung des demokratischen Prozesses dar.

Malediven ab. Der Eindruck, es sei so lange gewählt worden, bis der gewünschte Kandidat Präsident wird, blieb angesichts dieses höchst unorthodoxen Wahlprozesses bestehen. Die vom Obersten Gerichtshof vorgebrachten Begründungen für die Annullierung der ersten Wahl sowie die Aussetzung der anschließenden Neuwahlen sind rechtlich kaum haltbar und stellen eine offenkundige Verzerrung des demokratischen Prozesses dar. Dass der Konflikt um die Demokratie auf den Malediven dabei schon längst auch zwischen den Institutionen des Landes stattfindet, wird nicht zuletzt daran deutlich, dass sowohl Wahl- als auch Menschenrechtskommission die Vorgänge deutlich kritisierten.⁷⁰

Die Malediven angesichts der geschilderten Ereignisse als nichtdemokratisch zu charakterisieren, erscheint indes übereilt, obschon eine Regression der Demokratie deutlich zu erkennen ist. Allem Anschein nach haben sich die Eliten des alten Regimes mit den von der Reformagenda Nasheeds abgeschreckten Wirtschaftseliten verbündet, um das politische System des Landes – unterstützt durch regimetreue Vertreter in Justiz und Verwaltung – nach ihren Vorstellungen zu formen. Dies ist ihnen durch die Präsidentschaftswahlen zumindest vorerst gelungen. Nun allerdings muss diese Regierung ihren Unterstützern zeigen, wie sie die Herausforderungen des Landes – schwindendes Wachstum, Islamisierung, Jugendarbeitslosigkeit – in den Griff zu bekommen gedenkt. Der Tourismus wird dafür ein strenges Maß sein.

70 | Vgl. „Off their rockers“, *The Economist*, 08.10.2013, <http://economist.com/blogs/banyan/2013/10/maldives> [10.03.2014]; Nasreem, Fn. 9.

NEPAL – NEUSTART EINER DEMOKRATIE

Nach zehn Jahren blutigen Bürgerkriegs, der Abschaffung der Monarchie, einer Wahl zur Verfassunggebenden Versammlung, unzähligen Regierungen und Premierministern sowie einer beispielhaften Eingliederung ehemaliger Rebellen steht Nepal noch immer ohne Verfassung da. Die im November 2013 erfolgreich abgeschlossenen zweiten Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung machen gleichwohl Hoffnung auf einen Neustart. Diese ist bitter notwendig, schließlich haben mehr als ein Jahrzehnt Bürgerkrieg und politischen Stillstands ein strukturelles Ungleichgewicht zuungunsten des Landwirtschafts- und Industriesektors, eine unausgeglichene Handelsbilanz sowie eine hohe Inflation hinterlassen.⁷¹

Nachdem maoistische Gruppierungen im Jahr 1996 einen ideologisch gerechtfertigten Volkskrieg ausgerufen hatten, trat das Land in einen Bürgerkrieg ein, der bis 2006 andauerte und mehr als 13.000 Menschenleben forderte. Nach einem gescheiterten Waffenstillstand im Jahr 2001 erklärte König Gyanendra den Ausnahmezustand, in dessen Folge das Parlament im Jahr 2002 aufgelöst wurde. Der König ernannte und entließ – begleitet von einem weiteren gescheiterten Waffenstillstand im Jahr 2003 – mehrere Premierminister, bis er 2005 selbst die Macht übernahm und das Land im Ausnahmezustand regierte. Ein Friedensabkommen zwischen der nepalesischen Regierung und den maoistischen Aufständischen im Jahr 2006 ebnete schließlich den Weg für das Ende der Monarchie und markierte den Beginn des Friedensprozesses. Die Maoisten erklärten sich dazu bereit, ihre Waffen niederzulegen, und zwangen gemeinsam mit den etablierten politischen Parteien den König dazu, Parlament und Parteien wieder zuzulassen. Am 15. Januar 2007 wurde ein Übergangsparlament konstituiert, das eine Interimsverfassung und die Wahl einer Verfassunggebenden Versammlung beschloss. Die erste Verfassunggebende Versammlung Nepals wurde am 10. April 2008 gewählt und schaffte die konstitutionelle

Der König ernannte und entließ mehrere Premierminister, bis er 2005 selbst die Macht übernahm und das Land im Ausnahmezustand regierte.

71 | Vgl. Weltbank, *Nepal Development Update*, Kathmandu, 10/2013, 4-7, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/11/06/000442464_20131106144320/Rendered/PDF/823830WP0Nepal0Box0379860B00PUBLIC0.pdf [21.03.2014].

Monarchie ab. Sieger der ersten Wahlen war die Communist Party of Nepal (Maoist) der ehemaligen maoistischen Rebellen, vor dem Nepali Congress (NC) und der Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist).⁷²

Während der Bürgerkrieg damit endgültig vorüber war, dauerte die Gewalt zwischen den verschiedenen Parteiflügeln und Jugendgruppen der Maoisten sowie den Sicherheitskräften noch bis in die Jahre 2009 und 2010 an. Schätzungen gehen davon aus, dass selbst in dieser Zeit noch über 1.800 Menschen getötet werden.⁷³ Zugleich ging der Verfassungsprozess sehr schleppend voran, bestimmt

Streitpunkte im Verfassungsprozess waren vor allem ein an Ethnie und regionale Identität gekoppelter Föderalismus sowie die Wiedereingliederung der ehemaligen maoistischen Rebellen.

von Differenzen zwischen und innerhalb der Parteien. Fünf Premierminister in drei Jahren riefen Erinnerungen an die Phase politischer Instabilität vor dem Bürgerkrieg wach. Streitpunkte waren vor allem ein an Ethnie und regionale Identität gekoppelter Föderalismus sowie die Wiedereingliederung der ehemaligen maoistischen Rebellen. Während sich die Frage der Identität im Folgenden als der entscheidende Moment für das vorläufige Scheitern des Verfassungsprozesses erweisen sollte, gilt die Integration der Maoisten als einer der Erfolge der Demokratisierung Nepals. Im Friedensvertrag von 2006 verpflichteten sich die maoistischen Kämpfer, ihre Waffen abzugeben und unter Aufsicht der VN zu stellen, während die Regierung im Gegenzug versicherte, dafür Sorge zu tragen, dass die Kämpfer integriert und rehabilitiert würden.⁷⁴

Nach Auffassung der maoistischen Führung war damit klar, dass die People's Liberation Army (PLA) in die nepalesischen Streitkräfte integriert würde, sei sie doch im Verlauf des Bürgerkriegs nie besiegt worden. Die nepalesische Armee vertrat demgegenüber den Standpunkt, dass jeder nepalesische Staatsangehörige der Armee beitreten könne, sofern er die Mindestanforderungen erfüllt. Eine

72 | Vgl. Christian Wagner, „Nepal im Umbruch“, *SWP-Aktuell* 1, SWP, Berlin, 01/2007, 1; Delinic, Pandey und Schepp, Fn. 6.

73 | Vgl. ICG, „Nepal's Political Rites of Passage“, *Asia Report*, Nr. 194, 29.09.2010, 2.

74 | Vgl. Comprehensive Peace Agreement, 22.11.2006, u.a. abrufbar unter: VN, „Comprehensive Peace Agreement between the Government of Nepal and the Communist Party of Nepal (Maoist)“, 4.2 und 4.4, <http://peacemaker.un.org/nepal-comprehensiveagreement2006> [21.03.2014].

Entscheidung über die Rangfestlegung der neuen Rekruten könne zudem erst nach Abschluss der Grundausbildung getroffen werden. Schließlich einigten sich beide Parteien darauf, dass die nepalesische Armee die integrationswilligen Mitglieder der PLA umschult und diese dann vollständig unter einer eigenen Abteilung in ihre Strukturen integriert. Am 10. April 2012 übernahm die nepalesische Armee die Kontrolle über alle Kasernen der PLA, zusammen mit deren Waffen und Kämpfern.⁷⁵ Von den durch die Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) ursprünglich identifizierten 19.602 integrationswilligen Kämpfern wählten 7.000 den Ausstieg gegen Einmalzahlung, während sich 9.000 für eine Integration entscheiden. Nach mehreren Auswahlrunden wurden schließlich 1.600 Soldaten und 116 Offiziere der ehemaligen PLA in die nepalesischen Streitkräfte integriert.⁷⁶

Weniger erfolgreich indes verlief der Verfassungsprozess. Die über 100 Ethnien sowie das komplexe Kastensystem Nepals spiegeln sich sowohl in der Wirtschaft als auch der Politik des Landes wider. Obschon fast alle Parteien und Gruppierungen einen föderalen

Obschon fast alle Parteien und Gruppierungen einen föderalen Staatsaufbau im weitesten Sinne unterstützen, variieren die Ansichten über Anzahl, Größe, Zusammensetzung und Kompetenz der Bundesstaaten.

Staatsaufbau im weitesten Sinne unterstützen, variieren sowohl die Ansichten über Anzahl, Größe, Zusammensetzung und Kompetenz der Bundesstaaten als auch die tatsächliche politische Motivation. Für die einen eine Frage sozialer Ungleichheit, für die anderen der nationalen, regionalen oder sozialen Identität, weckt die Vorstellung eines föderalen Staates gerade bei Funktionären der etablierten Parteien vor allem deshalb Misstrauen, weil sie implizit am privilegierten Status der höheren Kasten in der Politik rührt.⁷⁷ Die Differenzen über diesen Punkt erwiesen sich als so unüberbrückbar, dass der Stichtag für die Verabschiedung einer neuen Verfassung mehrfach verschoben werden muss, bis schließlich der Oberste Gerichtshof am 27. Mai 2012 nach wochenlangen Generalstreiks und Demons-

75 | Vgl. Nishchal Nath Pandey, „Conflicts in South Asia, 2011-2012: The Case of Nepal“, in: D. Suba Chandran, P. R. Chari, *Armed Conflicts in South Asia 2012: Uneasy Stasis and Fragile Peace*, Neu-Delhi, Routledge, 2013, 192 f.

