

# KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

## PROTESTE AUS DER MITTELSCHICHT



■ **Politik ohne Mitte – Argentiniens Regierung ignoriert die Unzufriedenheit der wachsenden Mittelschicht**  
*Kristin Wesemann / Daniel Schlierenzauer*

■ **Lautstark gegen die alten Eliten: Bulgariens junge Mittelschicht geht auf die Straße**  
*Marco Arndt*

■ **Eine Verfassung für alle Tunesier: Neue Verfassung setzt Hoffnungsschimmer – Herausforderungen bleiben**  
*Hardy Ostry*

■ **Senegal nach zwei Jahren Regierung Macky Sall: Stabilität, bessere Regierungsführung, aber wenige sichtbare Erfolge**  
*Andrea Kolb / Ute Bocandé*

■ **Held oder Verräter? Die Einschätzungen in Deutschland und den USA über Edward Snowden, NSA und Datensicherheit gehen auseinander**  
*Stefan Burgdörfer / Daniel Fuglestad*





**KAS**  
**AUSLANDSINFORMATIONEN**  
**5 | 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 96-53 383

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

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

E-Mail: [nadine.mensel@kas.de](mailto:nadine.mensel@kas.de)

**Bankverbindung:**

Commerzbank Bonn

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

Andrea Ellen Ostheimer

Jens Paulus

**Verantwortliche Redakteurin:**

Dr. Nadine Mensel

*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



*CO<sub>2</sub>-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) ausgezeichnet ist.*

## **Inhalt**

### **4 | EDITORIAL**

#### **Proteste aus der Mittelschicht**

- 7 | POLITIK OHNE MITTE – ARGENTINIENS  
REGIERUNG IGNORIERT DIE UNZUFRIEDENHEIT  
DER WACHSENDEN MITTELSCHICHT**  
*Kristin Wesemann / Daniel Schlierenzauer*

- 32 | LAUTSTARK GEGEN DIE ALTEN ELITEN:  
BULGARIENS JUNGE MITTELSCHICHT GEHT  
AUF DIE STRASSE**  
*Marco Arndt*

#### **Andere Themen**

- 50 | EINE VERFASSUNG FÜR ALLE TUNESIER:  
NEUE VERFASSUNG SETZT HOFFNUNGS-  
SCHIMMER – HERAUSFORDERUNGEN BLEIBEN**  
*Hardy Ostry*
- 67 | SENEGAL NACH ZWEI JAHREN REGIERUNG  
MACKY SALL: STABILITÄT, BESSERE REGIERUNGS-  
FÜHRUNG, ABER WENIGE SICHTBARE ERFOLGE**  
*Andrea Kolb / Ute Bocandé*
- 90 | HELD ODER VERRÄTER? DIE EINSCHÄTZUNGEN  
IN DEUTSCHLAND UND DEN USA ÜBER EDWARD  
SNOWDEN, NSA UND DATENSICHERHEIT GEHEN  
AUSEINANDER**  
*Stefan Burgdörfer / Daniel Fuglestad*



## EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

die Mittelschicht wächst in einer zunehmenden Zahl von Ländern. Zu dieser Gruppe zählt die Weltbank Menschen mit einem Einkommen je nach Land zwischen zehn bis 50 US-Dollar pro Tag. Umfasste die Mittelschicht 2005 weltweit ca. 300 Millionen Menschen, gehen Prognosen von 1,9 Milliarden Menschen im Jahr 2030 aus. Mit ihrem Umfang nimmt auch ihre politische Bedeutung zu. Dieser Trend ist vor allem im Zusammenhang mit einigen Schwellenländern erneut ins öffentliche Interesse gerückt: In China tauscht sich eine wachsende, zunehmend technisch ausgestattete Mittelschicht im digitalen Raum über gesellschaftliche Entwicklungen aus. In Brasilien nutzen Demonstranten aus der Mitte der Gesellschaft die Aufmerksamkeit, die das Land durch die Fußballweltmeisterschaft erfährt, zu Protesten gegen die Regierung und gegen steigende Preise. Auch in Bulgarien, einem EU-Mitgliedstaat mit Nachholbedarf in der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung, formiert sich langsam eine neue Zivilgesellschaft. Marco Arndt beschreibt sie in dieser Ausgabe als „eine im Wachstum befindliche, zarte Pflanze, die bislang keine tiefe gesellschaftliche Verwurzelung hat“.

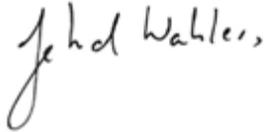
Es wäre indessen verfrüht, vom Aufstieg der Mittelschichten direkt auf positive Effekte für die weltweite demokratische Entwicklung zu schließen. Manche Hoffnungen, die mit der Mittelschicht verbunden sind, haben sich bislang nicht erfüllt. Wirtschaftswachstum und Einkommenszuwächse führen allein nicht zu Fortschritten in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Bürgerbeteiligung. Wenn sie die Regierungsführung ihres Landes als unzureichend wahrnehmen oder aus dem Wirtschaftsaufschwung

keine Dividende in Form demokratischer Beteiligung folgt, reagieren die Angehörigen der Mittelschicht oftmals mit Verdruss, dem Rückzug ins Private und in den Konsum. Kristin Wesemann und Daniel Schlierenzauer berichten in dieser Ausgabe, innerhalb der argentinischen Mittelschicht werden Vorstellungen geteilt, „wie das gute Leben auszu-sehen hat: Bildung, Sicherheit und eine bessere Zukunft für die Kinder. Aus diesem persönlichen Wunsch entsteht allerdings kein politischer Wille. Man kämpft nicht für ein besseres Schulsystem, sondern schickt das Kind auf die Privatschule.“

National wie global können die Mittelschichten den politischen und sozioökonomischen Wandel befördern. Wenn sie sich einmal etabliert haben, können sie ihn aber genauso blockieren. Die Mittelschichten können Agenten des Wandels sein, doch oftmals streben sie diese Rolle selbst nicht an. Denn in vollständig demokratischen, partizipativen und gesellschaftlich integrierten gesellschaftlichen Systemen gerieten ihre Privilegien und der teils mühsam erarbeitete Status wieder in Gefahr – die Mittelschichten spüren den Druck von unten.

Aus diesen Befunden folgt eine unsichere Prognose über künftige Entwicklungserfolge. In vielen Ländern mit wachsenden Mittelschichten bleiben strukturelle wirtschafts- und steuerpolitische sowie demokratische Reformen aus. Traditionelle Machtstrukturen werden nicht angetastet. In ihrer internationalen Entwicklungszusammenarbeit macht sich die Konrad-Adenauer-Stiftung daher für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft stark. Wir fördern politische Ansätze zur nachhaltigen Armutsbekämpfung sowie zum Ausbau und zur Stärkung der Mittelschichten. Beides gehört zusammen: Nach dem überwiegend quantitativen Mittelschichtwachstum ist eine weiterführende, strukturverändernde Agenda gefragt. Dazu gehören Reformen im Bildungs- und Gesundheitssystem, bei der sozialen Sicherung, im Steuer- und Bankensystem, in Bürokratie und Verwaltung sowie die Bekämpfung der Korruption und die Stärkung von Rechtsstaat und Good Governance.

Mit unserer politischen Beratungsarbeit möchten wir dazu beitragen, zu verhindern, dass wir uns in einigen Jahren mit einem „Wachstum ohne Entwicklung“ konfrontiert sehen. Die Jahre des wirtschaftlichen Aufschwungs wären dann in Bezug auf unser Kernanliegen – Auftrag: Demokratie! – verlorene Jahre gewesen.

A handwritten signature in black ink, reading "Gerhard Wahlers," with a stylized, cursive script.

Dr. Gerhard Wahlers  
Stellvertretender Generalsekretär

[gerhard.wahlers@kas.de](mailto:gerhard.wahlers@kas.de)

## POLITIK OHNE MITTE

### ARGENTINIENS REGIERUNG IGNORIERT DIE UNZUFRIEDENHEIT DER WACHSENDEN MITTELSCHICHT

*Kristin Wesemann / Daniel Schlierenzauer*

Argentiniens Mittelschicht ist alles andere als zart besaitet. Dafür hat sie schon zu viele wirtschaftliche oder politische Krisen erlebt. Die Angst vor einem Absturz, wie man ihn 2001/2002 erlebt hat, ist ein ständiger Begleiter der *clase media* am Río de la Plata. Die Sorgen sind allerdings in den vergangenen zwei Jahren größer geworden: Die Wirtschaft wächst kaum noch, die Inflation steigt und steigt, die Kriminalität wird auch in den besseren Vierteln zur Bedrohung. Bislang reagiert die Mittelschicht erstaunlich ruhig. Die letzten großen Proteste gab es vor mehr als einem Jahr, es scheint mitunter, als habe sich die Mittelschicht in ein inneres Exil begeben, darauf wartend, dass die Ära des Kirchnerismus nach mehr als einem Jahrzehnt endlich zu Ende geht.

Massenproteste blieben zuletzt aus. Dennoch begleiten unzählige Polizisten und Sicherheitskräfte jede noch so kleine Ansammlung. Die Furcht vor einer Gewaltspirale in der Mitte der Gesellschaft ist groß. Verlierer wären diejenigen, für die am meisten auf dem Spiel steht: die Argentinier aus der Mittelschicht mit ihrem erarbeiteten Wohlstand.

Rückblick, Argentinien um die Jahreswende 2013/2014: Seit Wochen beherrscht extreme Hitze weite Teile des Landes. Zahlreiche Stadtteile und Landstriche sind von der Stromversorgung abgeschnitten. Die marode Infrastruktur bringt die Versorgung mit Energie und Wasser an den Rand des Kollapses; Devisen, um fossile Brennstoffe im Ausland zu kaufen, werden knapp. Die Inflation klettert auf fast 30 Prozent, wieder einmal. Die Regierung entscheidet sich für immer neue Preis- und Kapitalkontrollen. Militante Anhänger von Präsidentin Cristina Kirchner wickeln sich in



Dr. Kristin Wesemann leitet das Auslandsbüro Argentinien der Konrad-Adenauer-Stiftung.



Daniel Schlierenzauer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Buenos Aires.

blaue Westen und marschieren durch die Supermärkte. Sie wollen kontrollieren, ob die fast 200 Preisvorgaben befolgt werden. Der Schwarzmarktdollar steigt, der Peso wertet innerhalb weniger Januartage um 30 Prozent ab. In 20 Provinzen kommt es zu massenhaften Plünderungen, und weil die Polizei streikt, greifen die Bürger zur Selbstjustiz. 13 Menschen kommen zu Tode.<sup>1</sup> Die Präsidentin tauscht einen Minister nach dem anderen aus, tritt aber selbst kaum in Erscheinung. Man sagt, sie rede nur noch mit zwei, vielleicht drei Vertrauten. Noch ist Urlaubszeit, noch gibt es nur kleinere Wutausbrüche, *piquetes* (Straßenblockaden) oder kleine *cacerolazos* (lautstarker Protest mit Töpfen und Pfannen) im Stadtviertel.

### **ARGENTINIENS MITTELSCHICHT: LEBENSGEFÜHL UND LEBENSZIEL**

Doch wer ist diese Mittelschicht, die da demonstriert? Das Erste, was sich in argentinischen Schriften findet, ist die Klage darüber, wie schwierig es sei, dieser eine Definition oder auch nur eine Form zu geben. Die Zugehörigkeit zur Mittelschicht zeigt sich nicht nur am Haushaltseinkommen; sie ist vor allem ein politisches und ein gesellschaftliches Gefühl. Angehöriger der Mittelschicht zu sein und zu bleiben ist ein Lebensziel.

Acht von zehn Argentinern fühlen sich ihr zugehörig (2012 waren es sogar 90 Prozent),<sup>2</sup> wobei der Unterschied zwischen Selbsteinschätzung und Wirklichkeit groß ist.<sup>3</sup> Fachleute beleuchten daher nicht nur das Einkommen, sondern auch die Werte, für die die Mittelschicht Argentiniens historisch steht. Ezequiel Adamovsky, Autor der Monografie *Historia de la clase media argentina* und zugleich Kritiker des Mittelschicht-Konzepts, sagt, die Einstufung werde für „moralische Beurteilungen“ und Abgrenzungen genutzt. Zumeist falle auf die Mittelschicht ein positives Licht, sie

1 | „Confirmaron otro muerto en Tucumán y ya son 13 las víctimas tras la revuelta en 20 provincias“, *La Nación*, 12.12.2013, <http://www.lanacion.com.ar/1646724> [17.04.2014].

2 | Evangelina Hiimitian, „La nueva ‚clase o‘: los obligados a elegir con el bolsillo“, *La Nación*, 07.10.2012, <http://lanacion.com.ar/1515085> [17.04.2014].