76 | Vgl. Prashant Jha, „One country two armies' situation ends in Nepal“, *The Hindu*, 02.10.2012, <http://thehindu.com/news/international/article3958061.ece> [10.03.2014].

77 | Vgl. ICG, „Nepal: Identity Politics and Federalism“, *Crisis Group Asia Report*, Nr. 199, 13.01.2011, 1-3.

trationen entschied, die Verfassunggebende Versammlung aufzulösen.⁷⁸ Nepal stand fünf Jahre nach Verabschiedung der Interimsverfassung sowohl ohne Verfassunggebende Versammlung als auch gewählte Regierung da. Deutlich wird, „dass die stark auseinander gehenden Ansichten, wie das Land aussehen soll, nicht die einzigen Faktoren sind, die die gegenwärtige Situation so angespannt machen. Ein weiterer ist die Lage der politischen Parteien selbst. Diese sind schlecht geführte und ideologisch ausgelaugte Organisationen mit wenigen politischen Zielen, unklaren Agenden und chronischen Führungskrisen.“⁷⁹

Trotz Befürchtungen bis zum Schluss, die Wahlen könnten unterbrochen, ausgesetzt oder verschoben werden, fanden sie ohne größere Zwischenfälle statt.

Im März 2013 wurde eine überparteiliche Interimsregierung gebildet, die bis zu den Neuwahlen am 19. November 2013 die Amtsgeschäfte übernahm. Trotz Befürchtungen bis

zum Schluss, die Wahlen könnten unterbrochen, ausgesetzt oder verschoben werden – unter anderem hatte eine Splittergruppe der CPN (Maoist) einen gewaltsamen Boykott angekündigt –, fanden sie ohne größere Zwischenfälle statt. Sieger wurde der NC mit 33 Prozent der Stimmen vor der CPN (UML) mit 29 Prozent und der CPN (Maoist) mit 13 Prozent.⁸⁰ Am 10. Februar 2014 wurde Sushil Koirala von der neu konstituierten Verfassunggebenden Versammlung zum Premierminister gewählt. Die in der Durchführung von der Europäischen Union als gute Grundlage für eine demokratische Staatsbildung bewerteten Wahlen⁸¹ machen Hoffnung auf einen – erneuten – Neubeginn.

PAKISTAN – HOFFNUNG AUF NEUANFANG

Nahezu wöchentlich von schweren Terroranschlägen heimgesucht, politisch zerstritten und regional fragmentiert, dabei Spielball der Interessen von Geheimdienst und Militär, galt Pakistan lange Zeit als fragiler, wenn nicht gar

78 | Vgl. Delinic, Pandey und Schepp, Fn. 6.

79 | ICG, „Nepal’s Constitution (II): The Expanding Political Matrix“, *Crisis Group Asia Report*, Nr. 234, 27.08.2012, 30.

80 | Vgl. Christian Wagner und Nishchal Nath Pandey, „Politischer Neuanfang in Nepal“, *SWP Aktuell* 74, SWP, Berlin, 12/2013, 1-3.

81 | Vgl. EUEOM, „European Union Election Observer Mission – Nepal 2013“, Pressemitteilung, 21.11.2013, <http://eueom.eu/nepal2013/home> [12.03.2014].

„gescheiterter“ Staat.⁸² Der *Economist* betitelte das Land gar als „den gefährlichsten Ort der Welt“.⁸³ Die jüngsten politischen Entwicklungen versuchen indessen, diese Abgesänge zu widerlegen, ist Pakistan doch neben Bhutan eines von zwei Ländern in Südasien, das im Jahr 2013 mit dem erfolgreichen Abschluss der ersten Legislaturperiode sowie anschließenden Parlamentswahlen und einem demokratischen Regierungswechsel eine wichtige Hürde zur Etablierung der Demokratie nach 2007 genommen hat.⁸⁴

Die größte Herausforderung für die pakistanische Demokratie ist die sich stetig verschlechternde sicherheitspolitische Lage im Land. Nach Afghanistan weltweit am stärksten von Terrorismus betroffen, ist die Zahl der Getöteten zwischen 2002 und 2009 um das 15-fache gestiegen.⁸⁵ Gerade in den letzten Jahren ist zudem ein Anstieg von gezielten Anschlägen auf Zivilisten in den dicht bewohnten Vierteln der urbanen Zentren zu verzeichnen, wobei vor allem religiöse und ethnische Minderheiten im Fadenkreuz der Attentäter stehen. Im Jahr 2013 wurden bei 1.717 Terroranschlägen 2.451 Menschen getötet und über 5.000 verletzt, was einem Anstieg von neun Prozent zum Vorjahr entspricht.⁸⁶ Diese Entwicklung rührt nicht nur an der Koexistenz der verschiedenen religiösen und ethnischen Gruppen im Land, sondern stellt zusehends auch das Gewaltmonopol des Staates in Frage.

In den letzten Jahren ist ein Anstieg von Anschlägen auf Zivilisten in den urbanen Zentren zu verzeichnen. Vor allem religiöse und ethnische Minderheiten stehen im Fadenkreuz der Attentäter.

Schwächend wirken sich zudem Korruption und Amtsmissbrauch sowie das eigenmächtige Handeln der demokratischen Institutionen aus. Allein in den Jahren 2008 bis 2012 sind in Pakistan laut Transparency International bis

82 | Vgl. Lawrence Ziring, „Weak State, Failed State, Garrison State, The Pakistan Saga“, in: Paul, Fn. 21, 170-194.

83 | „The world’s most dangerous place“, *The Economist*, 03.01.2008, <http://economist.com/node/10430237> [10.03.2014].

84 | Vgl. Ronny Heine, „Pakistan hat gewählt – und für einen politischen Wechsel gestimmt“, KAS-Länderbericht, 13.05.2013, http://kas.de/wf/doc/kas_34357-1522-1-30.pdf [10.03.2014].

85 | Vgl. Institute for Economics and Peace, „Global Terrorism Index 2012“, 12/2012, Sydney, 5 und 16, http://visionofhumanity.org/sites/default/files/2012_Global_Terrorism_Index_Report.pdf [21.03.2014].

86 | Vgl. Meena Menon, „A spurt in suicide attacks across the border“, *The Hindu*, 19.01.2014, <http://thehindu.com/news/international/south-asia/article5594181.ece> [10.03.2014].

zu 8.500 Milliarden Rupien (ca. 60 Milliarden Euro) durch Korruption, Steuerflucht und schlechte Regierungsführung veruntreut worden.⁸⁷ Exemplarisch ist der Fall des 2008 gewählten Premierministers Yousuf Raza Gilani. Ausgehend von einem in der Schweiz anhängigen Verfahren wegen Geldwäsche gegen den Präsidenten Asif Ali Zardari, das zunächst durch ein Amnestiegesetz des ehemaligen Militärdiktators Pervez Musharraf 2007 verhindert, 2009 im Zuge der Annullierung dieses Gesetzes durch den Obersten Gerichtshof jedoch faktisch wieder aktuell wurde, verlangte der Oberste Gerichtshof von Gilani, die Schweizer Behörden um eine Neueröffnung des Falls gegen Zardari zu bitten. Gilani weigerte sich mit Verweis auf die Immunität des Präsidenten und wurde schließlich 2012 als erster Premierminister in der Geschichte des Landes vom Obersten Gerichtshof wegen Missachtung eines Gerichts verurteilt, infolgedessen aus der Nationalversammlung ausgeschlossen und damit faktisch – ohne Einbeziehung von Parlament und Wahlkommission – des Amtes enthoben.⁸⁸ Ein interessantes Detail an diesem Fall ist, dass eine Parlamentsmehrheit 2010 einen Verfassungszusatz erlassen hatte, der unter anderem dessen stärkere Beteiligung bei der Ernennung von Posten in der Judikative vorsieht.⁸⁹

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen entfalten sich die Ereignisse des Jahres 2013, an deren Ende der erste demokratische Regierungswechsel in der Geschichte Pakistans stand. Den überraschenden Auftakt bildete ein von dem islamischen Gelehrten Tahir-ul-Qadri im Januar 2013 angeführter „Langer Marsch“ nach Islamabad, um – begleitet von 60.000 Menschen – gegen die politische Situation im Land zu demonstrieren. Ergebnis der anhaltenden Proteste war eine von Premierminister Raja Pervez Ashraf unterzeichnete Erklärung, in der die Regierung versicherte, die Nationalversammlung planmäßig aufzulösen und innerhalb von 90 Tagen Neuwahlen abzuhalten sowie im Vorfeld der Wahlen eine unabhängige Interimsregierung

87 | Vgl. Ansar Abbasi, „Rs 8,500 bn corruption mars Gilani tenure: Transparency“, *The News*, 05.02.2012, <http://thenews.com.pk/Todays-News-13-12258-Rs> [10.03.2014].

88 | Vgl. Karamatullah K. Ghori, „Swift justice for Pakistan's premier“, *Asia Times*, 01.05.2012, http://atimes.com/atimes/South_Asia/NE01Df06.html [10.03.2014].

89 | Vgl. ICG, „Parliament's Role in Pakistan's Democratic Transition“, *Crisis Group Asia Report*, Nr. 249, 18.09.2013, 6. f.

zu ernennen.⁹⁰ Medial zwar viel beachtet, hatte diese Episode tatsächlich wenig Einfluss auf die Wahlen. Gleiches gilt für die groß angekündigte Rückkehr des ehemaligen Militärdiktators Pervez Musharraf im März des Jahres. Nach vier Jahren mit der Intention zurückgekehrt, für ein Abgeordnetenmandat zu kandidieren, endete sein Ansinnen mit der Ablehnung aller vier Anträge für eine Kandidatur durch die Wahlkommission. Wegen Vergehen während seiner Amtszeit in der Folge angeklagt, wurde Musharraf für die Zeit der Wahl unter Hausarrest gestellt.⁹¹ Am 16. März 2013 wurde das pakistanische Parlament verfassungsgemäß aufgelöst, um den Weg für Neuwahlen freizumachen. Bei den 14. Parlamentswahlen am 11. Mai 2013 gewann die oppositionelle Pakistan Muslim League gegen die bisherige Regierungspartei Pakistan People's Party.⁹² Die Beobachtermission der Europäischen Union wertete die Wahlen angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen und eines hohen Maßes an Beteiligung und Wettbewerb als einen Erfolg für den demokratischen Prozess.⁹³

Die Beobachtermission der Europäischen Union wertete die pakistanischen Parlamentswahlen angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen als Erfolg für den demokratischen Prozess.

Die erfolgreich abgeschlossenen Wahlen haben den notwendigen Spielraum geschaffen, die Herausforderungen des Landes anzugehen. Um den Terror insbesondere in den Großstädten in den Griff zu bekommen, bedarf es nicht nur einer Professionalisierung der Sicherheitskräfte, die wegführt vom bisherigen Einsatz ausschließlich militärischer und paramilitärischer Einheiten,⁹⁴ sondern auch einer ernst gemeinten Abwägung der Erfolgchancen für einen Dialog mit den nicht-demokratischen Kräften im Land. Effektive Korruptionsbekämpfung muss verhindern, dass Institutionen, deren Aufgabe es ist, Korruption zu unterbinden, ihr Mandat dazu nutzen, Rechnungen untereinander zu

90 | Vgl. Anita Joshua, „Qadri's picketing ends with ‚Long March Declaration‘“, *The Hindu*, 17.01.2013, <http://thehindu.com/news/international/article4316278.ece> [10.03.2014].

91 | Vgl. Jakob Rösel und Pierre Gottschlich, „Die Parlamentswahlen in Pakistan 2013 im historischen Kontext“, *KAS-Auslandsinformationen* 08/2013, 12.08.2013, 103 ff., <http://kas.de/wf/de/33.35171> [10.03.2014].

92 | Vgl. Heine, Fn. 84.

93 | Vgl. EUEOM, *Final Report Pakistan 2013*, 10.07.2013, 3-5, http://eueom.eu/files/dmfile/eu-eom-pakistan-2013-final-report_en.pdf [21.03.2014].

94 | Vgl. ICG, „Policing Urban Violence in Pakistan“, *Crisis Group Asia Report*, Nr. 255, 23.01.2014, ii.

begleichen. Die Schaffung einer unabhängigen Kontrollinstanz kann hier Abhilfe schaffen.⁹⁵ Eine Etablierung der Demokratie in Pakistan kann letztlich nur gelingen, wenn die politischen Eliten einsehen, dass Handlungsfreiheit in einem demokratischen System nur besteht, wenn sie auch der jeweils anderen Seite zugestanden wird.

SRI LANKA – DEMOKRATIE AM SCHEIDEWEG

Am 16. Mai 2009 endeten die Kampfhandlungen zwischen den Rebellen der Liberation Tigers of Tamil Eelam und den Streitkräften Sri Lankas. Nach 26 Jahren Bürgerkrieg und fast 40 Jahren blutigen Terrors durch die LTTE fand das Land endlich Frieden – allerdings zu einem hohen Preis. In den letzten Kriegsmonaten drängte die Armee die LTTE und mit ihr 330.000 Zivilisten auf einem schmalen Landstreifen im Norden der Insel zusammen und bombardierte das gesamte Gebiet, während die LTTE die Zivilisten als Geiseln hielt. Mehrere zehntausend Menschen starben infolge der Bombenangriffe sowie anschließender Menschenrechtsverletzungen auf beiden Seiten.⁹⁶ Dieses Kapitel markierte den Ausgangspunkt der jüngeren politischen Entwicklung Sri Lankas, die das Land zwar zu Frieden und wirtschaftlichem Aufschwung führte, gleichwohl zunehmend von der Demokratie entfernte.

Im Jahr 2010 fanden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt. Zuvor hatte General Fonseka, Oberhaupt der Streitkräfte Sri Lankas, überraschend seinen Rückzug aus der Armee und seine Kandidatur als Präsidentschaftskandidat erklärt. Die Wahlen wurden von einer Reihe von Unregelmäßigkeiten, allen voran der Missbrauch staatlicher Ressourcen für den Wahlkampf von Präsident Rajapaksa⁹⁷ sowie einer Vielzahl gewaltsamer Zusammenstöße zwischen

95 | Vgl. Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, *Assessment of the Quality of Democracy in Pakistan January – December 2011*, Islamabad, 01/2012, 80.

96 | Vgl. VN, *Report of the Secretary-General's Panel of Expertise on Accountability in Sri Lanka*, New York, 31.03.2011, iif, http://un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf [10.03.2014].

97 | Vgl. Transparency International Sri Lanka, *Electoral Integrity. A Review of the Abuse of State Resources and Selected Integrity Issues During 2010 Elections in Sri Lanka*, Colombo, 2010, 17-26, <http://tisrilanka.org/pub/reports/PPPR2013.pdf> [21.03.2014].

Anhängern beider Kandidaten, begleitet. Bei der Wahl knapp unterlegen, formulierte General Fonseka eine formale Beschwerde und wurde daraufhin im Februar 2010 wegen des Vorwurfs, einen Umsturz zu planen, verhaftet, wegen Amtsmissbrauch und Untreue angeklagt und zu einer 30-monatigen Haftstrafe verurteilt.⁹⁸ Im September 2010 verabschiedete das Parlament auf Drängen Rajapaksas einen Verfassungszusatz, der die Besetzung der Justiz sowie wichtiger staatlicher Kommissionen direkt in die Hände des Präsidenten legte sowie die Begrenzung des Präsidentenamts auf zweimalige Wiederwahl de facto aufhob.⁹⁹ Rajapaksa konzentrierte die Macht nicht nur auf das Präsidentenamt, sondern auch in den Händen seiner Familie. Sein Bruder Gotabaya ist Verteidigungsminister, ein weiterer Bruder Minister für wirtschaftliche Entwicklung und ein dritter Bruder Parlamentssprecher. Zudem ist sein Sohn Mitglied des Parlaments und wird bereits als Nachfolger gehandelt. Laut Schätzungen verfügt die Familie Rajapaksa damit über den Zugriff auf annähernd 70 Prozent des Staatshaushaltes.¹⁰⁰

Dissens gegen diese offenkundig nepotistischen und autoritären Tendenzen wird unterdrückt. Der Ton gegen Kritiker des Systems Rajapaksa verschärft sich zusehends. Oppositionelle, politische Aktivisten, Journalisten und Angehörige der Zivilgesellschaft erhalten Morddrohungen, werden tätlich angegriffen, verschleppt oder ermordet. Während die Täter dabei in der Regel unerkannt bleiben, machen die politischen Eliten keinen Hehl daraus, dass ihnen Kritik an ihrer Staatsführung missfällt, und setzen auf Anti-Terror-Gesetzgebung, Internetsensur oder Verleumdungsklagen ebenso wie Diffamierungskampagnen durch staatliche Medien oder das Aufkaufen privater

Kritiker des Systems von Sri Lankas Präsident Rajapaksa, wie politische Aktivisten oder Journalisten, erhalten Morddrohungen, werden tätlich angegriffen oder ermordet.

98 | Vgl. N. Manoharan, „Conflict is Dead, Long Live the Conflict“, in: D. Suba Chandran und P. R. Chari, *Armed Conflicts in South Asia 2010*, Neu-Delhi, 2011, 195 f.

99 | Vgl. ICG, „Reconciliation in Sri Lanka: Harder than Ever“, *Crisis Group Asia Report*, Nr. 209, 18.07.2011, 18-21.

100 | Vgl. Freedom House, „Sri Lanka. Freedom in the World 2013“, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/sri-lanka> [10.03.2014].

Medien durch Mittelsmänner.¹⁰¹ Zivilgesellschaftliche Organisationen werden als Agenten westlicher Umsturzversuche bezeichnet und durch politisch motivierte Meinungs-mache in den staatlichen Medien geschmäht.¹⁰²

Diese Einschränkungen haben zunehmend Kritik aus der Rechtsgemeinschaft, darunter unter anderem der Justizdienstkommission hervorgerufen, deren Vertreter daraufhin selbst Opfer von Einschüchterungsversuchen und tätlichen Angriffen wurden. Ende 2012 gipfelte der schwelende Konflikt zwischen Exekutive und Justiz schließlich in einem von der UPFA eingereichten Antrag auf Amtsenthebung wegen angeblichen Amtsmissbrauchs, Untreue und Betrugs gegen die – von Rajapaksa 2010 selbst ernannte – Oberste Richterin des Landes, Shirani Bandaranayake. Kaum zwei Monate zuvor hatte der Oberste Gerichtshof unter ihrem Vorsitz eine dringende Gesetzesvorlage zur Zentralisierung regionaler und lokaler Entwicklungsgelder beim Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung mit Hinweis auf eine notwendige Beteiligung der Provinzen im Parlament gestoppt und damit den Unmut des Präsidenten auf sich gezogen. Anfang 2013 stimmte das Parlament für Bandaranayakes Amtsenthebung. Rajapaksa ratifizierte den Beschluss und ernannte den ehemaligen Generalstaatsanwalt und bisherigen Rechtsberater des Kabinetts, Mohan Peiris, zum neuen Obersten Richter.¹⁰³

Im August 2013 sammelte sich eine Gruppe von ca. 500 Personen in Weliveriya, einem Dorf in den Außenbezirken von Colombo, um für sauberes Trinkwasser zu demonstrieren, nachdem sie sich mehrere Wochen erfolglos gegen dessen Verschmutzung durch eine nahe gelegene Fabrik

101 | Vgl. Amnesty International, *Sri Lanka's Assault on Dissent*, London, 2013, 33-35, <http://amnesty.org/en/library/asset/ASA37/003/2013/en/338f9b04-097e-4381-8903-1829fd24aabf/asa370032013en.pdf> [10.03.2014]; ICG, „Sri Lanka's Authoritarian Turn: The Need for International Action“, *Crisis Group Asia Report*, Nr. 243, 20.02.2013, 15-18; Fn. 100.