3 | Guadalupe Piñeiro Michel, „Ser ‚clase media‘: definen cuánto hay que ganar y alertan por freno en movilidad ascendente“, 20.09.2013, <http://www.iprofesional.com/notas/169820> [17.04.2014].

stehe für alles Moderate, Vernünftige, für Bildung und ehrliche Arbeit, für sozialen Aufstieg und geordnete Familienverhältnisse, für Großeltern, die aus Europa eingewandert sind, und insgesamt für das Beste an Argentinien.<sup>4</sup> Diese Einstufung gebe nur der Mittelschicht politisches Gewicht; alle anderen seien mithin ein „hoffnungsloser Fall“.<sup>5</sup>

Domingo Sarmiento, Argentiniens Präsident von 1868 bis 1874, hatte diesen Gegensatz schon Mitte des 19. Jahrhunderts unter dem Titel *Zivilisation und Barbare*<sup>6</sup> beschrieben. Der „Facundo“, wie Sarmientos Buch auch genannt wird, ist eine Art Gründungsmanifest der Republik Argentinien. Es orientiert sich an den europäischen Zivilisationsideen und enthält Spuren von Alexis de Tocqueville. Einwanderer aus Europa und Argentinier, die deren Ideen von Staat und Gesellschaft beibehielten, garantieren nach diesem Verständnis die Zivilisation. Einen Ort, an dem die Zivilisation in Argentinien lebt, hatte Sarmiento ebenfalls ausgemacht: Buenos Aires, der Gegenentwurf zum menschenleeren Land, zu den Pampas, dem Reich der *gauchos* und zur Herrschaft der *caudillos* mit ihren eigenen Regeln. Als Sarmiento Präsident wurde, änderte sich auch das Politikverständnis: Aus dem Motto „Regieren ist bevölkern“, dem Aufruf des Verfassungsvaters Juan Bautista Alberdis (1810 bis 1884), wurde „Regieren ist bilden“ (*Gobernar es educar*). Auch darum heißt es heute, Sarmiento hätte ein Land der Mittelschicht vor Augen gehabt.<sup>7</sup>

## **MAMA, PAPA, DER SCHULKITTEL UND DER POLIZIST AN DER ECKE**

Die Erzählung von der argentinischen Mittelschicht beginnt also mit Millionen Einwanderern, die am anderen Ende der Welt nach einem besseren Leben suchten.<sup>8</sup> Vor allem jene,

4 | Ezequiel Adamovsky, „Más allá del estereotipo“, *Le Monde diplomatique*, 07/2013, 9.

5 | Ebd.

6 | Domingo F. Sarmiento, *Facundo ó Civilización i Barbarie*, Proyecto Sarmiento, 1874, <http://proyectosarmiento.com.ar/trabajos.pdf/facundo.pdf> [17.04.2014].

7 | Ricardo Esteves, „Civilización o barbarie“, *La Nación*, 22.02.2010, <http://lanacion.com.ar/1235737> [17.04.2014].

8 | Siehe insbesondere: Valeria F. Falleti, *Movilización y protesta de las clases medias argentinas*, Universidad Autónoma Metropolitana, Mexiko Stadt, 06/2012, <http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/clasco/coediciones/20120920041042/Movilizacionyprotestadelasclasesmediasargentinas.pdf> [17.04.2014].

**Unter Hipólito Yrigoyen nahm die Mittelschicht erstmals aktiv am politischen Leben teil und trat – auch zu Lasten der Oberschicht – als eigenständiger Akteur auf.**

die sich als Kaufleute oder Angestellte verdingten, fanden eine politische Heimat, als Hipólito Yrigoyen von der Unión Cívica Radical (Radikale Bürgerunion, UCR) 1916 Präsi-

dent wurde. Erstmals nahm die Mittelschicht aktiv teil am politischen Leben, erstmals trat sie – auch zu Lasten der Oberschicht – als eigenständiger Akteur auf. Die Universitätsreform von 1918 ist dabei eine Zäsur, die bis heute nachwirkt und den Bildungsaufstieg für Arbeiterkinder ermöglicht. Das kostenlose Hochschulstudium ließ stolze Eltern sagen: „Mi hijo es doctor.“

Auch die Wirtschaft prosperierte, Argentinien stieg zu einem der weltgrößten Agrarexporteure auf. Eine Phase der Industrialisierung setzte erst 1930 ein und brachte einen neuen sozialen Akteur hervor – *el obrero*, den Arbeiter. Während die so genannte Oligarchie an Einfluss verlor, verteidigte die neue Mittelschicht ihren Status über ein Angestelltenverhältnis beim Staat, über Bildung oder Handel. Dies gelang, weil die Gewerkschaften noch schwach waren und den Arbeitern in den Fabriken kein politisches Gewicht verliehen.

Dann eroberte allerdings 1946 Juan Domingo Perón die Casa Rosada. Arbeiter, *descamisados* (Hemdlose) und *ca-becitas negras* (die „Schwarzköpfchen“, indigene Argentinier aus ländlichen Gebieten) hatten ihn zum Präsidenten gemacht. Er dankte es ihnen, indem er die Industrialisierung vorantrieb und dem Staat dabei die Hauptrolle gab. Seine Regierung verstaatlichte oder gründete Unternehmen, machte die Gewerkschaften mächtig und vergrößerte die Budgets für Bildung, Gesundheit, Wohnungsbau und soziale Sicherheit. Nun strebte auch die Arbeiterklasse nach Bildung und Aufstieg. Mit ihr musste sich die Mittelschicht, die politisch der Radikalen Partei nahestand, einen sozialen Raum teilen. Schon damals beschworen die Arbeiter ihre Einheit mit dem früheren General. „¡Perón, Perón, gran conductor, sos el primer trabajador!“ (Perón, Perón, großer Anführer, du bist der erste Arbeiter!), sangen sie.

Für ihre Kinder und auch sich selbst strebten die Peronisten jedoch die Zugehörigkeit zur Mittelschicht an, *clases medias* lautet das argentinische Kunstverb hierfür.<sup>9</sup> Heute

steht hierfür das nahezu romantische Bild vom traditionellen Peronismus: *mamá, papá, guardapolvo – y el policista en la esquina* (Mutter, Vater, der weiße Kittel als Teil der Schuluniform des Kindes – und der Polizist an der Ecke). Alles hatte seine Ordnung, die Schüler waren fleißig, der Polizist passte auf. Perón hatte sich keineswegs gegen die Mittelschicht gestellt. Im Gegenteil, er zog sie auf seine Seite und machte ihre Sache zur peronistischen. Zudem waren den Führungsfiguren des traditionellen Peronismus die Wünsche und Sorgen der Händler, Angestellten und Kaufleute nicht fremd. Sie waren oft selbst in diesem Milieu aufgewachsen. Erst in den 1960er Jahren, die auch viel Biedermeier in Argentinien zu Fall brachten, kehrte sich dies um. Ehemals anti-peronistische Sektoren wie Jugend und Intellektuelle peronisierten sich und begründeten damit sowohl die strukturellen Schwächen der argentinischen Mittelschicht als auch die Tragweite des Peronismus, der weniger politische Partei denn populäre und meist auch opportunistische Massenbewegung ist. Als Perón 1973 nach 18 Jahren aus dem Exil zurückkehrte, hatten sich vor allem seine jungen Anhänger eine Art sozialistische Republik erhofft; er selbst, inzwischen 78 Jahre alt, wollte Ordnung schaffen und hatte keine Sympathie für derlei Phantasien. Sein Tod 1974 legte dann die Schwäche der Institutionen bloß. Vom wirren Regieren seiner dritten Frau Isabelita desillusioniert, bejubelte nicht nur der Dichter Jorge Luis Borges den Militärputsch und die Machtübernahme der Generäle am 24. März 1976.

**Als Perón 1973 aus dem Exil zurückkehrte, erhofften sich seine Anhänger eine Art sozialistische Republik. Er selbst wollte Ordnung schaffen und hatte keine Sympathie für derlei Phantasien.**

Auch die Mittelschicht erhoffte sich Ruhe und Stabilität nach den Chaosjahren mit Schießereien und Morden auf offener Straße. Was folgte, war jedoch eine sechsjährige brutale Diktatur, die das Land in weiten Teilen entpolitisierte: „Von zu Hause zur Arbeit und von der Arbeit nach Hause“, wurde zum geflügelten Wort: bloß nicht auffallen, sich in nichts verwickeln lassen, eine Flucht ins innere Exil, zu Familie und Freunden. Die Militärs hinterließen ein wirtschaftliches Desaster, einen verlorenen Krieg um die Falklandinseln (Malvinen), tausende zerstörte Leben und Familien. Auch als der Radikale Raúl Alfonsín, 1983 erster Präsident nach der Diktatur, 1989 zurücktrat, herrschten Wirtschaftschaos und Hyperinflation. Die kumulierte

jährliche Inflation von 1975 bis 1988 ließ die Preise um das Zweimillionenfache steigen.<sup>10</sup>



Juan und Eva Perón im Jahr 1950: Dass der Peronismus bis heute Argentinien regiert, obwohl seine Präsidenten das Land oft schlechter hinterlassen, als sie es vorgefunden haben, gehört zu den großen argentinischen Rätseln. | Quelle: Caras y Caretas 2236 ©.

Ein peronistischer, also fast argentinischer Mythos besagt, dass die Radikalen erstens nicht regieren könnten und zweitens beim ersten Windhauch aus Angst die Macht abgäben. Der Peronismus begreift sich dagegen als Schlechtwetterbewegung – man überlebt Stürme, ja Orkane, und würde auch nach dem Weltuntergang als erste Tat Steine für einen neuen Präsidentenpalast sammeln. Dass der Peronismus bis heute Argentinien regiert, obwohl seine Präsidenten das Land oft schlechter hinterlassen, als sie es vorgefunden haben, gehört zu den großen argentinischen Rätseln.

Das Leben der Mittelschicht änderte sich in den 1970er und 1980er Jahren drastisch: Man verlor das Auto und die Hausangestellte, zwei Statussymbole der gehobenen Gesellschaft. Auch Restaurants und Cafés, oft als zweites Wohn-

10 | Eigene Berechnung auf Grundlage der offiziellen Zahlen des Nationalen Amtes für Statistik in Argentinien (INDEC), <http://indec.com.ar/indec.gov.ar.htm> [17.04.2014].

zimmer der Argentinier beschrieben, blieben leer. Erst der um sechs Monate vorgezogene Amtsantritt des Peronisten Carlos Menem stabilisierte die Situation und ließ Argentinien's Mittelschicht wieder stolz zeigen, wer sie sei und was sie habe. Menems Wirtschaftspolitik basierte auf der Währungsparität von US-Dollar und Peso zum Kurs von fast genau eins zu eins, der Öffnung des Marktes für ausländische Investitionen und Importe sowie auf Privatisierungen der großen Staatsbetriebe. Der Staat zog sich aus der Wirtschaft zurück, aber auch von seinen Aufgaben als Dienstleister. Doch die Feierlaune der „Pizza-und-Champagner“-Jahre war nicht von Dauer. In der zweiten Amtszeit Menems begann ein neuer Abschwung.

**Menems Wirtschaftspolitik basierte auf der Währungsparität von US-Dollar und Peso, der Öffnung des Marktes für ausländische Investitionen und Importe sowie auf Privatisierungen.**

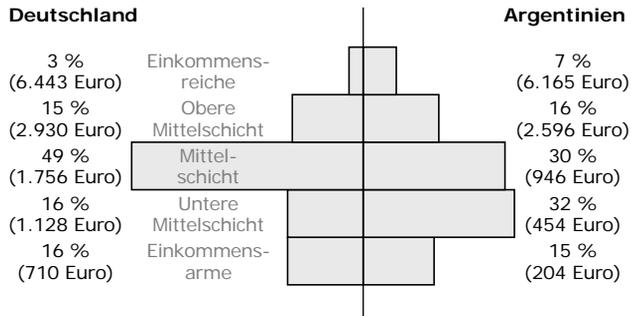
Die Präsidentschaft des radikalen Nachfolgers Fernando de la Rúa endete schnell und spektakulär: Während eines *cacerolazo* am 19. Dezember 2001 floh der Amtsinhaber mit dem Hubschrauber aus der Casa Rosada und hinterließ Chaos. In nur zwei Wochen erlebte Argentinien drei Präsidenten, den Zusammenbruch der Wirtschaft und einen Staatsbankrott, der bis heute – sozusagen als ewiges Trauma – nachhallt.

### **30 JAHRE DEMOKRATIE – UND DIE POLIZEI STREIKTE FÜR HÖHERE LÖHNE**

Am 10. Dezember 2013 sollte ganz Argentinien auf den Beinen sein, um sich selbst zu ehren und zu bejubeln. Auf den Tag genau vor 30 Jahren war das Land nach den bleiernen Jahren der Militärdiktatur zur Demokratie zurückgekehrt. Die Regierung hatte für diesen Tag ein großes Fest auf der Plaza de Mayo im Zentrum von Buenos Aires geplant und Anhänger aus dem ganzen Land in die Hauptstadt geholt. Sternförmig marschierten die in Evita-Che-Cristina-Néstor-Shirts gekleideten Gruppen auf und verschwanden fast in einem Meer von Fahnen und Spruchbändern. Cristina Kirchner, die sich nach einer Operation zwei Monate aus der Öffentlichkeit zurückgezogen hatte, trat wieder auf und lobte in einer halbstündigen Rede die zehn Kirchnerjahre seit 2003 als Quell der argentinischen Demokratie.

Abb. 1

**Die Mittelschicht aus ökonomischer Perspektive, Vergleich der Nettoeinkommen Argentinien und Deutschlands 2013**



Prozentuale Werte: Anteile der Einkommensgruppe an der Gesamtbevölkerung (Haushaltseinkommen der Einkommensgruppen).  
 Quelle: Eigene Darstellung, Angaben für Deutschland nach Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2009, <http://iwkoein.de/de> [17.04.2014]; für Argentinien nach Consultora W, 2013, <http://consultoraw.com.ar> [17.04.2014].