102 | Vgl. Shenali D. Waduge, „Are NGOs foreign funded philanthropists or actors of regime change?“, LankaWeb, 06.06.2013, <http://lankaweb.com/news/items/2013/06/06/are-ngos> [10.03.2014].

103 | Vgl. Amnesty International, Fn. 101, 29-33; „Sri Lankan politics: Fighting in Court“, *The Economist*, 12.01.2013, <http://economist.com/news/asia/21569443-government-poised-kick-out-chief-justice-instability-beckons-fighting-court> [10.03.2014].

beschwert hatten. Als die Menge im Laufe des Tages anwuchs, wurden ca. 400 Bereitschaftskräfte der Armee entsandt, um die Versammlung aufzulösen. Sie setzten Schlagstöcke und scharfe Munition ein. Drei Menschen starben und zwischen 80 und 200 wurden verletzt. Während der Präsident Kompensation versprach und der Verteidigungsminister auf die Notwendigkeit einer Untersuchung verwies,¹⁰⁴ vermeldete die staatliche Presse, bei den Protesten habe es sich um einen zivilen Putschversuch gehandelt.¹⁰⁵ Im Januar wurde die betroffene Fabrik geschlossen. Die Untersuchung ergab, dass die beteiligten Soldaten den Umfang ihrer Pflicht überschritten, machte jedoch keine Aussage über mögliche Konsequenzen.¹⁰⁶

Von allen acht Staaten der SAARC-Region ist Sri Lanka der Einzige, bei dessen politischem System eine klare und von den politischen Eliten offensichtlich intendierte Regressionsentwicklung zu konstatieren ist. Die geschilderten Einschränkungen werden von der Regierung Rajapaksa offenkundig in Kauf genommen, um die eigene Herrschaft zu stabilisieren. Galt Sri Lanka lange Zeit als demokratisches Vorzeigemodell in Südasien, haben die vergangenen fünf Jahre hier viele Errungenschaften zunichte gemacht. Dennoch, der Wandel ist nicht unumkehrbar. Sowohl der Einsatz der Justiz als auch die im September 2013 in der nördlichen Provinz erfolgreich abgehaltenen Wahlen haben das Vertrauen in die demokratischen Institutionen des Landes gestärkt.¹⁰⁷

Sri Lanka galt lange Zeit als demokratisches Vorzeigemodell in Südasien. Die vergangenen fünf Jahre haben hier viele Errungenschaften zunichte gemacht.

104 | Vgl. Aanya Wipulasena, „Woes of Weliweriya water war“, *The Sunday Times*, 04.08.2013, <http://sundaytimes.lk/130804/news/woes-of-weliweriya-water-war-55854.html> [10.03.2014]; Dharisha Bastains, „Death by a thousand cuts“, *Colombo Gazette*, 08.08.2013, <http://colombogazette.com/2013/08/08/death-by-a-thousand-cuts> [10.03.2014].

105 | Shenali D. Waduge, „Weliweriya: Attempting a ‚Sri Lankan Spring‘ through a Civil Coup D’etat“, *Daily News*, 07.08.2013, <http://dailynews.lk/features/weliweriya-attempting-sri-lankan-spring-through-civil-coup-d-etat> [10.03.2014].

106 | Vgl. „What has happened to the Weliweriya inquiry?“, *The Sunday Times*, 16.02.2014, <http://sundaytimes.lk/140216/columns/what-has-happened-to-the-weliweriya-inquiry-85765.html> [10.03.2014].

107 | Vgl. „Elections in Sri Lanka, Northern comfort“, *The Economist*, 22.09.2013, <http://economist.com/blogs/banyan/2013/09/elections-sri-lanka> [10.03.2014].

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Südasiens ist tendenziell demokratisch. Ungeachtet der zuvor geschilderten Entwicklungen genügen alle acht Staaten der SAARC-Region einer Minimaldefinition von Demokratie. Obschon diese – mit Ausnahme Indiens – in keinem der acht Staaten als konsolidiert gelten kann, haben insbesondere die erfolgreichen Regierungswechsel in Bhutan und Pakistan gezeigt, dass deren Etablierung bei vollkommen verschiedenen Ausgangsbedingungen möglich ist. Während Bhutan ein einzigartiges Beispiel einer gelungenen Demokratisierung von oben darstellt, erreicht Pakistan eine Etablierung der Demokratie trotz sicherheitspolitischer Herausforderungen. Indien schließlich zeigt auch im 65. Jahr nach der Unabhängigkeit, dass es in der Lage ist, die politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle, ethnische und religiöse Vielfalt des Subkontinents erfolgreich unter einem demokratischen politischen System zu vereinen.

Gleichwohl kann nicht geleugnet werden, dass die Demokratie in Südasiens stark unter Druck steht. Afghanistan steht vor der Aufgabe, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vor dem Hintergrund der immensen sicherheitspolitischen Herausforderung des Abzugs der internationalen Kampftruppe zu meistern. Bangladesch ist politisch ausgelaugt und muss nun versuchen, zu einem Status quo zurückzukehren, der es allen gesellschaftlichen Kräften erlaubt, am politischen Prozess teilzunehmen. Auf den Malediven und Sri Lanka gilt es, den demokratischen Prozess zu stärken, bevor sich die negativen Entwicklungen verfestigen. Nepal schließlich hat den Neustart des zwischenzeitlich gescheiterten Transformationsprozesses geschafft, muss nun jedoch darauf achten, die Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen.

Autoritäre Politik findet innerhalb des demokratischen Systems statt und intendiert in den seltensten Fällen dessen vollständige Abschaffung.

Eines jedoch ist bei allen acht Ländern augenfällig. Mag die politische Entwicklung konstruktiv oder regressiv sein, der Weg zur Stabilisierung der politischen Systeme führt

nahezu ausschließlich über die Demokratie. Autoritäre Politik findet im weitesten Sinne innerhalb des demokratischen politischen Systems statt, intendiert aber in den seltensten Fällen dessen vollständige Abschaffung. Ein Entstehen autoritärer Regime im klassischen Sinne ist

derzeit unwahrscheinlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass diejenigen Staaten, bei denen eine Regression der Demokratie festzustellen ist, sich weiter in Richtung hybrider Regime entwickeln werden, während diejenigen, bei denen eine Etablierung der Demokratie erkennbar ist, vor der Aufgabe stehen, ihre noch jungen Demokratien zu etablieren und konsolidieren.

Die Länder Südasiens befinden sich offenkundig in einer Phase des politischen Umbruchs, in der das Konzept Demokratie weniger grundlegend angezweifelt denn ob seiner tatsächlichen Leistungen hinterfragt wird. Der Geist, der daraus spricht, ist letztlich ein die Demokratie bejahender. Nicht das Konzept an sich wird abgelehnt, sondern dessen – vor allem durch die politischen Eliten geprägte – Wirkungen für die Bevölkerung werden in Zweifel gezogen. Mehr als ein halbes Jahrhundert nach Ende der Kolonialherrschaft lautet die Frage in Südasiens nicht mehr, ob die Demokratie erstrebenswert ist, sondern vielmehr, wie diese geformt werden kann, um den spezifischen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen Südasiens und seiner Bevölkerung gerecht zu werden. Hier kann die Region mit einigen Erfolgsmodellen aufwarten. Die *Loja Jirga* als Beispiel für ein basisdemokratisches Entscheidungsgremium oder das *Caretaker-System* als Modell zur Gewährleistung friedlicher Wahlen zählen ebenso dazu wie der Entwurf einer Verfassung durch Bürgergespräche und Testwahlen oder die Rehabilitierung ehemaliger Rebellen durch deren proaktive Integration in die Gesellschaft. Die Demokratie in Südasiens steht vor Herausforderungen, doch diese können die Länder selbst meistern.

We offer an English-language edition of KAS Auslandsinformationen.
Please contact our editorial office to subscribe. For further information
visit kas.de/internationalreports



Konrad
Adenauer
Stiftung

DAS SOZIALISTISCHE VENEZUELA 2014

WIE HAT HUGO CHÁVEZ STAAT, WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT VERÄNDERT?

Claudia Curiel

Als Präsident Hugo Chávez 1999 an die Spitze des Staates Venezuela trat, hatte das Land eine schwere Krise seines politischen Systems hinter sich, welche die Existenz und das Fortleben der traditionellen Parteien sowie die gesellschaftliche Stabilität infrage stellte. Die Gesellschaft war durch eine starke Abhängigkeit vom Erdölexport und anhaltende, einen Großteil der Bevölkerung betreffende Armut gekennzeichnet. Dem Konzept des so genannten „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ folgend, suchte Chávez in seiner Amtszeit die politisch-gesellschaftlichen Bedingungen in einen neuen Rahmen zu fassen. Mit seiner Wahl verband besonders die arme Bevölkerung die Hoffnung auf Besserung.

Die Amtszeit von Hugo Chávez dauerte bis zu seinem Krestod im März 2013. Aus den notwendigen Neuwahlen ging der Chávez-treue Nicolás Maduro als Nachfolger hervor, wenn auch mit einem hauchdünnen Vorsprung vor dem Präsidentschaftskandidaten der Opposition, Henrique Capriles Radonski. Maduros Nähe zu Chávez und dessen Ideologie stellte er nicht nur im Wahlkampf, sondern auch in seiner rund einjährigen Regierungszeit immer wieder in den Vordergrund. Die Fortführung des Staatsumbaus nach chavistischem Vorbild ist ein erklärtes Ziel seiner Regierung. Nachdem im Dezember 2013 die Regierungspartei erneut als Siegerin aus den Kommunalwahlen hervorgegangen ist, entbrannte innerhalb des Oppositionslagers ein Richtungsstreit darüber, wie der Regierung unter Maduro zu begegnen sei. Während ein radikaler Flügel der Opposition den politischen Handlungsspielraum



Claudia Curiel ist Direktorin des Beratungsunternehmens Mosaikho Analítica und Kolumnistin der venezolanischen Tageszeitung *El Nacional*.

und Freiheitsrechte immer stärker eingeschränkt und sich deshalb zum Handeln gezwungen sieht, befürwortet der gemässigte Oppositionsflügel eine defensive Strategie. Dahinter steht die Annahme, dass die desaströse ökonomische und dramatische gesellschaftliche Lage einen Wechsel beschleunigen werde. Wochenlange Straßenproteste und verhärtete Fronten zwischen Regierung und Opposition führten schließlich zu einem Dialog, dessen Ausgang zum gegenwärtigen Zeitpunkt ungewiss ist. Sicher ist, so ließ Maduro verlauten, dass das Primat der sozialistischen Revolution weiterhin gelte.

Vergleicht man die heutige venezolanische Gesellschaft mit derjenigen vor der Amtsübernahme, spielen zwei Gesichtspunkte eine besondere Rolle. Da ist erstens ein ausufernder Staatsapparat, der seine Aufgabe nicht nur in der Ausübung der Regierungsgewalt sieht, sondern auch in der sozialen Betreuung und Kontrolle. Besonders in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit trieb Chávez den Umbau der politisch-gesellschaftlichen Strukturen auf lokaler Ebene voran, die im Endeffekt zu einem Machtverlust gewählter Volksvertreter führen. Lokale Parallelstrukturen in Form so genannter Kommunalräte wurden gefestigt und übernehmen zunehmend Funktionen, die eigentlich den Bürgermeisterämtern oder Vertretern der Exekutive zukämen. Der zweite Aspekt sind die Einnahmen aus Erdölexporten, die nicht nur Teile der Volkswirtschaft prägen, sondern auch an anderer Stelle von Belang sind. Die Abhängigkeit Venezuelas vom Öl hat sich seit Chávez' Amtsantritt nicht gemindert und ist mehr denn je ein politischer Faktor. Vermutlich fließen Mittel aus der Ölförderung auch in den Ausbau der kommunalen Parallelstruktur.

Der Umbau der politisch-gesellschaftlichen Struktur nach sozialistischem Muster manifestiert sich auch in der zunehmenden Kontrolle der Medienlandschaft durch den Staat. Gleichzeitig wird die Vereinigte Sozialistische Partei Venezuelas (Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV) zur Staatspartei ausgebaut, so dass Partei- und Staatsinteressen immer mehr verschmelzen. Die PSUV nimmt bereits gesellschaftliche Aufgaben wahr, die über die Funktion einer Partei hinausgehen. So erhöht sich der Einfluss auf das soziale Leben, und der Druck auf Andersdenkende nimmt selbst im Kleinen zu.



„Sozialismus des 21. Jahrhunderts“? Nach seiner Wahl weitete Hugo Chávez seine Befugnisse aus und verringerte die parlamentarische Kontrolle. | Quelle: Valter Campanato, Agência Brasil ©.

STAAT UND STAATSFÜHRUNG

In seinem ersten Amtsjahr begann Präsident Chávez mit der Einführung seines politischen Reformprogramms. Noch im Jahr 1999 wurde eine Verfassungsgebende Versammlung einberufen. Damit wurde ein Prozess gestartet, an dessen Ende die Annahme des von diesem Organ erarbeiteten Textes durch die Bürger stehen sollte. In ihm wurden tief greifende Änderungen der Staatsfunktion und -organisation vorgenommen. Dazu gehört die Auflösung des Zweikammernparlaments, an dessen Stelle die Nationalversammlung treten sollte, die Einführung einer durch Bürgerbeteiligung und starke Führungspersönlichkeiten geprägten Form der Demokratie sowie eine Reihe von gesellschaftlichen Ordnungsfaktoren, die zusammen genommen zur Definition eines sozialen, demokratischen Rechtsstaates führen sollten. Hinzu kommt zum ersten die Definition einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, der die Idee einer gemeinsamen Verantwortung von Militär und Gesellschaft für nationale Sicherheit und Verteidigung zugrunde liegt. Sie bildet eine Basis für das, was sich später unter dem Begriff der „gesellschaftlich-militärischen Fusion“ in der politischen Diskussion manifestieren sollte. Zum zweiten sieht der Verfassungstext eine Überarbeitung des Regelwerks zur makroökonomischen Ordnung, zur Rolle der Währungsbehörden und zu den Wachstumszielen vor. Es handelt sich dabei indes um Vorgaben instrumenteller Art insofern, als in der Verfassung kein Entwicklungsmodell festgelegt wurde.

In welcher Weise der Staat von der Zentralmacht vereinahmt und instrumentalisiert wurde, zeigen drei Ermächtigungsgesetze, die Chávez verabschieden ließ.¹ Die Themenbreite der Gesetze ermöglichte dem Präsidenten eine Ausübung der Macht mit weiter reichenden Befugnissen und geringerer Kontrolle, denn schon bei der Erarbeitung der Regelungsinstrumente war für das Präsidentenamt innerhalb des Verfassungsrahmens eine Rolle vorgesehen, die es dem Präsidenten erlaubte, die Tätigkeit der staatlichen Stellen und die Beziehungen zwischen den politischen Akteuren zu steuern.

Zu Beginn seiner ersten Amtszeit sprach Chávez davon, den Staat zu verschlanken und in seiner Größe zu reduzieren. Dieser Ansatz steht jedoch im offenen Widerspruch zu Größe, Rolle und volkswirtschaftlicher Bedeutung der öffentlichen Hand in Venezuela. Ein beredtes Beispiel für diese Diskrepanz ist Chávez' erklärte Absicht, Venezuela mit einer begrenzten Anzahl von Ministerien effizient regieren zu wollen. 1999, als er sein Amt antrat, übernahm er 21 Ministerien, die er umgestaltete, um das Land dann mithilfe von 13 Dienststellen zu führen. Derzeit verfügt die Exekutive über 32 Ministerien. Das Anwachsen zeigt sich auch in der Zahl der Mitarbeiter. Dem Statistischen Institut Venezuelas zufolge arbeiteten Ende 2002 noch 1.345.674 Menschen bei staatlichen Stellen. Ende 2012 waren es mehr als 2.463.759.

Auch in anderer Hinsicht ist der Staat auf vielfältige Art und Weise gewachsen, zum Beispiel was die Zahl der Unternehmen betrifft, die er besitzt und betreibt. Ebenso gewachsen sind die Sozialhilfeleistungen und die entsprechende Infrastruktur, Ressourcen und Personal. Manche Experten beziffern den Beitrag des privatwirtschaftlichen Sektors zur Volkswirtschaft für das Jahr 2012 auf 65 Prozent, andere schätzen, dass er auf rund 50 Prozent zurückgegangen ist. Der nationale Wirtschafts- und Sozialentwicklungsplan für die Jahre 2007 bis

Der nationale Wirtschafts- und Sozialentwicklungsplan für die Jahre 2007 bis 2013 sah vor, die Volkswirtschaft zu gleichen Teilen auf die drei Säulen Privatwirtschaft, Sozialwirtschaft und Staat zu stützen.

1 | Das Ermächtigungsgesetz von 2001 führte zu 49 Gesetzesdekreten, das für den Zeitraum 2007/2008 verkündete zu 66, das dritte, für den Zeitraum 2010 bis 2012 erlassene, zu 54. Insgesamt wurden durch die Exekutive 167 Gesetze eingeführt.

2013 sah vor, die Volkswirtschaft zu gleichen Teilen auf die drei Säulen Privatwirtschaft, Sozialwirtschaft und Staat zu stützen. Über die Art, wie die Statistiken erstellt werden, wird gestritten, denn es gibt in vielen Bereichen der Volkswirtschaft offensichtlich eine wachsende Zahl großer Unternehmen, die enteignet wurden, von Aufsichtsbehörden verwaltet werden und im Begriff sind, von Staatsbetrieben geschluckt zu werden.² Nach Angaben des venezolanischen Industrieverbandes Conindustria hat die Regierung Chávez bis Juli 2012 ganze 1.440 Betriebe, Bauten und Ländereien enteignet. Ende 2012 wurden 46 Prozent der Gesamteinfuhren vom Staat getätigt. Hinzu kommen 40 Prozent des Lebensmittelvertriebs und der Umstand, dass die Zentralregierung für die grundlegende Infrastruktur des Landes (See- und Flughäfen, Tanklager, Kühlketten, Straßen, Kraft- und Elektrizitätswerke usw.) zuständig ist. Die Staatsbank verfügt innerhalb des Bankensystems über 34,5 Prozent aller Einlagen. 2012 wuchs das Nettokreditportfolio im Bankensektor um 52,88 Prozent, bei der Staatsbank um 67,76 Prozent.