**Breite Mittelschicht**

Auffällig ist die Stärke der typischen deutschen Mittelschicht mit fast 50 Prozent. Argentinier sind besonders in der unteren Mittelschicht vertreten. Dies muss mit Blick auf die gewählten Einkommensspannen der beiden Forschungsinstitute interpretiert werden. In Argentinien variiert die Spanne der Mittelschicht um 1.650 Euro, in Deutschland sind es 1.174 Euro. Obwohl die argentinische Methodik mehr mögliche Haushaltseinkommen einschließt, ist der absolute Anteil der Mittelschicht an der Bevölkerung dennoch kleiner.

**Aufstiegschancen**

Zu beachten ist die soziale Mobilität der Bevölkerungsschichten. Ein Argentinier aus der Mittelschicht müsste mehr als das Zweieinhalbfache verdienen, um zur oberen Mittelschicht zu zählen, ein Deutscher lediglich 66 Prozent mehr. Ein ökonomischer Aufstieg ist somit in Argentinien weit schwieriger.

**Risiko des sozialen Abstiegs**

Bereits ein geringer Einkommensverlust der unteren Mittelschicht führt in ökonomisch prekäre Verhältnisse. Rund ein Drittel der Argentinier gilt als besonders anfällig für politische und ökonomische Veränderungen, die ihre sozioökonomische Lage gefährden.

Während die Regierung feierte und feiern ließ, zogen Plünderer durch die Städte. Von der Polizei wurden sie nicht aufgehalten – die streikte für höhere Löhne. In Tucumán, hoch im Norden des Landes, griff sie schließlich doch ein – jedoch nicht gegen die Plünderungen, sondern gegen die Bürger, die auf dem Platz vor dem Regierungsgebäude für mehr Sicherheit demonstrierten. Polizei und Sicherheitskräfte in Zivil lösten den Aufmarsch mutmaßlich auf Anweisung der kirchneristischen Provinzregierung mit Tränengas und Schlagstöcken auf.<sup>11</sup>



Am 10. Dezember 2013 feierte Argentinien die 30-jährige Rückkehr der Demokratie: Die Regierung hatte für diesen Tag ein großes Fest auf der Plaza de Mayo veranstaltet. | Quelle: Víctor Santa María, flickr ©©.

Die Polizei ist derzeit besonders gefordert, bisweilen wirkt sie in ihrem Kampf gegen das Verbrechen jedoch machtlos. Zudem wird immer wieder über Polizisten berichtet, die selbst Teil des kriminellen Milieus sind. Jedoch sind die, die für Recht und Ordnung sorgen sollen (und schlecht bezahlt werden), auch Leidtragende einer Politik, die auf das wachsende Drogenproblem keine Antwort weiß und es sogar leugnet. Rosario, die drittgrößte Stadt Argentiniens, hat längst den Ruf einer Kriminalitätshauptstadt. 2013 kamen auf 100.000 Einwohner 20 Morde – 30 Prozent mehr

11 | „Tucumán: nueva protesta de vecinos en plaza Independencia“, *La Nación*, 12.12.2013, <http://lanacion.com.ar/1646932> [17.04.2014].

als im Vorjahr.<sup>12</sup> Und allein in den ersten sechs Wochen dieses Jahres gab es 58 weitere tödliche Gewaltverbrechen.<sup>13</sup> Die Beschaffungskriminalität ist nicht nur rapide gestiegen, sie wird auch brutaler. Denn wer überfallen wird und sein Auto oder seine Handtasche nicht freiwillig hergibt, muss mit dem Schlimmsten rechnen.

Seit Jahren zeigen die Meinungsumfragen, dass sich die Argentinier vor allem vor der Kriminalität fürchten; Anfang März 2014 sorgten sich mehr als 82 Prozent um ihre Sicherheit.<sup>14</sup> Für die Regierung von Cristina

**Es gibt für Argentiniens erste Frau und ihre Anhänger nur eine Lesart der vergangenen 30 Jahre. Darin: die Wahl Alfonsíns zum ersten Präsidenten nach der Diktatur und die Zeit seit Néstor Kirchner.**

Kirchner existiert das Problem allenfalls in den Köpfen. Dorthin hätten es die Medien und die Opposition gebracht – allesamt „Antidemokraten“,<sup>15</sup> die nur Angst verbreiten wollten, um von den Erfolgen des „gewonnenen Jahrzehnts“ (*década ganada*) abzulenken. Ohnehin gibt es für Argentiniens erste Frau und ihre Anhänger nur eine Lesart der vergangenen 30 Jahre. Darin kommen vor: die Wahl Alfonsíns zum ersten Präsidenten nach der Diktatur und die Zeit seit dem Amtsantritt Néstor Kirchners im Mai 2003. Die Wirtschaftswunderjahre unter ihrem Parteikollegen Carlos Menem, die Staatspleite und die folgende Stabilisierung unter Eduardo Duhalde, ebenfalls Peronist, tauchen in der Deutung der Präsidentin nur als subversive Elemente auf.

Die Regierung ist längst nur noch das Sprachrohr einer – zugegebenermaßen großen – Minderheit. Die Präsidentin spricht zwar noch zum ganzen Volk, doch was sie sagt, wird von einem großen Teil überhört. Die fortlaufend verkündeten Erfolgsmeldungen klingen angesichts der Realität

12 | Hernán Lascano, „Rosario tendrá hacia finales de este año la mayor tasa de homicidios de su historia“, *La Capital*, 04.11.2013, [http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2013/11/04/noticia\\_0025.html](http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2013/11/04/noticia_0025.html) [17.04.2014].

13 | „Ya van 58 los homicidios en Rosario en el 2014“, Sitios Argentina, 23.02.2014, <http://sitiosargentina.com.ar/ya-van-58-los-homicidios-en-rosario-en-el-2014> [17.04.2014].

14 | „La inseguridad y la inflación, las mayores preocupaciones“, *Clarín*, 03.03.2014, [http://clarin.com/politica/inseguridad-inflacion-mayores-preocupaciones\\_0\\_1094890505.html](http://clarin.com/politica/inseguridad-inflacion-mayores-preocupaciones_0_1094890505.html) [17.04.2014].

15 | „Acto por los 30 años de la Democracia: Palabras de la Presidenta de la Nación“, Präsident der Republik Argentinien (Casa Rosada), <http://presidencia.gob.ar/discursos/26951> [17.04.2014].

hohl: die längste Wachstumsperiode in 200 Jahren argentinischer Geschichte, mehr als 500 Industrieparks, 200.000 neue Firmen, Senkung der Arbeitslosenquote um 66 Prozent auf 6,9 und der Armut von 54 auf 6,5 Prozent, höchster Mindestlohn in Lateinamerika, 44-mal höhere Investitionen in die Infrastruktur, mehr Sozialpläne, mehr Kindergeld, mehr Kampf um die Malwinen und mehr Abwehr des Schuldendienstes gegenüber Hedgefonds. Die Liste ist lang und lässt sich nachlesen auf offiziellen Internet-

seiten.<sup>16</sup> Tatsächlich steht Argentinien heute besser da als 2001/2002 – aber damals lag das Land wirtschaftlich, politisch und gesellschaftlich am Boden. Man muss zudem bedenken, dass die Zahlen, die der Kirchnerismus als Nachweis erfolgreichen Regierens anbietet, allesamt umstritten sind. Liegt die Armutsrate tatsächlich nur noch bei 6,5 Prozent? Dann wäre Argentinien auf dem Stand eines wohlhabenden europäischen Staates. Deshalb gehen unabhängige Untersuchungen von 25 Prozent aus.<sup>17</sup> Nur 6,9 Prozent Arbeitslosigkeit? Die Schwarzarbeit soll bei 30 bis 40 Prozent liegen.<sup>18</sup> Zu oft ist die Regierung dabei ertappt worden, Statistiken zu schönen.

**Die Zahlen, die der Kirchnerismus als Nachweis erfolgreichen Regierens anbietet, sind umstritten. Mit nur 6,5 Prozent Armut wäre Argentinien auf europäischem Niveau.**

Zunächst hatte der Kirchnerismus eine „typisch peronistische Beziehung“ zu den ärmeren Schichten aufgebaut: Er war der Partner der Einkommensschwachen und aller, die im Staat den großen Problemlöser sahen.<sup>19</sup> Dabei halfen Wachstum, eine offizielle Vollbeschäftigung, Zugang zu Konsum und persönliche Ansprechpartner, die sich darum kümmerten, dass die Rente oder das Kindergeld rechtzeitig bezahlt wurden. Der Staat zeigte sich stark und spendabel. Die Regierung erfand die *para-todos*-Programme; sie kaufte „für alle“ 2009 die Fußballrechte und lässt seitdem

16 | Vgl. „Década Ganada“, Casa Rosada, <http://decadaganada.gob.ar> [17.04.2014].

17 | „El Indec desmiente a la UCA: la pobreza es del 4,7%“, Info News, 26.12.2013, <http://infonews.com/2013/12/26/economia-116261-el-indec-desmiente-a-la-uca-la-pobreza-es-del-47.php> [17.04.2014].

18 | Ismael Bermúdez, „El empleo en negro volvió a crecer y afecta a 4,2 millones de personas“, *iEco Clarín*, 17.09.2013, [http://ieco.clarin.com/economia/empleo-crecer-afecta-millones-personas\\_0\\_994700543.html](http://ieco.clarin.com/economia/empleo-crecer-afecta-millones-personas_0_994700543.html) [17.04.2014].

19 | José Natanson, „Una política para la nueva clase media“, *Le Monde diplomatique*, 12/2012, <http://eldiplo.org/index.php/archivo/162-el-futuro-del-kirchnerismo/una-politica-para-la-nueva-clase-media> [17.04.2014].

die Spiele der argentinischen Liga live und kostenlos ausstrahlen. Die Kosten dafür sind jedoch allmählich gestiegen und lassen sich nicht refinanzieren, weil nur Werbefilme der Regierung ausgestrahlt werden.<sup>20</sup> Sie kontrolliert die Rindfleischpreise „für alle“ und hat vor den Toren der Hauptstadt einen Technikpark errichten lassen. Der Eintritt kostet nichts. Eine Zeitlang verpflichtete sie die großen Supermärkte sogar, Jeans- und T-Shirts *para todos* zum Einheitspreis zu verkaufen. Was bislang der Mittel- und Oberschicht vorbehalten war, sollte nun allen zugänglich sein. Dieses Werben um die Armen hat Tradition: Die politischen Parteien des Landes betreiben es seit mehr als vier Jahrzehnten nahezu unterschiedslos. Oft erfahren die Armen „persönliche Verbesserungen“, ohne sich dafür selbst eingesetzt zu haben, wie der Soziologe Adamovsky ausführt.<sup>21</sup>

Die kirchneristischen Rezepte wirken altbekannt. Perón, der dreimalige Präsident und Gründer der großen politischen Bewegung, und seine zweite Frau Evita verhalfen den verarmten Massen in den 1940er und 1950er Jahren

**Kein Fabrikbesitzer durfte sich wehren, wenn Eva Perón Fahrräder für die Kinder in der Provinz bestellte und diese als Geschenk verbuchte, als patriotischen Beitrag zum großen Evita-Projekt.**

durch soziale Wohltaten und staatlichen Dirigismus zu einem menschenwürdigeren Leben. Das Geld holten sie sich von denen, die es besaßen, ob erarbeitet oder geerbt. Kein Fabrikbesitzer durfte sich wehren, wenn Eva Perón hunderte Fahrräder für die Kinder in

der Provinz bestellte und diese wie selbstverständlich als Geschenk verbuchte, als patriotischen Beitrag des Herstellers zum großen Evita-Projekt. Am Ende war Argentinien zwar finanziell ruiniert, überlebt hat allerdings der Glaube an den allmächtigen Staat, der sich um alle und um alles kümmert.

Auch der städtischen Mittelschicht machte der Kirchnerismus zunächst maßgeschneiderte Angebote, warb um sie nicht nur mit Einladungen an Weltstars wie Madonna oder immer neuen Feiertagen für immer längere Wochenendausflüge. Auch mit Worten wurde sie umschmeichelt: „Ich glaube, man muss die Mittelschicht wieder stärken“, sagte Néstor Kirchner zwei Jahre nach seinem Amtsantritt.

20 | Mariano Obarrio, „El Gobierno busca reducir los gastos que demanda Fútbol para Todos“, *La Nación*, 30.11.2014, <http://lanacion.com.ar/1643381> [17.04.2014].

21 | Adamovsky, Fn. 4.

„Sie war der Motor Argentiniens.“<sup>22</sup> Die Wirtschaft erholte sich zwar, wuchs im Schnitt um acht Prozent pro Jahr, und viele Argentinier erreichten wieder den Lebensstandard, den sie vor der Krise hatten. Doch der Kirchnerismus hat nie auf die Treue der zumeist gut ausgebildeten und wohlhabenden Argentinier vertraut.



Die Kirchnerjahre seit 2003 als „wahrer Quell der argentinischen Demokratie“: Cristina Kirchner vor ihren Anhängern bei der Eröffnung der neuen Legislaturperiode am 1. März 2014. | Quelle:

© Enrique Garcia Medina, epa, picture alliance.

Im Gegenteil, Wahlergebnisse und politische Macht sicherte er sich mit Sozialtransfers, Wohlfahrtsgaben und einem autoritär-populistischen Regierungsstil. Solange die Rohstoffpreise hoch waren und Geld in die Staatskasse spülten, war dies unproblematisch. Auch die Mittelschicht profitierte von billigem Strom, Benzin, Gas und Bussen. Dass Néstor wie später Cristina Kirchner radikal agitierten, wurde hingenommen. Opportunismus ist auch der Mittelschicht nicht fremd. Solange sie sich nicht finanziell und ideell benachteiligt fühlte, ließ auch sie sich zur Klientel des Kirchnerismus zählen. Schließlich wuchs sie sogar. Die Ökonomen der Weltbank stellten für die Jahre 2003 bis 2009 fest: „Argentinien hat seine Mittelschicht verdoppelt.“ 18,6 Millionen Argentinier gehörten ihr demnach 2009 an – fast die Hälfte der Bevölkerung.<sup>23</sup>

22 | „Néstor Kirchner: ‚La clase media es el motor de la sociedad‘“, *Infobae*, 24.05.2005, <http://infobae.com/2005/05/24/185664-> [17.04.2014].