Die Zahl der Staatsbetriebe ist ebenfalls gestiegen. Zum einen wurde eine Reihe so genannter sozialistischer Betriebe geschaffen, die Ministerien und Regierungsstellen zugeordnet sind. Hierzu zählen etliche gemischte Unternehmen für vertraglich vereinbarte Kooperationen mit anderen Ländern. Dazu kommt eine wachsende Zahl von Unternehmen, die zur staatlichen venezolanischen Erdölgesellschaft PDVSA gehören. Deren Geschäftsführung hat strategische Maßnahmen angekündigt, deren Ziel es ist, „die Mechanismen der Schaffung und Entwicklung volkseigener Betriebe (Empresas de Propiedad Social, EPS) und der sozialwirtschaftlichen Netzwerke zu stärken“. Dies soll durch Förderung alternativer Unternehmensformen einschließlich EPS und gemeinschaftlicher Produktionseinheiten und Genossenschaften geschehen. Diese sollen bei der Vergabe von Beschaffungsaufträgen für Güter, Bau- und Dienstleistungen berücksichtigt werden, die im Geschäftsplan der PDVSA nachgefragt werden. Zu diesem Verbund gehörten Mitte 2011 insgesamt 402 Unternehmen der

2 | Die Methode, nach der der BIP-Beitrag der vielen Unternehmen bemessen wird, die durch Aktienmehrheit oder de facto unter staatlicher Kontrolle stehen, ist unklar.

öffentlichen Hand, die Ministerien unterstehen.³ Veröffentlichungen der PDVSA zufolge waren Ende 2010 7.649 gewerbliche Unternehmen und 5.822 Genossenschaften ins EPS-Register der PDVSA eingetragen.

Die Rolle des Staates als ein Hauptakteur der Realwirtschaft geht mit fehlender Finanzdisziplin einher und dies in einem Umfeld, in dem die Ausgaben der öffentlichen Hand keinerlei Beschränkungen unterworfen sind.

Durch seine Verzahnung mit der Erdölgesellschaft PDVSA und der Zentralbank hat der Staat völlige Kontrolle über die Devisenzuflüsse des Landes und zudem das Monopol für deren Generierung mittels der Erdölexporte (97 Prozent der Deviseneinkünfte des Landes). Der Zugang zu Devisen wird durch die Zentralregierung gesteuert. Hinzu kommt, dass die Rolle des Staates als ein Hauptakteur der Realwirtschaft mit fehlender Finanzdisziplin einhergeht und dies in einem Umfeld, in dem die Ausgaben der öffentlichen Hand, die Verschuldung und die Geldmengenzunahme zur Finanzierung staatlicher Aufwendungen keinerlei Beschränkungen unterworfen sind.⁴ Es herrscht außerdem eine starke Unsicherheit bezüglich der Umsetzung der Rechenschaftspflicht.

DER PARALLELSTAAT

Es besteht ein enormer Unterschied zwischen einem fördernden Staat, der innerhalb eines klaren, transparenten und modernen institutionellen Rahmens die Freiheitsrechte sichert, und einem auf Kontrolle ausgerichteten Staat. In Venezuela hat in den vergangenen Jahren ein Übergang von der erstgenannten Staatsform zur zweiten stattgefunden. Im Zuge dessen wird der Raum für private Aktivitäten eingeeengt und Eigeninitiative durch die konkrete Ausformung dessen ersetzt, was man „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ nennt. Unter dem Vorwand, die partizipatorische und an Einzelpersonen orientierte Demokratie zu fördern, wurde ein ganzes Universum kommunaler und sozialer Einrichtungen geschaffen, deren wichtigste Vertreter die Kommunalräte (Consejos Comunales) sind. Die Organisa-

3 | Claudia Curiel Leidenz, „Estado, propiedad y organizaciones socioproductivas“, in: *Encuentro de Organizaciones Sociales 2012, 2013*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

4 | So stieg etwa nach Angaben des venezolanischen Finanzministeriums 2011 die Inlandsverschuldung des öffentlichen Sektors um 70 Prozent, 2012 um 65 Prozent und im ersten Halbjahr 2013 um 49 Prozent. Zwischen 2008 und Juni 2013 betrug dieses Wachstum 1.146 Prozent.

tionen, im Rahmen von Versammlungen gebildet und mittels direkter Demokratie geführt, kamen seit 2005 auf. In der Folgezeit entstand der Plan, Kommunen als territoriale und politische Gebilde der um einen Kommunalrat herum organisierten Gemeinschaften aufzubauen.

Parallel dazu begann die Bildung verschiedener Organisationen, die gemeinsame Interessen von Gruppen repräsentieren sollten und Bezeichnungen wie „Front“, „Bewegung“, „Rat“, „Kollektiv“ usw. annahmen. Eigens geschaffene Einrichtungen sollten die Herausbildung solcher Organisationen überall im Land unterstützen und koordinieren. Hierfür wurde ein Entscheidungsgremium geschaffen, das sich gegenwärtig „Ministerium für Gemeindewesen und Soziale Bewegungen“ nennt. Dieses war auch die Keimzelle flankierender Organisationen, die als *salas de batalla social* (etwa: „Büros für Gesellschaftliche Auseinandersetzung“) bezeichnet werden. Sie werden von einem Vertreter des Gemeindeministeriums und einem Sprecher des Gemeinderats geführt. Ihre tägliche Arbeit besteht in der Erhebung von Daten bezüglich der Bevölkerung und notwendiger Sozialprogramme. Sie arbeiten mit den Gebietskörperschaften der Exekutive zusammen, denen die gesellschaftlichen Einrichtungen unterstehen, und übernehmen kommunale Projekte und Mittelzuteilungen für ihnen vorgelegte Initiativen. Darüber hinaus koordinieren sie diverse Hilfsmaßnahmen (*misiones sociales*), die von verschiedenen Exekutivorganen getragen werden.

Laut Erhebungen, die im September 2013 in den Gemeinden durchgeführt wurden, arbeiten im Land 40.035 Gemeinderäte, 1.294 Büros für Gesellschaftliche Auseinandersetzung und 28.791 soziale Bewegungen. Diese Zahlen zeigen, dass die Gremien, die dieses Netzwerk bilden, in jedem noch so kleinen Gemeinwesen im Lande vertreten sind. Diese Organisationen entwickeln sich zu Schnittstellen zwischen dem Staat und der Bevölkerung, die von deren Präsenz immer stärker abhängig wird.

Die Koordinationsgremien, insbesondere die Büros für Gesellschaftliche Auseinandersetzung und in manchen anderen Fällen Erzeuger- oder Bauernräte, erringen Sichtbarkeit, Autorität und die Fähigkeit zum Umgang mit Ressourcen. In einigen Fällen werden sie zu Schnittstellen

zwischen den Gemeinden und den Organen der Zentralmacht. Damit werden Körperschaften, die nicht von der Bevölkerung gewählt wurden, zu politischen Akteuren. Sie übernehmen zunehmend Funktionen, die eigentlich den Bürgermeisterämtern oder Vertretern der Exekutive zukämen. Hinzu kommt, dass das durch diese Einrichtungen gebildete Netzwerk Teil der so genannten zivil-militärischen Verschmelzung wird. Diese Entwicklung wurde bislang immer als Mobilisierungs- und Reaktionsfähigkeit der organisierten Bevölkerung verstanden, an der Seite von Armee und Miliz Sicherheits- und Verteidigungsaufgaben wahrzunehmen. Bei Anlässen in jüngerer Vergangenheit wurde dabei stets das strategische Konzept eines verlängerten Volkskrieges hervorgehoben, das eine gemeinsame Anstrengung von Zivilpersonen und Soldaten zur Landesverteidigung vorsieht.

Im Dezember 2010 erging eine Reihe von Gesetzen, die als umfassendes Regelwerk zur Schaffung eines auf Kommunen basierenden Staates dienen und zudem den Weg zu einem auf neuen Produktionsformen basierenden Wirtschaftsmodell ebnen sollen. Hierzu gehören das Grundlagengesetz zur Volksmacht, das Grundlagengesetz zur Planung des Öffentlichen Lebens und der Gesellschaftlichen Entwicklung, das Grundlagengesetz zu Kommunen sowie das Gesetz zum kommunalen Wirtschaftssystem.

Obwohl diese Gesetze die Organisationsformen der so genannten Volksmacht als einer Hauptgrundlage der neuen gesellschaftspolitischen Struktur beschrei-

Die Akteure des kommunal organisierten Staates können sich in verschiedene Funktionen einbringen und bei der Umsetzung von Maßnahmen der öffentlichen Politik mitwirken.

ben, ist hier hervorzuheben, dass ein bedeutender Teil der in den Vorjahren erlassenen Gesetze bereits den Boden dafür bereit hat.

Die Akteure des kommunal organisierten Staates können sich in verschiedene Funktionen einbringen und bei der Umsetzung unterschiedlicher Maßnahmen der öffentlichen Politik mitwirken. Es wurden mindestens 70 Gesetze erarbeitet, die sich mit den Organisationsformen der Volksmacht befassen oder als Muster für die Zusammenarbeit dienen sollen, etwa durch die Beschreibung von Planungsprozessen oder von Aufsichts- und Kontrollgremien seitens dieser Akteure. Es handelt sich damit eindeutig um einen Parallelstaat, der Funktionen wahrnimmt, die vordem ausschließlich den traditionellen politischen

Einheiten vorbehalten waren. Die Bereiche, in die dieser Parallelstaat hineinreicht, erstrecken sich über die Organisation und Regulierung des Fischfangs bis zur Strukturierung von Sportverbänden oder den Abläufen zur Beantragung von Finanzhilfen für Kleinunternehmen.

Nach einem Übergangsprozess existieren in Venezuela inzwischen zwei Staaten nebeneinander, zwischen denen es Reibungen gibt und in denen die Instanzen der Exekutive in den Händen derselben Kräfte liegt, die die politische Macht im Lande innehaben. Für diesen Übergangsprozess müssen Ressourcen aufgewendet werden. Es kommt zur Vereinnahmung von Handlungsräumen der einen durch die andere Seite, und es bedarf eines enormen Personalbestandes, der die Leistungen eines paternalistischen Staatssystems unter der Bevölkerungsmehrheit verteilt. Letzteres geschieht in Form von Sozialprogrammen oder formell übertragenen Aufgaben, durch eine direkte Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen, durch eine staatliche Körperschaft oder mittels Initiativen zu Arbeitszeitregelungen.

Es bedarf eines enormen Personalbestandes, der die Leistungen eines paternalistischen Staatssystems unter der Bevölkerungsmehrheit verteilt.

Diese Parallelstrukturen müssen freilich finanziert werden. Zu den Finanzierungsquellen gehören Transferzahlungen aus dem Staatshaushalt über vom Bundesrat der Regierung geschaffene Kanäle. Zudem ist anzunehmen, dass die besagten Strukturen aus Programmen und Initiativen von Körperschaften der Zentralregierung und der PDVSA gespeist werden und überdies auf Quellen zurückgreifen, die außerhalb des regulären Haushalts liegen.⁵

5 | Einer Regelung nach fließen die Devisen, die von der PDVSA innerhalb des aktuellen Haushaltsrahmens über den Rohölpreis pro Barrel hinaus eingenommen werden, nicht der Zentralbank zu und können in einem der unter der Regierung Chávez eingerichteten Sparfonds angelegt werden. Diese Fonds unterliegen keiner Rechnungsprüfung, so dass es keine offiziellen Zahlen über ihr Vermögen und ihre Ausgaben gibt. Um den Stellenwert dieser Vermögenswerte einigermaßen einordnen zu können, ging man im Haushaltsgesetz 2013 von einem Rohölpreis von 55 US-Dollar pro Barrel aus, obwohl er lange Zeit über 100 US-Dollar pro Barrel gelegen hatte.

VOLKSWIRTSCHAFT IM ZANGENGRIFF

Eine für Chávez' Amtszeit charakteristische Erscheinung ist das Institutionengefüge, das Grundlage und Referenzrahmen für eine Neuorganisation der Gesellschaft bildet. Die

Allein in der Wirtschaft gibt es mehr als 300 Normen mit Gesetzesfunktion bzw. quasigesetzlicher Funktion, die sich auf die Produktionstätigkeit auswirken.

Zahl an Gesetzen, Normen und Verordnungen, die sich auf diesen gesellschaftlichen Umbau beziehen, ist inzwischen unüberschaubar. Allein im Bereich der Wirtschaft gibt es mehr als 300 Normen mit Gesetzesfunktion bzw. quasigesetzlicher Funktion, die sich auf die Produktionstätigkeit auswirken. Dazu gehören auch Instrumente, die über den makroökonomischen Bereich hinausgehen und in die Regeln und Rahmenbedingungen eingreifen, in denen sich die private Wirtschaftstätigkeit vollzieht.

Gleichzeitig verstärkt sich die staatliche Produktionskapazität, wobei es zu immer stärkeren Kontrollen und Eingriffen kommt. Dies geschieht mittels Datensätzen, Online-Kontrollsystemen und behördlicher Kontrolle bestimmter Geschäftsentscheidungen. Parallel dazu wird auch eine steigende Zahl von Einrichtungen zur Aufsicht und Überwachung privater Unternehmen geschaffen und deren Befugnisse werden stetig erweitert.

Seit 2003 wurden Maßnahmen zur Unkündbarkeit von Arbeitsverhältnissen eingeführt und zunehmend rigider umgesetzt. Aufgrund dieser Maßnahmen und ihrer Auslegung durch die Regierung können keine betrieblich begründeten Änderungen beim Arbeitslohn mehr erfolgen. 2012 wurde zudem die Rahmengesetzgebung in diesem Bereich reformiert, wodurch die Unternehmen höheren Auflagen und stärkerer Kontrolle unterworfen wurden. Dies hat sich auf die Arbeitskosten sowie auf das institutionelle Risiko für die Arbeitgeber negativ ausgewirkt. Im Zusammenhang mit der Kontrolle des Staates über die betriebliche Tätigkeit sind harte Sanktionen eingeführt worden. Staatliche Eingriffe bis hin zur Enteignung von Unternehmen sind verbreitet.⁶

6 | Das jüngste Beispiel ist die Übernahme des Zellstoff- und Papierherstellers Manpa. Präsident Maduro begründete diese Maßnahme mit außerordentlichen Verzögerungen in Herstellung und Vertrieb. Vgl. Nicolás Maduro, „Intervenida empresa Manpa involucrada en sabotaje económico“, 25.09.2013, <http://nicolasmaduro.org.ve/presidente/intervenida-empresa> [10.02.2014].

KOMMUNIKATION ALS SCHLÜSSELFAKTOR

Seit 2005 strebt die venezolanische Regierung nach der Hoheit über die Kommunikationswege. Inzwischen verfügt sie über fünf Fernsehkanäle (*VTV, Vive TV, Asamblea Nacional TV, TVES* und *Ávila TV*), *Telesur, Radio Nacional de Venezuela* sowie die vier Sender, die das YVKE Mundial-Netz bilden; ferner das Ven-Global news-Netz, die Tageszeitungen *Vea, El Correo del Orinoco* und *Ciudad Caracas*. Hinzu kommen etwa 400 kommunale Radiosender, 36 kommunale Fernsehsender und rund 100 Zeitungen.⁷ Neben den Medien, die sich direkt in staatlicher Hand befinden, gibt es auch viele, die sich im Besitz regierungsnaher Privatpersonen befinden. Mittels verschiedener Mechanismen, vor allem aber durch das Gesetz zur Sozialen Verantwortung in Radio und Fernsehen, hat die Regierung zunehmend Druck hinsichtlich Programmthemen und -inhalten aufgebaut. Dem staatlichen venezolanischen Medienkonglomerat Sistema Bolivariano de Comunicación e Información (SIBCI) kommt hierbei eine Schlüsselrolle in der Organisation der Nachrichten- bzw. Propagandaströme zu.



Demonstration für die Meinungsfreiheit am 31. März 2004 in Caracas: Die venezolanische Regierung unterbindet kritische Fragen und die Arbeit alternativer politischer Akteure. | Quelle: © Leslie Mazoch, picture alliance, AP Photo.

7 | Marcelino Bispal, „Hegemonía para cambiar la identidad“, in: Michelle Roche Rodríguez (Hrsg.), *Album de Familia. Conversaciones sobre nuestra identidad cultural*. Editorial Alfa, Colección Hogueras, Caracas, 2013.

Auf diese Weise wird die Verbreitung kritischer Fragen ebenso erschwert wie die Präsentation alternativer politischer Akteure. Insbesondere in Wahlkampfzeiten läuft die Propagandamaschinerie auf Hochtouren. Gesellschaftlich betrachtet ist ein Rahmen entstanden, der Wahrnehmungsräume und Freizeitunterhaltung des Publikums einengt.

DER AUFBAU DER STAATSPARTEI

Die fortschreitende Ausbildung einer Staatspartei in Venezuela äußert sich in einer zunehmenden Überlappung zwischen den führenden Köpfen der Exekutive und denen der Vereinigten Sozialistischen Partei Venezuelas. Dies führt dazu, dass strategische und operative Entscheidungen sowie solche zu Mobilisierung und Propaganda zunehmend innerhalb eines einzigen, immer mehr verschmelzenden Kontinuums getroffen werden.

Bei den Präsidentschaftswahlen vom 7. Oktober 2012, in denen der schwerkranke Chávez noch einmal wiedergewählt wurde, ließ sich beobachten, dass sowohl öffentliche Einrichtungen als auch kommunale Organe genutzt wurden, um Wähler zu mobilisieren. Umgesetzt wurde dies durch Einheiten einer Basisorganisation, die

Die politische Instrumentalisierung der Gemeinderäte und anderer Gremien findet ihren deutlichsten Ausdruck in deren Einbindung in den Gran Polo Patriótico.

sich Unidades de Batalla Carabobo⁸ (Carabobo-Kampfgruppen) nennt. Hierbei wurden das Spektrum der Ressourcen und das offene gemeinsame Handeln deutlich. Die politische Instrumentalisierung der Gemeinderäte und anderer Gremien findet ihren deutlichsten Ausdruck in deren Einbindung in den Gran Polo Patriótico (GPP), den Großen Patriotischen Bund. Diesen Namen trägt das Bündnis aus Parteien und sozialen Bewegungen, das die offizielle politische Linie unterstützt. Bislang waren diese Organisationen die Frucht einer Initiative der Gemeinden und wurden von der Vereinigten Sozialistischen Partei Venezuelas (PSUV) oder den politischen Instanzen kaum gefördert. Die erste Registrierungswelle sozialer Bewegungen für den GPP erfolgte zwischen dem 14. Oktober und dem 6. November

8 | Diese Kampfgruppen ändern bei jedem Wahlkampf ihre Bezeichnung, je nachdem, welche Funktion die offiziellen Stellen in der betreffenden Kampagne herausheben wollen. Bei den Kommunalwahlen vom 8. Dezember 2013 trugen sie beispielsweise den Namen von Hugo Chávez.