23 | Weltbank, „Argentina duplicó su clase media en la última década, dice informe del Banco Mundial“, 13.11.2012, <http://bancomundial.org/es/news/press-release/2012/11/13/argentina-middle-class-grows-50-percent> [17.04.2014].

Allerdings stagnierte das Wachstum 2009 mit knapp einem Prozent<sup>24</sup> – ein typisches Phänomen argentinischer Regierungen, die am Anfang oft Probleme anpacken, ohne allerdings an die Wurzeln zu gelangen. So werden die Armen zwar versorgt, Ausstieg und Aufstieg fördert und fordert die Regierung jedoch zu wenig. Politikberater wie Guillermo Oliveto bemängeln, die Mittelschicht habe sich eher erholt, als dass Arme wohlhabender geworden seien.<sup>25</sup> Viele sind also Rückkehrer statt Neuankömmlinge, die soziale Mobilität bleibt gering. Denn wer in den 1990er Jahren wohlhabend und in der Krise von 2001/2002 plötzlich arm war und abstürzte, erholte sich danach oft gemeinsam mit seinem Land wieder. Daran zeigt sich aber auch: Die Zugehörigkeit zur Mittelschicht hängt von mehr als dem Geld ab. Es ist auch eine Frage von Qualifikation, Bildung, Beziehungen und insgesamt der Fähigkeit, selbst Wege zu finden. Wer darüber nicht verfügt und auf den Staat als Aufstiegshelfer angewiesen ist, hat es schwer.

### **ARGENTINIENS REGIERUNG SETZT AUF DIE MUTTER DER INFLATION**

Die Zahlen der Weltbank zur Mittelschicht reichen nur bis zum Beginn der aktuellen Krise. Allein im Januar 2014 sind nach Angaben der mächtigen Gewerkschaft Confederación General del Trabajo (CGT) 509.000 Frauen und Männer in den statistischen Armutsbereich gefallen.<sup>26</sup> Das deckt sich mit Zahlen, die renommierte Institutionen wie das an der Katholischen Universität angesiedelte Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) schon Ende 2013 vorgelegt haben.<sup>27</sup> Die ersten Verlierer sind die, die in den kirchne-ristischen Erfolgsjahren endlich den Sprung in die geregelte Arbeitswelt geschafft hatten. Die Mitglieder der „neuen Arbeitermittelschicht“ (*nueva clase media obrera*) sind in Gewerkschaften organisiert und waren oft

**Die Mitglieder der „neuen Arbeitermittelschicht“ sind in Gewerkschaften organisiert und waren oft zum ersten Mal in ihrem Leben legal beschäftigt.**

24 | Index Mundi, „Bruttoinlandsprodukt (BIP) – reale Wachstumsrate (%)\", 2011, <http://indexmundi.com/g/g.aspx?c=ar&v=66&l=de> [25.02.2014].

25 | Fn. 10.

26 | Ismael Bermúdez, „Sólo en enero, cayeron en la pobreza 509.000 personas“, *Clarín*, 03.02.2014, 3 f.

27 | Paula Urien, „Hay más de 10 millones de argentinos pobres y aumentó la desigualdad“, *La Nación*, 26.12.2013, <http://lanacion.com.ar/1650754> [14.03.2014].

zum ersten Mal in ihrem Leben legal beschäftigt.<sup>28</sup> Seit Jahren handeln ihre Vertreter 20- bis 30-prozentige Lohnsteigerungen aus – die gleichwohl der Inflation nur hinterherlaufen. Aber der Kirchnerismus will diese Klientel keinesfalls verloren geben, sie ist ein Fundament seiner Wahlerfolge.

Allein im vergangenen Jahr ist das Sozialbudget um 20 Prozent gestiegen.<sup>29</sup> 2013 gab es gut 30 Nachträge zum Haushalt, die den ursprünglichen Etat um mehr als 150 Milliarden Peso (Anfang Dezember 2013 rund 18 Milliarden Euro) erhöhten. Die Mittel wurden aus den Sozialkassen und über ein wachsendes Haushaltsdefizit finanziert; das Parlament musste nicht zustimmen, solche Entscheidungen fallen in Argentinien per Präsidentendekret.

Weil der Staat kein Geld mehr hat, hat die Zentralbank die Druckerpresse angeworfen und damit die ohnehin hohe Inflation weiter angefacht. Martín Uribe, argentinischer Wirtschaftswissenschaftler an der New Yorker Columbia University, sagt: „Die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben ist die Mutter der Inflation.“<sup>30</sup> Und es ist die Inflation, die das Land – wieder einmal – an den wirtschaftlichen und sozialen Abgrund führt. Für das Jahr 2014 rechnen unabhängige Fachleute abermals mit Preisanstiegen von 30 Prozent, Pessimisten sogar mit 50 Prozent.

**Die Inflation führt das Land wieder einmal an den wirtschaftlichen und sozialen Abgrund. Für 2014 wird mit Preisanstiegen von 30 Prozent gerechnet.**

Auf der Liste der Sorgen der Argentinier steht die Inflation, nach der Kriminalität, ganz weit oben. Anfang März glaubten sieben von zehn Argentinern, dass die Preise weiter steigen, fast 70 Prozent sind wegen der Inflation sehr besorgt.<sup>31</sup> Doch auch dieses Problem ignoriert die Regierung seit Jahren. Eine Episode ist bezeichnend für diese Vorgehensweise: Wirtschaftsminister Hernán Lorenzino gibt

28 | Ebd.

29 | Casa Rosada, Jahreshaushalt 2013, <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf> [17.04.2014].

30 | Martín Uribe, „Suba del gasto público es la madre de la inflación“, *ámbito financiero*, 24.07.2013, <http://ambito.com/diario/noticia.asp?id=698788> [17.04.2014].

31 | „Clear majority of Argentines disapprove of Cristina Fernandez government“, *Merco Press*, 05.03.2014, <http://en.mercopress.com/2014/03/05/clear-majority-of-argentines-disapprove-of-cristina-fernandez-government> [17.04.2014].

im April 2013 einer griechischen Journalistin ein Fernseh-interview, die mit den Gepflogenheiten entweder nicht vertraut ist oder sie bewusst missachtet. Jedenfalls spricht sie das Tabuthema an und fragt: „Wie hoch ist die Inflation gerade?“ Lorenzino antwortet nach einigem Hin und Her: „Ich glaube, 10,2 Prozent jährlich akkumuliert, bei den Dezimalstellen kann ich mich irren.“ Die Journalistin fragt weiter und kommt auf den Internationalen Währungsfonds zu sprechen, der von Argentinien seit Langem fundierte Inflationszahlen fordert. Lorenzino wird sehr nervös: „Schauen Sie, ich wiederhole, ich glaube, äh, das ist ein ... ich weiß nicht ... können wir kurz abrechnen?“ Die Kamera wird weggedreht, ins Off spricht der Minister: „Ich möchte gehen, ja, ich möchte gehen. Und außerdem, ehrlich, über die Inflationsstatistik in Argentinien zu reden, ist ein komplexes Thema, okay?“ Zu allem Überfluss verliert auch noch seine Referentin die Nerven: „Im Ernst, über Inflation reden, wo wir doch nicht einmal mit den argentinischen Medien über die Inflation reden“,<sup>32</sup> sagt sie – und die griechische Kamera nimmt auch das auf. In Argentinien schüttelte man den Kopf über den Wirtschaftsminister, der erst die Inflationshöhe nur raten konnte und es dann versäumte, sich clever herauszuwinden und elegant zu verabschieden.



Der planwirtschaftlichen Linie treu: Für bestimmte Produkte werden die Verbraucherpreise überwacht und unter den meist leeren Regalen als *Precios Cuidados* ausgewiesen. | Quelle: © KAS Argentinien.

32 | Interview mit Hernán Lorenzino, *The New Files*, Youtube, 25.04.2013, <http://youtu.be/EKHGLkCYnMY> [17.04.2014].

Seit mehr als einem Jahr behauptet die staatliche Statistikbehörde, in Argentinien könne man von sechs Peso am Tag leben. Doch bereits ein Liter Milch kostet acht Peso, ein Kilo Weizenbrot mindestens 15. Die Regierung bleibt derweil ihrer planwirtschaftlichen Linie treu und reagiert auf die steigenden Kosten mit aufwendigen Sozialprogrammen, Einmalzahlungen, Sondertransfers und Preiskontrollen. Das Programm *Precios Cuidados* (Überwachte Preise) schreibt Supermärkten vor, was etwa Produkte des täglichen Bedarfs kosten dürfen.<sup>33</sup> Oft sind die entsprechenden Regale allerdings leer, und ringsherum werden die nicht überwachten Waren teurer. Wer es sich leisten kann, investiert sein Geld in Sachwerte oder die inoffizielle Zweitwährung. Schätzungen gehen davon aus, dass in Argentinien 200 Milliarden US-Dollar in privater Hand sind, vielleicht auch doppelt so viel.<sup>34</sup>

**Wer es sich leisten kann, investiert in Sachwerte oder die inoffizielle Zweitwährung. In Argentinien sollen 200 Milliarden US-Dollar in privater Hand sein, vielleicht auch doppelt so viel.**

Für 2014 prognostiziert die Universidad Austral eine Rezession mit einem Rückgang des realen Wachstums von einem Prozent.<sup>35</sup> Fehlende Investitionen und die Isolierung Argentiniens vom Weltmarkt lassen die Produktivität stagnieren oder sinken. Eine gute Schule für die Kinder *und* ein Familienauto *und* ein jährlicher Urlaub – das ist für viele Familien nicht mehr die Realität. Die sozialen Netzwerke quellen über vor Frust: „2011 bist du für 20 Tage nach Europa gefahren, 2012 für zehn Tage nach Buzios, 2013 ging es eine Woche nach Florianopolis, jetzt für vier Tage nach Mar de las Pampas. Und wenn das so weiter geht, schaffst du es nächstes Jahr gerade noch für einen Tag nach La Salada“,<sup>36</sup> schreibt eine junge Argentinierin auf Facebook. Viele Familien müssen entscheiden: Schule *oder* Auto *oder* Urlaub. Die monetäre Mittelschicht schrumpft. Aber bei der

33 | Auflistung der überwachten Preise: Secretaría de Comercio, Ministerium für Wirtschaft und öffentliche Finanzen der Republik Argentinien, „Precios Cuidados“, <http://precioscuidados.com> [17.04.2014].

34 | Alejandro Rebossio, „El cuánto y el cómo de la fuga de capitales en Argentina“, *El País Blog*, 14.07.2013, <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2013/07/el-cuanto-y-el-como-de-la-fuga-de-capitales-en-Argentina.html> [17.04.2014].

35 | Juan José Llach et al., *Informe Económico Mensual*, Buenos Aires, IAE Universidad Austral, 2014, 133.

36 | Buzios und Florianopolis sind bei Argentinern beliebte Badeorte in Brasilien. Salada ist Lateinamerikas größter Schwarzmarkt und liegt am Stadtrand von Buenos Aires.

Frage, ob sie noch dazu gehören, sind die Argentinier nach wie vor von sich überzeugt.

Das Gefühl, Mittelschicht zu sein, will man sich nicht nehmen lassen, auch weil damit so viel Positives verbunden wird: offene Weltsicht, kulturelle Nähe zu Europa, Bewunderung für Fleiß und Ordnung und Technik aus *Alemania*, dazu eine gewisse Überheblichkeit gegenüber denen, die allein vom Staat leben. Man hängt an Demokratie und Freiheit und ist deshalb auch peinlich berührt, wenn sich die Präsidentin mal wieder mit ihren venezolanischen Freunden zeigt oder das Kuba der Castros als Vorbild preist.<sup>37</sup> Genau daran scheint die Idee des Kirchnerismus zu scheitern. Denn Cristina Kirchner und ihre Anhänger stellen die Ideale und die Werte der Mittelschicht infrage. Argentiniens Mittelschicht – ob neu oder alt – verliert nicht nur ihre Kaufkraft. Der Kirchnerismus will dem Land auch ihre Werte austreiben.

#### **DIE LEBENSERFAHRUNG SAGT: DAS SCHLIMMSTE KOMMT ERST NOCH**

**Treibstoff für die Proteste waren mal das Mediengesetz, mal die ausufernde Korruption oder der autoritäre Politikstil der Präsidentin.**

Auch vor der Parlamentswahl Ende Oktober 2013 waren Kriminalität und Inflation die wichtigsten Themen. Sie waren der Motor der Proteste, die Argentinien in den vergangenen zwei Jahren erlebte. Doch der Treibstoff war jeweils unterschiedlich: mal das Mediengesetz der Regierung gegen ihren Hauptfeind, den *Clarín*-Konzern, mal die geplante „Demokratisierung“ der Justiz, die ausufernde Korruption, die wirre Wirtschaftspolitik oder der autoritäre Politikstil der Präsidentin. Und es war vor allem die Mittelschicht, die sich mobilisierte. Sie forderte ein Ende der Politik, die Wohlstand und Werte gefährdete.