2011. Den hierzu von der PSUV veröffentlichten Zahlen nach traten ihm insgesamt 32.080 Organisationen und soziale Bewegungen bei.⁹

Nachdem Nicolás Maduro als Nachfolger Chávez' im März 2013 die Amtsgeschäfte übernommen hatte, verkündete er das Ziel, aus der PSUV eine Organisation zu machen, die eine Aufgabe auch außerhalb des Wählerauftrags wahrnimmt, indem sie sich um die Bedürfnisse der Gemeinden kümmert. In diesem Zusammenhang kündigte er unter anderem eine Veränderung in der Organisationsstruktur der Partei an. Dieser Plan wurde im Rahmen eines Programms mit dem Titel Gobierno de Calle (Regierung auf den Straßen) umgesetzt. Es handelt sich um ein Experiment, bei dem die Aktivisten der PSUV, begleitet von den sozialen Bewegungen, Hausbesuche durchführen sollen, um die Bedürfnisse der Familien auszuloten und festzustellen, wo und inwieweit staatliche Hilfen gefragt sind. Diese Besuche dienen auch dazu, festzustellen, ob die Besuchten zur Wahl gehen, und welche Maßnahmen zur Mobilisierung und für die Logistik am Wahltag notwendig sind.



Nachfolger von Hugo Chávez: Präsident Nicolás Maduro will die Position der PSUV stärken. | Quelle: Joka Madruga, TerraLivre Press.com ©.

9 | „32.080 organizaciones se registraron en el Gran Polo Patriótico“, PSUV, 11.11.2011, <http://psuv.org.ve/temas/noticias/32080-organizaciones-se-registraron-gran-polo-patriotico> [10.02.2014].

Gleichzeitig wurden Name und Zuschnitt des Ministeriums für kommunale Angelegenheiten geändert, das sich fortan auch um die sozialen Bewegungen kümmern sollte. Es wurde auch die Schaffung einer Nationalen Aufsichtsbehörde für den Sozialen Schutz angekündigt, in der die Tätigkeit aller gesellschaftlichen Aktivistengruppen gebündelt wurde (gegenwärtig mehr als 25 landesweit tätige Initiativen und diverse Kleingruppen, die 2013 geschaffen wurden und verschiedenen Ministerien unterstehen). Später wurde die Schaffung eines nationalen Systems der Aktivistengruppen angekündigt, dem alle (tatsächlichen und potenziellen) Nutznießer dieser Hilfsprogramme angehören sollen. Damit sollen bürokratische Hindernisse abgebaut und jeder Form von Korruption derer, die den Zugang der Venezolaner zu den Sozialprogrammen regeln, ein Riegel vorgeschoben werden.

Unklar ist, ob all diese Maßnahmen Teil eines größer angelegten Konzeptes oder voneinander isolierte Initiativen sind. Die erklärte Absicht, aus der PSUV eine Partei mit kommunaler und gesellschaftlicher Funktion zu machen, deutet darauf hin, dass diese Initiativen ein Instrument sind, das auf eine neue Art des Zusammenlebens in der Gesellschaft abzielt. Dabei übernehmen sie die Rolle kleiner Organisationseinheiten innerhalb der Gemeinden. Das Endergebnis kann eine Art zivil-militärische Regierung sein, wie Maduro die höchste Regierungsinstanz bezeichnet hat, koordiniert mit einem Verteilungs- und Mobilisierungsapparat, der auf zentralisierten Kommunikationskanälen basiert und politisch motivierten Beschränkungen unterworfen ist.

AUSBLICK: FORTSETZUNG DER TRANSFORMATION UNTER PRÄSIDENT MADURO

Die Regierung Maduro, die am 18. April 2013 ihre Tätigkeit aufnahm, setzt die zentralistische Ausrichtung des Staates und seine Ausdehnung auf weitere von ihm kontrollierte Bereiche fort. Zu ihren Mitteln zählen dabei die zunehmende militärische Präsenz und eine ausgeprägte Schlüsselrolle der PSUV. Die Partei hält das Räderwerks sozialer Organisationen in Gang und vereinnahmt sie im Sinne der Zentralmacht.

In wenig mehr als vier Monaten wurden ein neues Ministerium geschaffen und neue politisch-administrative Gebilde eingeführt, die Investitionsanreize und verschiedene Regierungsebenen betreffende Tätigkeiten koordinieren sollen: die Strategischen Regionen für Ganzheitliche Entwicklung (REDIs). Zudem wurden für kurzfristige Bedürfnisse oder Programme fünf Oberorgane innerhalb der öffentlichen Verwaltung geschaffen (Gesundheitsstab, Landwirtschaftsstab, Zivil-militärischer Grenzstab, Stab der Arbeiterschaft von Guayana und Wirtschaftsstab). Im Oktober 2013 musste Maduro der Nationalversammlung den Plan zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes für den Zeitraum von 2014 bis 2021 sowie den Entwurf des Haushaltsgesetzes vorlegen. Diesen Dokumenten kommt große Bedeutung bei der Festlegung des längerfristigen Kurses zu. Jüngste Entwicklungen deuten auf eine Verstärkung der Zentralisierung und Kontrolle hin. Programmatische und ideologische Gesichtspunkte könnten zu Deckmänteln für den Ausbau zentralistischer Machtstrukturen werden.

Jüngste Entwicklungen deuten auf eine Verstärkung der Zentralisierung hin. Programmatik und Ideologie könnten zum Deckmantel für den Ausbau zentralistischer Machtstrukturen werden.

Die eingeführten Instrumente lassen verschiedene Arten von Restriktionen erwarten. Sie betreffen einerseits das Leben und die Rechte der Bürger. Außerdem zählen dazu kritische Elemente wie die gesellschaftspolitische Struktur, das Aufblähen des Staatsapparats, die verstärkte Abhängigkeit von Einnahmen aus dem Erdölexport und die zunehmende Unterordnung der Gesellschaft unter Entscheidungen und Einrichtungen der Zentralregierung. Dieser substanzielle Wandel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft scheint unter den jetzigen Umständen kaum noch reversibel, auch nicht im ohnehin unwahrscheinlichen Fall eines demokratischen Machtwechsels. Denn es ist kaum wahrscheinlich, dass die Mechanismen der sozialen Hilfsprogramme ohne Auswirkungen auf das tägliche Leben der Mehrheit der Bevölkerung abgebaut werden können. Nur wenn Vereinbarungen getroffen werden, die eine Umstrukturierung des institutionellen Rahmens bewirken, ist auf eine Rückkehr in demokratische Bahnen zu hoffen sowie auf die Möglichkeit, langfristige Szenarien für eine nicht-staatliche Wirtschaftstätigkeit schaffen zu können.

Einen einfachen Ausweg aus der aktuellen Situation wird es nicht geben. Präsident Maduro steht vor der Herausforderung, nicht nur die politische, sondern auch eine schwere ökonomische und soziale Krise zu überwinden. Waren- und Nahrungsmittelknappheit, Inflation, Gewalt und Kriminalität, Korruption, Rechtslosigkeit und Unordnung machen den meisten Bürgern des Landes schwer zu schaffen. Sollte die Regierung die Probleme nicht in den Griff bekommen, dürfte sie weiterhin an Zustimmung verlieren. Die Krise hat somit das Potenzial, das politische Überleben der Regierung zu gefährden. Die Opposition sieht sich hingegen mit dem Problem eines inneren Richtungsstreits konfrontiert. Ohne die notwendige Geschlossenheit wird sie es schwer haben, die kritische Masse zu erreichen, die zur Lösung des Konflikts erforderlich ist. Derweil steuert Venezuela als ein Land zwischen Sozialismus und politischer Dauerkrise einer ungewissen Zukunft entgegen.

Dieser Beitrag wurde aus dem Spanischen übersetzt.



GEMEINSAM MEHR ERREICHEN

DER FREUNDESKREIS DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.

Der Freundeskreis bietet all jenen eine Heimat, die sich den christlich-demokratischen Grundwerten im Sinne Konrad Adenauers verbunden fühlen und auf dieser Basis ihren Teil zur Weiterentwicklung der Gesellschaft leisten wollen.

Die Förderer des Freundeskreises gehören zur „KAS-Familie“ und stehen in regelmäßigem Kontakt mit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie erhalten kostenlos aktuelle Informationen über Arbeitsschwerpunkte und auf Wunsch erstellen die Experten der Stiftung individuelles Informationsmaterial zu ausgewählten politischen Themengebieten.

Exklusiv für den Freundeskreis bietet die Stiftung Seminare mit hochkarätigen Referenten an. Unterstützt vom internationalen Netzwerk der KAS ermöglichen politische Studienreisen den Förderern einmalige Einblicke und unvergessliche

Eindrücke der besuchten Länder und ihrer Politik, Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur.

Als Förderer im Freundeskreis tragen Sie dazu bei, die Leistungsfähigkeit und hohe Qualität des Angebots der Konrad-Adenauer-Stiftung langfristig zu sichern. Wir bedanken uns für Ihr Engagement!

Weitere Informationen über den Freundeskreis und den jährlichen Förderbeitrag finden Sie unter **www.kas.de/freundeskreis**

Ihr Ansprechpartner:

Marcus Derichs

Telefon: 02241/2462616

Telefax: 02241/2462539

marcus.derichs@kas.de

Freundeskreis
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12 | 53754 Sankt Augustin



FREUNDESKREIS
DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

4 | 14



Konrad
Adenauer
Stiftung