Der Regierung waren diese Sorgen allenfalls Spott wert, meistens aber schwieg der *oficialismo* zu den Protesten.<sup>38</sup> Die Demonstrationen blieben friedlich. Noch waren die Devisenvorräte der Zentralbank recht stattlich und die Subventionen auf Gas, Strom und Bus nicht aufgehoben oder

37 | Ignacio Ramírez, „Los mapas y el territorio“, *Le Monde diplomatique*, 07/2013, 6.

38 | Siehe: Kristin Wesemann, „Köder mit Massengeschmack“, KAS-Länderbericht, KAS Argentinien, 23.04.2013, [http://kas.de/wf/de/21.38/wf/doc/kas\\_34150-1522-1-30.pdf](http://kas.de/wf/de/21.38/wf/doc/kas_34150-1522-1-30.pdf) [17.04.2013].

verringert. Noch war die Inflation irgendwie erträglich, weil Lohn- und Sozialleistungserhöhungen sie auffingen und der Peso nicht innerhalb eines Tages um zwölf Prozent abgewertet wurde. Noch waren die Preise nicht eingefroren. Noch war die Reisefreiheit groß, nicht das halbe Kabinett ausgetauscht und die Verzweiflung der Regierung nicht offensichtlich. Aber der Zusammenbruch von 2001 hat die Argentinier gelehrt: Das Schlimmste kommt immer erst noch.

Die Demonstrationen der vergangenen 18 Monate waren eine Warnung, ein Zeichen an Kirchner, ihre rückwärtsgewandte und ideologisierte Politik aufzugeben oder wenigstens abzumildern. Auch wenn sich die Mittelschicht heute nicht so gern daran erinnert, müssen große Teile von ihr 2011 auch für Kirchner gestimmt haben. Anders lässt sich ihr Wahlsieg nicht erklären. In Umfragen nach der Wahl bekannten sich 30 Prozent der Mittelschicht, für die neue Präsidentin gestimmt zu haben.<sup>39</sup> Genaue Analysen über die Wählerwanderungen gibt es nicht. Die Amtsinhaberin regiert also gefährlich, wenn sie keine Rücksicht nimmt. Schließlich soll das kirchneristische Projekt die Präsidentschaftswahlen Ende 2015 überleben. Kirchner darf zwar nach acht Jahren in der Casa Rosada nicht noch einmal antreten, sucht aber schon nach einem Kandidaten, der ihre Arbeit fortsetzt und überdies dafür sorgt, dass keine großen Schatten auf ihre Präsidentschaft fallen. Gewinnen wird nur, wer auch Stimmen der Mittelschicht gewinnt.

**Genaue Analysen über die Wählerwanderungen gibt es nicht. Die Amtsinhaberin regiert also gefährlich, wenn sie keine Rücksicht nimmt.**

Sogar die Präsidentin selbst verriet Ende 2012, sie sei stolz, der „aufsteigenden Mittelschicht anzugehören“, und sagte mit Blick auf die neuen Weltbankzahlen, sie habe nun verstanden, dass diese Schicht Teil des Projektes sei.<sup>40</sup> Doch diese Einsicht kam spät, und sie wurde mit einer Frage beantwortet: Eine Frau, die mehr als neun Millionen Euro, Immobilien und Unternehmen besitzt – eine solche Frau will Mittelschicht sein, eine von uns?

39 | Eduardo van der Kooy, „La clase media, el desvelo de Cristina“, *Clarín*, 18.11.2012, [http://clarin.com/opinion/clase-media-desvelo-Cristina\\_0\\_812918829.html](http://clarin.com/opinion/clase-media-desvelo-Cristina_0_812918829.html) [17.04.2014].

40 | „Cristina: ‚Mas allá de mi orgullo como parte de la clase media esto es parte de un proyecto d‘“, *Noticias Terra*, 14.11.2012, <http://noticias.terra.com.ar/politica/d5e4ec41ce8fa310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html> [17.04.2014].

Für sein desaströses Wahlergebnis vom 27. Oktober 2013, als zwei von drei Argentinern für die Opposition stimmten, hat der Kirchnerismus drei Schuldige ausgemacht:<sup>41</sup> erstens die, die schon immer gegen die Regierung „konspiriert“ hätten, zweitens die „undankbare Mittelschicht“, deren Situation sich grundlegend verbessert habe, wenn gleich sie dies auch als eigenes Verdienst betrachte und nicht als das des Kirchnerismus, sowie drittens die Medien, die manipulierten und Sympathisanten vom Kirchnerismus fernhielten.

Dabei sind die Gefahren real. Wäre die Arbeitsgesetzgebung nicht so rigide und am Schutz der Arbeitnehmer ausgerichtet und wären die Gewerkschaften nicht so mächtig, so wäre die tatsächliche Arbeitslosigkeit wohl doppelt so hoch, vermutet der Wirtschaftswissenschaftler und Bankchef Rogelio Frigerio.<sup>42</sup> Zudem erfahren die argentinischen Steuerzahler, wie stark der Staat sie zur Kasse bittet. Die Abgabenquote der argentinischen Bürger insgesamt liegt mit 36 Prozent des Bruttoinlandproduktes nur einen Punkt unter der deutschen und weltweit auf Platz acht.<sup>43</sup> Die Dankbarkeit – ausgedrückt in Wählerstimmen –, die Präsidentin Kirchner von ihren Landsleuten erwartet, dürfte sich vorerst nicht mehr einstellen.

**Die engsten Gefolgsleute helfen dem Kirchnerismus auch, Wähler in die Wahllokale oder zu den Kundgebungen zu bringen und dort gegen die *cacerolazos* der Mittelschicht anzutreten.**

In der Casa Rosada scheint das Problem erkannt: Die oberste Argentinierin gibt sich derzeit konzilient. Als sie am 2. März die Parlamentssaison eröffnete, stellte sie sich sogar gegen ihre engsten Gefolgsleute, die *piqueteros*. Diese waren bislang eine Stütze des Systems: Einerseits legen sie fast täglich irgendeine Gegend des Landes mit Straßensperrungen über Stunden lahm. Andererseits helfen sie dem Kirchnerismus auch, Wähler in die Wahllokale oder zu den Kundgebungen zu bringen und dort gegen die *cacerolazos* der Mittelschicht anzutreten. Die Entschädigung folgt von der Hand in den Mund: *Choripán*

41 | Fernando Gutierrez, „Cristina y la teoría de la ingratitud: la clase media, beneficiada del modelo, es su gran oposición“, *iProfesional*, 26.08.2013, <http://www.iprofesional.com/notas/167850-> [17.04.2014].

42 | Interview am 06.03.2014 mit Rogelio Frigerio.

43 | „Presión récord: se pagan más impuestos que en EE.UU, Brasil y el Reino Unido“, *iEco Clarín*, 08.01.2014, [http://ieco.clarin.com/economia/Presion-EEUU-Brasil-Reino-Unido\\_0\\_1062493751.html](http://ieco.clarin.com/economia/Presion-EEUU-Brasil-Reino-Unido_0_1062493751.html) [17.04.2014].

(argentinische Bratwurst im Brötchen) und etwas zu trinken. Die *piqueteros* verstehen sich als politische Vertretung der unteren Schichten und wurden nun heftig kritisiert. „Es kann nicht sein, dass zehn Leute die Straße sperren, aus welchen Gründen auch immer. Und dass nichts passiert“, sagte die Präsidentin.<sup>44</sup> Das ist bemerkenswert, denn immerhin leiden vor allem Berufspendler unter den Sperrungen. Zwei Tage zuvor hatte Florencio Randazzo die Präsidentin in einem Interview mit *Radio América* flankiert. Der smarte Verkehrsminister, zu jung und zu ambitioniert, um gemeinsam mit dem Kirchnerismus seine politische Karriere zu beenden, sagte: „Wir haben uns ziemlich geirrt im Politikstil, deshalb verschmäht uns die Mittelschicht.“<sup>45</sup>

Wo der Kirchnerismus seine Wähler verliert, ergeben sich naturgemäß Chancen für andere politische Ideen. Sergio Massa beispielsweise, im vergangenen Jahr vom Bürgermeister der Stadt Tigre in der Provinz Buenos Aires zum aussichtsreichen Präsidentschaftskandidaten für 2015 aufgestiegen, geht davon aus, dass sich 80 Prozent der Wähler als „unabhängig“ betrachten und momentan keiner Partei den Vorzug geben. Das sind laut Massa all jene Argentinier, die sich als Angehörige der Mittelschicht empfinden. Die Logik dieses Zahlenspiels: Wer deren Stimmen gewinnt, zieht in die Casa Rosada ein. Allerdings: Je nach Statistik ist jeder Dritte oder jede Zweite im Land arm – auch diese gewaltige Wählergruppe darf kein Kandidat aus den Augen verlieren. Deshalb ist es auch fast egal, wem man beim Wahlkämpfen zuschaut: Jeder eifert Evita nach und will politischer Wohltätigkeitsmeister werden.

**Je nach Statistik ist jeder Dritte oder jede Zweite im Land arm – auch diese gewaltige Wählergruppe darf kein Kandidat aus den Augen verlieren.**

Argentinien Parteien mangelt es oft an Programmatik, sie sind deshalb besonders flexibel, was die ideologische Ausrichtung betrifft. Das Vorzeigexemplar ist die Peronistische Partei, die seit ihrer Gründung Ende der 1940er Jahre schon alles und überall war – links und rechts und dazwischen. Das ist auch ihr Erfolgsgeheimnis – ein Leben als klassische

44 | „El discurso completo de Cristina Kirchner en el Congreso“, Info News, 01.03.2014, <http://infonews.com/2014/03/01/politica-127201-el-discurso-completo-de-cristina-kirchner-en-el-congreso-congreso-2014.php> [17.04.2014].

45 | „Florencio Randazzo: ‚Hemos hecho cagadas, vamos a ser claros‘“, *La Nación*, 28.02.2014, <http://lanacion.com.ar/1668330> [17.04.2014].

*catch-all*-Partei. Doch alle wichtigen argentinischen Parteien haben eines gemeinsam: Sie sind nicht, wie man es aus Europa kennt, entlang von Konfliktlinien (*cleavages*) entstanden. Die Radikale Bürgerunion wurde 1891 gegründet – aber nicht als Vertreterin irgendeiner Klientel. Sie war ausschließlich Massenpartei und vertrat das Ganze. Ähnlich war es mit dem Peronismus. Für Perón gab es, wie er in den *20 Verdades del Justicialismo Peronistas* (20 Wahrheiten) schrieb, „nur eine Klasse von Menschen: die, die arbeiten“.<sup>46</sup> Bis heute beanspruchen argentinische Parteien, alles und jeden zu vertreten. Und auch deshalb kommt dem jeweiligen Anführer eine so große Rolle zu: Er – und nicht die Programmatik – sorgt für die Unterscheidbarkeit. Er zieht die Konfliktlinien.

Sergio Massa, der selbst aus dem Peronismus kommt und ein Jahr Kabinettschef von Cristina Kirchner war, steht vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits will er sich und seine erst 2013 gegründete Frente Renovador (Front der Erneuerung) als unabhängige und vor allem nicht-peronistische Kraft ins Ziel führen. Andererseits bemüht er sich, Teile des Peronismus, ja sogar des Kirchnerismus auf seine Seite zu ziehen. Die Handlungsanweisung des *masismo* lautet: „Entperonisierung“.<sup>47</sup> Auch die Partei Propuesta Nacional (PRO), die in der Hauptstadt regiert und darüber hinaus Strukturen und Einfluss entwickelt, bietet sich als Gegenentwurf zum Peronismus und vor allem Kirchnerismus an. Sie verfolgt dabei einen „dritten Weg“, versteht sich als Kraft der Mitte und beweist in Buenos Aires recht eindrücklich, dass Good Governance auch in Argentinien funktionieren kann.

Eine ganz neue Kraft ist PRO freilich in vielerlei Hinsicht nicht. Auch sie hat zahlreiche frühere Peronisten aufgenommen und löst sich ebenso wenig von argentinischen Traditionen, etwa der Vermischung von Partei- und Regierungsamt. Als Bürgermeister Mauricio Macri, der schon ausgerufene Präsidentschaftskandidat, Ende 2013 die neu gewählten Abgeordneten und Senatoren seiner Partei

46 | „20 verdades peronistas“, PJ, <http://www.pj.org.ar/recursos/2011-12-05-04-38-40/docs/165-las-20-verdades-peronistas> [14.03.2014].

47 | Laura Serra, „Massa apunta su estrategia electoral a la clase media y a los votantes independientes“, *La Nación*, 27.02.2014, 8.

empfang, tat er dies ganz selbstverständlich in seinem Amtssitz – und nicht etwa in der Zentrale von PRO.

Zwar ist etwa ein Viertel der Argentinier Mitglied einer Partei. Doch die Parteien versuchen nach wie vor, mit Köpfen zu überzeugen und nicht mit Programmen. Es existieren kaum Analysen zur Wahlgeografie des Landes. Die Strategen, so scheint es, werten nicht einmal aus, welche Stimmen warum eingesammelt wurden. Vom aktuellen Vorstoß Massas abgesehen gibt es auch keine Parteien oder Politiker, die um bestimmte Wähler werben. Politik und Wahlen funktionieren den Botschaften zufolge nach dem *para-todos*-Prinzip. Und dieses lässt sich nach der Übernahme der Verantwortung normalerweise nicht durchhalten. Vielmehr dreht sich der politische Prozess um: Erst wird gewählt, dann werden die Wünsche der Wähler als Regierungsprogramm betrachtet.

Artemio López, Chef der Meinungsforscher von Equis, ist einer derjenigen, die die Wählerstimmung für die Casa Rosada analysieren und dann hilft, ein Programm zu schreiben. Er glaubt, die Hälfte der Wähler der Frente para la Victoria, jener kirchneristischen Untergruppe des Peronismus, gehöre „zum harten Kern“ und stimme unabhängig von den Umständen und stets wegen ihrer Ideologie für den Kirchnerismus. Die andere Hälfte orientiere sich an den Umständen.<sup>48</sup> Das wären die Stimmen, die die Regierungspartei seit ihrem Erdbebensieg von 2011 (54 Prozent) verloren hat. In Wahlbezirken, in welche die meisten sozialen Wohltaten fließen, hat die Partei am stärksten verloren – in der 15-Millionen-Provinz Buenos Aires, in der die „Mutter aller Schlachten“ stattfindet, wenn in Argentinien gewählt wird. Die Geldtransfers an die eigene Klientel liefern allerdings kaum noch den versprochenen Wohlstand. Die Unzufriedenheit mit dem Kirchnerismus steigt. 67,5 Prozent der Argentinier sind laut einer aktuellen Umfrage nicht einverstanden mit der Regierungsführung Cristina Kirchners. Seit der Wahl im Oktober 2013 ist

**Die Geldtransfers an die eigene Klientel liefern allerdings kaum noch den versprochenen Wohlstand. Die Unzufriedenheit mit dem Kirchnerismus steigt.**

48 | „Elecciones Legislativas. Perspectivas electorales, la opo en su laberinto: nunca es triste la verdad, lo que no tiene es remedio“, Télam, 04.07.2013, <http://telam.com.ar/notas/201307/23350-perspectivas-electorales-la-opo-en-su-laberinto-nunca-es-triste-la-verdad-lo-que-no-tiene-es-remedio.html> [17.04.2014].

diese Zahl um mehr als 20 Punkte gestiegen.<sup>49</sup> Nicht nur die Mittelschicht erlebt – wieder einmal – das „Ende der Feier“.

Der gefürchtete *ajuste*, das Sparen, bis es wehtut, hat schon begonnen. Solange sie Präsidentin wäre, sagte Cristina Kirchner noch im Mai 2013, würde es keine Entwertung des Peso geben: „Diejenigen, die sich auf Kosten einer Devaluation und des Volkes bereichern wollen, müssen auf eine andere Regierung hoffen.“<sup>50</sup> Um den Niedergang des Peso aufzuhalten, hat die Zentralbank den Leitzins schlagartig um sechs Prozentpunkte angehoben, was die Wirtschaftszahlen noch weiter trübt.<sup>51</sup> Derzeit suchen die zuständigen Ministerien die Subventionen für Gas, Strom und Telefon neu zu berechnen – sie werden wohl wegfallen.

Jetzt werden Schuldige gesucht. Es traf schon den Chef des Shell-Konzerns, Juan José Aranguren, der als Staatsfeind und Spekulant beschimpft wurde, weil sein Unternehmen die Benzinpreise nach dem Einbruch der Währung angehoben hatte.

#### **VERMINTE STRASSE: TAUSENDE BLOCKADEN PRO JAHR**

Auch bei den kontrollierten Preisen funktioniert die Strategie, einen Schuldigen zu suchen, recht gut. Denn es handelt sich nach Einschätzung vieler Analysten nicht in erster Linie darum, die Preise für Grundnahrungsmittel tatsächlich einzufrieren. Vielmehr soll eine andere Nachricht durchdringen: Die Unternehmen tragen die Schuld an der Inflation, sie treiben die Preise hoch. So hat die ultrakirchneristische Organisation Unidos y Organizados die Hauptstadt Buenos Aires plakatiert: „Dies sind diejenigen, die dir den Lohn rauben.“ Abgebildet sind die Chefs von Unternehmen wie Frávega, Carrefour, Jumbo, Shell, Coto und Walmart.

49 | „La gestión de Cristina, en baja: el 67,5% la desapueba“, *Clarín*, 03.03.2014, [http://clarin.com/politica/gestion-Cristina-baja-desapueba\\_0\\_1094890503.html](http://clarin.com/politica/gestion-Cristina-baja-desapueba_0_1094890503.html) [17.04.2014].

50 | „Cristina, sobre la devaluación: ‚Van a tener que esperar a otro gobierno‘“, 06.05.2013, <http://lanacion.com.ar/1579512> [17.04.2014].

51 | „Las tasas de interés para captar depósitos subieron 6 puntos“, *Los Andes*, 08.02.2014, <http://losandes.com.ar/notas/2014/2/8/tasas-interes-para-captar-depositos-subieron-puntos-766379.asp> [17.04.2014].

„Wir sind alle Individualisten“, sagen Argentinier aus der Mittelschicht oft. Der Gemeinsinn ist eher schwach entwickelt, denn über allem stehen die Familie und der Freundeskreis. Für sie wird alles gegeben – da muss der Staat zurückstehen, auch weil er notorisch unzuverlässig ist. Die enorme Einwanderung, die Argentinien im 19. und 20. Jahrhundert erfuhr, hat Spuren hinterlassen. „Niemals hat hier eine Galvanisierung stattgefunden, niemals sind die Argentinier zum Amalgam einer Nation verschmolzen wie in den Vereinigten Staaten – es sei denn, es geht um Fußball und um Maradona“, schreibt der Journalist Jakob Strobel y Serra. Auch die Mitglieder der Mittelschicht verbindet nur wenig. Sie teilen vor allem Vorstellungen, wie das gute Leben auszusehen hat: Bildung, Sicherheit und eine bessere Zukunft für die Kinder. Aus diesem persönlichen Wunsch entsteht allerdings kein politischer Wille. Man kämpft nicht für ein besseres Schulsystem, sondern schickt das Kind auf die Privatschule.

Auch deshalb gelingt es der Mittelschicht nur selten, zum politischen Akteur zu werden. Auf die Straße geht man viel zögerlicher als es etwa die unteren sozialen Schichten tun, die Staat und Regierung immer wieder herausfordern und dabei nicht zimperlich sind. Die Straßen seien im ganzen Land mit *piquetes* vermint, schreibt die Tageszeitung *El Día*.<sup>52</sup> Die Straßenblockaden haben stark zugenommen – allein in der Hauptstadt sind es vier pro Tag, landesweit waren es im vergangenen Jahr 5.653.

Dabei wäre es gerade die Aufgabe der Mittelschicht, sich politisch zu engagieren – und zwar für ein übergeordnetes Ziel vor der eigenen Haustür, als Motor in diesem „reichen Land der Armen.“<sup>53</sup> Sie nutzt jedoch ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kaum und lässt sich nur in Ausnahmefällen mobilisieren. Auch diese politische Lethargie macht es dem Kirchnerismus leicht, Argentinien den eigenen Vorstellungen zu unterwerfen.

52 | „Calles minadas por piquetes vecinales“, *El Día*, 06.04.2013, <http://eldia.com.ar/edis/20130406/Calles-minadas-piquetes-vecinales-laciudad20.htm> [17.04.2014].

53 | Lisa Seekircher, *Das reiche Land der Armen. Die Polarisierung der argentinischen Gesellschaft und die Verarmung der Mittelklassen*, Diplomarbeit, Wien, 2010, [http://othes.univie.ac.at/11711/1/2010-10-29\\_0501988.pdf](http://othes.univie.ac.at/11711/1/2010-10-29_0501988.pdf) [17.04.2014].



Dr. Marco Arndt leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Sofia.

## LAUTSTARK GEGEN DIE ALTEN ELITEN

### BULGARIENS JUNGE MITTELSCHICHT GEHT AUF DIE STRASSE

*Marco Arndt*

Korruption auf allen Ebenen der Gesellschaft und im politischen System, Nepotismus und Klientelwesen, Clquienwirtschaft und Paternalismus, die Verquickung von Organisierter Kriminalität mit oligarchischen Strukturen sowie mit Parteien und Politikern – Staaten, auf die diese Merkmale zutreffen, vereint meist auch ein weiteres: Sie verfügen über eine unterentwickelte Zivilgesellschaft.<sup>1</sup> Elemente einer gut funktionierenden Demokratie wie freier Qualitätsjournalismus, Rechtssicherheit, eine funktionierende Verwaltung, eine unabhängige Justiz sowie eine allein dem Wohl des Volkes verpflichtete Politik fehlen teilweise oder völlig. Oft polarisieren auch demokratisch legitimierte Regierungen die Gesellschaft, weil sie die „Fehler“ der Vorgänger im Amt ausmerzen wollen. Die dabei getroffenen Maßnahmen sind nicht selten Ursache für Fehlentwicklungen und Defekte im demokratischen System. Dafür lassen sich in Bulgarien einige Beispiele finden wie der Missbrauch der Justiz zur Anklage oder Strafverfolgung ehemaliger Spitzenpolitiker, gerne in Steuerverfahren, oder die Beeinflussung der Presse hinsichtlich einer dauerhaften negativen Berichterstattung.

Allerdings nehmen weltweit viele Menschen derartige Missstände nicht länger hin und protestieren – zum Teil gewaltsam. In Bulgarien kam es zunächst im Februar 2013 zu Sozialprotesten, im Sommer dann gefolgt von Werteprotesten einer bis dahin kaum organisierten bürgerlichen

1 | Zivilgesellschaft meint hier den Zusammenschluss von Menschen, die dem Großteil der Mittelschicht angehören und sich für eine gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung und gegen Amtsmissbrauch und Nepotismus einsetzen.

Mittelschicht. Die Demonstrationen brachten die Regierung von Boiko Borissov (GERB) zu Fall und wandten sich bald gegen das gesamte politische Establishment.

## **STOCKENDER TRANSFORMATIONSPROZESS IN NEUEN EU-STAATEN**

Die Bertelsmann Stiftung hat in ihrem im Januar 2014 erschienenen Transformationsindex solche Demokratie-defizite sowie fehlende Reformen als Auslöser von Protestbewegungen in vielen Staaten der Welt ausgemacht.<sup>2</sup> Einige Transformationsstaaten des ehemaligen so genannten Ostblocks, unter anderem Bulgarien, sind ebenfalls betroffen. Die Ergebnisse der Studie zeigen für Ost- und Südosteuropa, dass sich die politische und ökonomische Transformation im Durchschnitt zurückentwickelt hat und Regierungsleistungen nachgelassen haben.<sup>3</sup> Dieser Befund gilt stärker für die südosteuropäischen Staaten als für die mittelost- und nordosteuropäischen. Zwar sei keines der Länder in Gefahr, sich zu einer Autokratie zu entwickeln, schreibt die Stiftung. Jedoch nutzten Regierungen ihre Macht, um Kontrollmechanismen zu schwächen und die eigene Machtposition auszubauen, was die Verfasser als „dominanzorientierte Machtpolitik“ bezeichnen. Hier habe besonders Rumänien erhebliche Rückschritte zu verzeichnen. Aber auch für Bulgarien ist der Befund ernüchternd: der Beitritt zur EU (2007) sei hinsichtlich der „Konsolidierung des demokratischen politischen Systems bislang ohne Effekt geblieben“, besonders im Bereich einer funktionierenden und unabhängigen Justiz.<sup>4</sup> Die prekäre politische Entwicklung in Bulgarien seit dem Regierungswechsel vom Mai 2013 ist dabei noch gar nicht erfasst, da sie außerhalb des Berichtszeitraums liegt. Aber

**In Bulgarien ist der Beitritt zur EU hinsichtlich der „Konsolidierung des demokratischen politischen Systems bislang ohne Effekt geblieben“, besonders im Bereich einer unabhängigen Justiz.**

- 2 | Bertelsmann Stiftung, „Die weltweiten Revolten und Bürgerproteste werden weitergehen“, Pressemitteilung, 22.01.2014, [http://bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_119695.htm](http://bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_119695.htm) [23.04.2014]. Untersuchungszeitraum bis 2012.
- 3 | Bertelsmann Stiftung, „Ostmittel- und Südosteuropa. Die Krise der EU schlägt durch“, [http://bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_39260\\_39261\\_2.pdf](http://bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/bst/xcms_bst_dms_39260_39261_2.pdf) [23.04.2014].
- 4 | Freedom House konstatiert im Transformationsindex von 2013 für Bulgarien Defizite im Bereich der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten.

das Regierungshandeln der Koalition aus Sozialisten (BSP) und der sich als liberal definierenden Bewegung für Rechte und Freiheiten (DPS)<sup>5</sup> folgte von Beginn an dem beschriebenen Muster und nutzte die eigene Regierungsmacht aus. Hinzu kommt eine extreme soziale Ungleichheit in Bulgarien (und Rumänien): Die Kluft der Einkommen der reichsten und der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung hat sich in den Jahren 2003 bis 2011 deutlich vergrößert, während sie in den anderen untersuchten Staaten in etwa gleich geblieben ist. Die Gefahr, in Armut abzurutschen, hat in beiden Staaten ebenfalls stark zugenommen.

Die Mitglieder entwickelter Zivilgesellschaften sind von sozialen Notlagen eher weniger betroffen, da sie größtenteils aus der Mittelschicht stammen. Ihr Protest richtet sich gegen korruptes und schlechtes Regierungshandeln, das die innenpolitische Glaubwürdigkeit unterminiert und „in einigen Ländern bereits das Parteiengefügen durcheinander gewirbelt hat“, so der Bertelsmann-Bericht. Auch die neue bulgarische Regierung sieht sich seit Monaten solchen Protesten gegenüber.

### ROLLE UND MÖGLICHKEITEN DER EU

Bulgarien wurde zusammen mit Rumänien 2007 Mitglied der Europäischen Union, obwohl beide Länder hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung, der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und hinsichtlich eines modernen und unabhängigen Justizsystems nicht europäischen Normen entsprachen. Beide Staaten unterliegen daher dem europäischen Kooperations- und Kontrollmechanismus (CVM):<sup>6</sup> Die Europäische Kommission bewertet in halbjährlichen oder jährlichen Abständen die Fortschritte beider Staaten in den angesprochenen Bereichen. Die jüngsten Berichte vom Januar 2014 lassen trotz ihrer diplomatischen Sprache erkennen, dass vor allem

**Die jüngsten Berichte der Europäischen Kommission vom Januar 2014 lassen trotz ihrer diplomatischen Sprache erkennen, dass vor allem Bulgarien den Ansprüchen nur ansatzweise genügt.**

5 | Tatsächlich ist die DPS die Klientelpartei der ethnischen Türken in Bulgarien. Allerdings lässt die Verfassung keine ethnischen Parteien zu. Die DPS gehört den Europäischen Liberalen (ELDR) an.

6 | Europäische Kommission, „The reports on progress in Bulgaria and Romania“, Abschnitt „Reports approved by the Commission on 22 January 2014“, [http://ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports\\_en.htm#thirteen](http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm#thirteen) [23.04.2014].

Bulgarien den Ansprüchen nur ansatzweise genügt.<sup>7</sup> Beide Länder sind aufgrund der erkannten Mängel bislang keine Mitglieder im Schengen-Raum, obwohl sie mittlerweile über die technischen und personellen Voraussetzungen zur Kontrolle der EU-Außengrenzen verfügen. Der Beitritt wird an Fortschritte in den genannten Bereichen gekoppelt. Die „Schengen-Frage“ steht jedoch sowohl in Rumänien als auch in Bulgarien nicht mehr an oberster Stelle der politischen Agenda.<sup>8</sup> Es scheint so, als ob man sich in Bukarest und Sofia vorerst mit der Außenseiterrolle abfindet, was nichts Gutes erahnen lässt. Damit verliert der Schengen-Beitritt als Druckmittel der EU an Bedeutung.



„Europa, hilf uns gegen unsere korrupte Regierung“: Verletzungen demokratischer Werte können die verschiedenen EU-Einrichtungen zwar feststellen, nicht aber sanktionieren. | Quelle: © KAS Bulgarien.

Die EU hat darüber hinaus kaum Sanktionsmöglichkeiten, um Reformen voranzutreiben oder Normverletzungen wie die Diskriminierung von Minderheiten, die Diffamierung des politischen Gegners, die Polarisierung der Gesellschaft, die Einschränkung der Medienfreiheit, die Beeinflussung der Justiz und die Aufweichung der Gewaltenteilung zu

- 7 | Europäische Kommission, „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus“, SWD(2014) 36 final, [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2014\\_36\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_de.pdf) [23.04.2014].
- 8 | Die Regierung Borissov (2009 bis 2013) hatte den Beitritt 2011/2012 noch zur Chefsache gemacht.

ahnden.<sup>9</sup> Eine gewisse Handhabe bietet Artikel 7 des EU-Vertrags (EUV). Der Europäische Rat kann die Verletzung von Werten, die in Artikel 2 des EUV festgehalten sind, feststellen. Die Sanktionsmechanismen, insbesondere das Aussetzen von Transfermitteln, sind durchaus geeignet, Rechtsverletzungen wirkungsvoll zu ahnden, doch das Verfahren ist aufgrund der notwendigen Mehrheiten bei der Abstimmung wenig praktikabel. Verletzungen demokratischer Werte kann auch die EU-Grundrechteagentur oder die Venedig-Kommission des Europarates feststellen, doch fehlen ihnen entsprechende Sanktionsmechanismen. Ihre Voten sind, ähnlich wie die CVM-Berichte, allenfalls zum *blame and shame* tauglich. „Ein rundum überzeugendes und praktikables Verfahren zur Behebung von Demokratiedefiziten in EU-Staaten existiert derzeit nicht.“<sup>10</sup> Daraus folgt die bittere Erkenntnis, dass eine EU-Mitgliedschaft weder Wohlstand noch funktionierende politische Systeme garantieren kann.

Dieser kurze Seitenblick auf die Wirkungsmöglichkeiten der EU ist deshalb von Belang, weil die zivilgesellschaftliche Protestbewegung in Bulgarien immer wieder nach

Brüssel schaut und in ihrer offensichtlichen

**Die Protestierenden vermuten, dass durch die herrschenden Eliten die Westbindung Bulgariens untergraben und das europäische Wertebewusstsein in Frage gestellt wird.**

Ohnmacht von dort Hilfe erwartet. Die EU hat in Bulgarien einen hohen Stellenwert, nicht nur wegen der Finanzhilfen. Die Protestierenden vermuten, dass durch die herr-

schenden Eliten die Westbindung ihres Landes untergraben und das europäische Wertebewusstsein in Frage gestellt wird. Bislang hat die EU nicht an Ansehen und Anziehungskraft verloren, auch wenn die Protestbewegung bei der

9 | Siehe hierzu Timm Beichelt, „Von Steinen und Glashäusern“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.12.2013. Beichelt, Lehrstuhlinhaber für Europa-Studien an der Viadrina in Frankfurt (Oder), stellt allerdings fest, dass Demokratiedefizite nicht auf die mittelosteuropäischen Transformationsstaaten beschränkt, sondern dass sie ein „gesamteuropäisches Phänomen“ sind. Man könne nicht mehr pauschal von einem Gefälle zwischen alten und neuen EU-Mitgliedstaaten sprechen. Etwa ein Drittel der EU-Staaten wiesen Demokratiedefizite auf, besonders in Südosteuropa (Bulgarien, Griechenland, Italien, Rumänien und Ungarn).

10 | Vgl. ebd. Dieser Befund der Ohnmacht mag auch die Ursache für die Verknüpfung des oben erwähnten Schengen-Beitritts mit Reformfortschritten sein. Der Beitritt wird so ungewollt und indirekt zu einem Sanktionsmechanismus, den der Schengen-Vertrag aber nicht vorsieht.

Bewältigung der politischen Krise von Brüssel aufgrund der oben geschilderten Möglichkeiten nur marginal unterstützt werden kann.<sup>11</sup>

Nach formalen Kriterien funktioniert die Demokratie in Bulgarien. Das Land ist keine Fassaden-Demokratie, es verstößt nicht gegen die EU-Verträge. „Es ist da-

bei nur manchmal fast unmöglich, zwischen den normalen Erscheinungen eines demokratischen Gemeinwesens und den pathologischen Symptomen einer alle politischen Kräfte und den Staat durchziehenden Kor-

ruption zu unterscheiden“, resümiert die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.<sup>12</sup> In den fast 25 Jahren nach der Wende

haben die alten kommunistischen Eliten weite Teile des Staates und große Teile der Wirtschaft unter ihre Kontrolle gebracht, um sich und ihre Netzwerke zu bedienen und zu bereichern, seit 2007 wohl auch aus den EU-Töpfen. Dabei ist es kein Trost, dass die Gruppierungen kein monolithischer Block, sondern untereinander zerstritten sind. Vordergründig trifft die Regierung in Sofia die Entscheidungen, doch steht zu vermuten, dass die wirklich Mächtigen im Halbdunkel die Fäden ziehen. Diese Intransparenz birgt Schwierigkeiten für die Analyse des politischen Geschehens. Hinzu kommt, dass sich Interessenlagen und Entscheidungsprozesse sehr volatil gestalten. Die EU wäre daher gut beraten, genau hinzusehen, wohin Bulgariens politische Entwicklung steuert: Weniger Vertrauen, mehr Kontrolle und klare Worte täten sicher ihre Wirkung.

**In den fast 25 Jahren nach der Wende haben die alten kommunistischen Eliten weite Teile des Staates unter ihre Kontrolle gebracht, um sich und ihre Netzwerke zu bereichern.**

### **ERSTE PROTESTWELLE IM FEBRUAR 2013: SOZIALPROTESTE**

Wie kam es zur Verschärfung der ohnehin wenig erfreulichen Situation? Am 20. Februar 2013 erklärte Ministerpräsident Borissov den Rücktritt seines bürgerlichen Kabinetts,

11 | Viviane Reding, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Kommissarin für das Ressort Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, hat auf dem Höhepunkt der Proteste am 23.07.2013 Sofia besucht und die Protestbewegung unterstützt. „EU Commissioner Viviane Reding Backs Bulgarian Protests“, Novinite, 23.07.2013, [http://novinite.com/view\\_news.php?id=152268](http://novinite.com/view_news.php?id=152268) [23.04.2014].

12 | Reinhard Vesper, „Bulgarische Misere“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.07.2013.

ein knappes halbes Jahr vor dem regulären Ende seiner Amtszeit. Vorausgegangen waren plötzliche und unerwartete Demonstrationen Zehntausender im ganzen Land, die drei Tage vor dem Rücktritt ihren Höhepunkt erreicht hatten. Die Proteste entzündeten sich an drastisch erhöhten Stromrechnungen, die viele Menschen nicht mehr begleichen konnten. Gerade im Winter heizen viele Bulgaren mangels Alternativen mit Strom. Der Strompreis kann also durchaus als neuer „Brotpreis“ und die Proteste können entsprechend als Sozialproteste bezeichnet werden.<sup>13</sup> Potenzial für Demonstrationen dieser Art gibt es reichlich im Land, und viele Beobachter wunderten sich, dass die Bulgaren lange stoisch die schlechte wirtschaftliche Situation ertragen haben. Bulgarien ist neben Rumänien nach wie vor das ärmste Land der EU. Aber es ist fiskalpolitisch auch eines der stabilsten. Es erfüllt alle Maastricht-Kriterien problemlos, was angesichts der Krise des Nachbarn Griechenland nicht hoch genug bewertet werden kann.



Boiko Borissov: Im Februar 2013 erklärte der damalige Ministerpräsident den Rücktritt seines bürgerlichen Kabinetts. | Quelle: David Plas, Europäische Volkspartei (EVP), flickr ©.

13 | Einer der führenden politischen Analysten, der Politikwissenschaftler Ognjan Mintchev von der Sofioter Universität, meinte, die Proteste seien von pro-russischen Oligarchen gesteuert, weil Borissov vor allem den Bau des AKW Belene, eines der wichtigsten russischen Energieprojekte im Land, gestoppt habe.

Doch diese finanzpolitische Stabilität hat einen hohen Preis: Die Einkommen sind extrem gering und seit Jahren nicht mehr gestiegen, die Renten reichen den wenigsten zum Leben. Im Februar 2013 lebten 1,5 Millionen Menschen (20,4 Prozent) unter der Armutsgrenze. Sie verfügten über weniger als 215 Leva (etwa 110 Euro) pro Kopf und Monat; 2,5 Millionen Bulgaren haben weniger als den Mindestlohn von 340 Leva (34,2 Prozent) zur Verfügung; 2,3 Millionen weniger als die zum Lebensunterhalt notwendigen 565 Leva (31,5 Prozent). Nur eine Millionen Bulgaren liegen über diesem Satz (13,7 Prozent). Sonstige, nicht statistisch erfasste Einnahmen wie solche aus Schwarzarbeit, Transferleistungen von Auslandsbulgaren und die Tatsache, dass fast alle Bulgaren über Wohneigentum verfügen, mildern diesen Umstand nur unwesentlich.<sup>14</sup> Die bulgarischen Sozialproteste können daher durchaus als eine Bewegung gegen das Austeritätsprogramm der Regierung bewertet werden. Dies zeigt, dass Sparanstrengungen nur glaubhaft vermittelt sind, wenn sie mit einer spürbaren Modernisierung und Verbesserung der Lebensverhältnisse einhergehen.

Der Rücktritt des Kabinetts Borissov und die Ankündigung von Neuwahlen sowie die Senkung des Strompreises um einige wenige Prozentpunkte beruhigten die Lage im Land.

Seither ist es zu keinen neuen Sozialprotesten gekommen, obwohl sich die wirtschaftliche Situation der Menschen auch unter der neuen Regierung nicht gebessert hat. Grund hierfür mag sein, dass der überwiegende Teil der Demonstranten Anhänger der Sozialisten war und ist, weswegen die Hemmschwelle zu Protesten deutlich höher liegt als bei einer bürgerlichen Regierung. Manche Analysten glauben zudem, dass die Sozialistische Partei die Proteste befördert hat, um die Konservativen zu Fall zu bringen. Zudem war der Winter 2013/2014 bei Weitem nicht so hart wie der vorangegangene und der Energieverbrauch daher geringer. Dennoch ist in Bulgarien aufgrund der wirtschaftlichen Lage nach wie vor großes Potenzial für Sozialproteste vorhanden, das jederzeit aktiviert werden kann und mit dem jede Regierung rechnen sollte.

**Seit Rücktritt des Kabinetts Borissov ist es zu keinen neuen Sozialprotesten gekommen, obwohl sich die wirtschaftliche Situation der Menschen nicht gebessert hat.**

## ROLL BACK IN ALTE ZEITEN? DIE NEUE REGIERUNG POLARISIERT

Mitte Mai 2013 kam es zu Neuwahlen, aus denen GERB als stärkste Kraft hervorging. Jedoch fehlte der Koalitionspartner, so dass die BSP unter Sergei Stanishev<sup>15</sup> zusammen mit der DPS die Regierung bildete. Diese muss allerdings aufgrund der Pattsituation<sup>16</sup> im Parlament von der rechtsradikalen Partei Ataka toleriert werden.

**Staatliche Ressourcen wurden eingesetzt, um die Opposition zu schwächen, ohne Rücksicht auf die Qualifikation und mit dem vollen Risiko, Wissen und Erfahrung zu verlieren.**

Die neue Regierung polarisierte von Beginn an durch Maßnahmen, die nicht nur die westlich orientierte bulgarische Zivilgesellschaft empörten, sondern auch bei manchen EU-Partnern für große Bedenken sorgten. Staatliche Ressourcen wurden eingesetzt, um die Opposition vor allem im Verwaltungsapparat bis in untere Ebenen hinein zu schwächen, ohne Rücksicht auf die Qualifikation und mit dem vollen Risiko, Wissen und Erfahrung zu verlieren.<sup>17</sup> Diese Politik am Rand der Legitimität rief schnell den deutschen Botschafter Matthias Höpfner und seinen französischen Kollegen Philippe Autie<sup>18</sup> auf den Plan. Sie stellten sich in einem gemeinsamen Zeitungsinterview offen hinter die Demonstranten und plädierten für eine aktive Bürgergesellschaft.

15 | Sergei Stanishev wurde 1966 in der Ukraine geboren. Seine Mutter ist Russin, sein Vater gehörte dem Politbüro der BKP an. Er studierte in Moskau und London, war von 2005 bis 2009 Ministerpräsident und ist Parteivorsitzender der BSP seit 2001. Er vermied es 2013 geschickt, die Regierungsgeschäfte zu übernehmen und schickte den parteilosen Plamen Oresharski ins Rennen. Die BSP ging aus der BKP hervor und vollzog bis heute keinen eindeutigen Bruch mit der Vergangenheit.

16 | Die Sozialisten und die DPS verfügen über 120 der 240 Mandate.

17 | Siehe hierzu: Marco Arndt, „Bulgarien wieder am Scheideweg?“, KAS-Länderbericht, 18.06.2013, <http://kas.de/bulgarien/de/publications/34745> [23.04.2014]; „Proteste in Bulgarien dauern an“, KAS Bulgarien, 28.06.2013, <http://kas.de/bulgarien/de/publications/34868> [23.04.2014]. Die Regierung besetzte etwa 3.000 Positionen (andere sprechen von bis zu 6.000) neu, nicht selten mit Personen der alten Nomenklatura oder mit ehemaligen Stasi-Agenten. So sind beispielsweise 30 Prozent der Direktorenposten im Außenministerium davon betroffen oder auch der Direktorposten des Staatsarchivs.

18 | Als Autie wenige Monate später turnusgemäß versetzt wurde, erhielt er nicht den Orden Stara Planina, der scheidenden Botschaftern üblicherweise überreicht wird, was einem Affront gleichkam.

Höpfner sagte, für das „oligarchische Modell“ gebe es in der EU keinen Platz.<sup>19</sup> Zwar erklärte Außenminister Kristian Vigenin, ehemaliger außenpolitischer Sekretär der BSP, im Gespräch mit den Botschaftern, die angesprochenen Probleme hätten sich über Jahre entwickelt und könnten daher nicht der neuen Regierung angelastet werden; doch die ersten Personalentscheidungen<sup>20</sup> zeigten sehr deutlich, dass die Regierung genau diese Missstände perpetuieren will: Zunächst kündigte der Außenminister an, er wolle stasibelastete ehemalige Botschafter wieder einsetzen. Die GERB-Regierung hatte diese erst nach der Wahl von Rosen Plevneliev zum neuen Staatspräsidenten<sup>21</sup> 2012 abberufen können, weil der sozialistische Präsident Georgi Parvanov, selbst ehemaliger Agent der bulgarischen Staatssicherheit, die Gegenzeichnung verweigert hatte. Auf medialen Druck hin und nach der Ankündigung Plevnelievs, seinerseits Akkreditierungen nicht gegenzuzeichnen, gab die Regierung dieses Vorhaben auf. Allerdings wurden Personen aus diesem Kreis auf untergeordnete Posten, etwa als stellvertretende Botschafter, berufen, da hier eine Gegenzeichnung nicht notwendig ist.<sup>22</sup>

Dieses Politikum um die „Stasi-Botschafter“ zeigt deutlich die Bruchlinie zwischen einer westlich orientierten, anti-sozialistischen Politik, die mit der kommunistischen Vergangenheit und ihren Folgen brechen will, und einer der alten Nomenklatura zugewandten, mit allen daraus resultierenden Konsequenzen. Der Bruch scheint auch zwischen prinzipiell pro-europäisch Eingestellten und jenen

19 | „Botschafter Matthias Höpfner: Bulgarien ist beliebter Investitionsstandort, aber mit einigen Defiziten“, *Radio Bulgarien*, 21.12.2013, <http://bnr.bg/de/post/100276972> [23.04.2014]. Aus Dankbarkeit gegenüber beiden Diplomaten bauten die Demonstranten im Juli die Berliner Mauer aus Kartons vor der Deutschen Botschaft auf und brachten sie symbolisch zum Einsturz. Am französischen Nationalfeiertag stellte eine Schauspielerin mit blanker Brust vor der französischen Botschaft die „Freiheit“ dar, in Anspielung auf das 1789er Revolutionsbild von Eugène Delacroix. Beide Aktionen symbolisieren über die Geste der Dankbarkeit hinaus den Wunsch nach einer eigenen, bulgarischen Revolution bzw. nach einer Vollendung der Revolution von 1989.

20 | Weitere Beispiele für obskure Personalentscheidungen: „Nichts als Spott“, *Süddeutsche Zeitung*, 20.07.2013.

21 | Der Staatspräsident hat ähnliche Kompetenzen wie der Bundespräsident, also kaum politische Macht.

22 | Ca. 30 Prozent der Direktorenposten im Außenministerium sind durch ehemalige Stasi-Mitarbeiter besetzt.

zu verlaufen, die die EU lediglich pragmatisch sehen und vor allem wegen ihrer finanziellen Zuwendungen schätzen. Normen werden nicht aus Überzeugung befolgt, so scheint es, sondern lediglich als formale Voraussetzung angesehen, um materielle Vorteile zu erreichen.

## ZWEITE PROTESTWELLE IM SOMMER 2013: WERTEPROTESTE

Am Anfang einer zweiten Protestwelle in Bulgarien stand eine Personalentscheidung: Am 14. Juni 2013 ernannte das Parlament den Medienmogul und Oligarchen Delyan Peevski<sup>23</sup> zum neuen Direktor des Inlandsgeheimdienstes (DANS).<sup>24</sup> Die Wahl wurde während der Parlamentsitzung auf die Tagesordnung gesetzt, so dass sie einem Überraschungscoup ähnelte. Einen Tag zuvor war das entsprechende Gesetz so geändert worden, dass die Kriterien auf den Kandidaten passten und die Wahl möglich wurde.

Der Jurist Peevski, heute 34 Jahre alt, wurde mit 21 in der Regierung des „Zaren“ Simeon (2001 bis 2005) parlamentarischer Sekretär im Verkehrsministerium, anschließend Vorstandsmitglied des Hafens von Varna.

**Bereits 2007 war Delyan Peevski in Korruptionsskandalen verwickelt und wurde der Veruntreuung von Millionenbeträgen bei der Privatisierung von Betrieben beschuldigt.**

2005 wurde er für sieben Monate Ermittler im Sofioter Ermittlungsdienst, obwohl er dafür nicht die Qualifikation mitbrachte. Danach war er stellvertretender Minister in der so genannten Dreierkoalition (2005 bis 2009).<sup>25</sup> Bereits zu dieser Zeit (2007) war er in Korruptionsskandalen verwickelt und wurde der Veruntreuung von Millionenbeträgen bei der Privatisierung von Betrieben beschuldigt. DANS und die Abteilung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, die ihm 2013 unterstellt werden sollten, ermittelten damals gegen ihn – ergebnislos. Ende 2009 wurde er Abgeordneter der DPS.

23 | Ein längeres Portrait bietet: Klaus Brill, „Mann im Schatten“, *Süddeutsche Zeitung*, 07.10.2013, <http://sueddeutsche.de/medien/1.1788579> [23.04.2014].

24 | Die Macht von DANS war kurz zuvor durch die Zuordnung der Abteilung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität deutlich erhöht worden, so dass DANS zur entscheidenden Behörde in Sicherheitsfragen avancierte und Polizeibefugnisse bekam. Diese Maßnahmen führten bei europäischen Partnern zu Bedenken. DANS, bislang dem deutschen Verfassungsschutz vergleichbar, wurde so zu einem „bulgarischen FBI“.

25 | Sie bestand aus BSP, DPS und der NDSW („Zarenpartei“ Simeons II. von Sachsen-Coburg-Gotha).

Die Karriere Peevskis wurde maßgeblich durch seine Mutter Irena Krasteva befördert. Diese war Chefin der staatlichen Lotteriegesellschaft. Zusammen mit ihrem Sohn gelang es ihr im Laufe der Jahre, den Löwenanteil des Zeitungsmarktes, einen Fernsehsender und auch den größten Teil des Vertriebsnetzes für Printmedien zu übernehmen, wobei unklar ist, wie sie dies finanzierte. Damit verfügen die beiden in den bulgarischen Printmedien beinahe über ein Meinungsmonopol. Zudem behaupten kenntnisreiche Beobachter, dass hinter Peevski Zvetan Vassilev stehen soll, einer der reichsten und einflussreichsten Bulgaren, Inhaber der Korporativen Handelsbank. Vassilev gehört zur alten Nomenklatura, die seit 1989 die bulgarische Wirtschaft maßgeblich dominiert. Er hält Beteiligungen

in fast allen Geschäftsfeldern in Bulgarien: Zeitungen, Genussmittel, Elektronik, Tabakindustrie, Banken und Versicherungen, KFZ-Handel etc. Zudem ist es sehr wahrscheinlich,

**Es entstand früh der Verdacht, dass Peevski lediglich ein Strohhalm zur Durchsetzung der Interessen Vassilevs und Dogans sei.**

dass auch Achmed Dogan, bis Januar 2013 langjähriger Vorsitzender der DPS, einflussreicher Geschäftsmann und Ex-Stasi-Agent, maßgeblichen Einfluss auf Peevski ausübt. Daher entstand früh der Verdacht, dass Peevski lediglich ein Strohhalm zur Durchsetzung der Interessen Vassilevs und Dogans sei. Peevski wäre als Direktor von DANS und als Inhaber zahlreicher Printmedien einer der mächtigsten Männer des Landes geworden, was die Dynamik und die Dauer der Proteste erklärt. Doch wessen Interessen er zuletzt dienen sollte, oligarchischen, parteiischen oder gar russischen, bleibt fraglich.

Die Wahl Peevskis führte bereits am selben Tag zu großen, aber weitgehend friedlichen Demonstrationen, die über das darauf folgende Wochenende anhielten. Allein in Sofia gingen 10.000 Menschen an jenem Freitag bis Mitternacht auf die Straße. Präsident Plevneliev forderte das Parlament auf, die Entscheidung zurückzunehmen, entzog der Regierung sein Vertrauen und berief den Nationalen Sicherheitsrat ein. Seitdem steht er unter massivem Beschuss der Peevski-Medien.

Die schnelle Protestreaktion, meistens organisiert über das Internet, überraschte alle Beteiligten, am meisten aber die Regierung. Der Protest ist ein ermutigendes Zeichen für die Entwicklung einer westlich orientierten Zivilgesellschaft

in Bulgarien. Das oligarchische System setzt ähnlich wie totalitäre Systeme eine passive Gesellschaft voraus, deren Mitglieder entweder vom System abhängig sind oder es schweigsam ertragen. Nur so können Personalien wie der Fall Peevski erfolgreich durchgesetzt werden. Anscheinend ist das in Bulgarien durch die im Ansatz vorhandene Zivil- und Bürgergesellschaft nicht mehr möglich.



Weitgehend friedliche Proteste: Im Sommer 2013 gingen mehrere tausend Menschen auf die Straße und forderten den Rücktritt der Regierung sowie Neuwahlen. | Quelle: © KAS Bulgarien.

Durch die Proteste gerieten die Europäischen Sozialdemokraten (SPE oder PES) in eine prekäre Situation, denn Sergei Stanishev ist nicht nur Vorsitzender der bulgarischen Sozialisten, sondern auch der SPE. Der Präsident des Europaparlaments, Martin Schulz, und der Fraktionsvorsitzende der SPE, Hannes Swoboda, kritisierten ihn zwar, doch sprachen beide sowie die Führungsspitze der SPE während einer Tagung in Sofia dem Sozialisten das Vertrauen aus, gemäß dem üblichen Reflex der Grundsolidarität in der jeweiligen europäischen Parteifamilie.<sup>26</sup> Peevski bot unter dem Eindruck der Ereignisse noch am Tag seiner Ernennung an, das Amt nicht anzutreten, und tat dies dann auch nicht.

26 | „Geheimdienstchef abberufen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.06.2013. Stanishev gehört zwar nicht der Regierung an, hat aber maßgeblichen Einfluss auf ihre Entscheidungen. Er wurde auch aus den eigenen Reihen kritisiert.

Allerdings beruhigte der Rückzieher die Lage nicht, weiter gingen täglich mehrere tausend Menschen in Sofia auf die Straße und forderten nun den Rücktritt der Regierung sowie Neuwahlen. Sie hatten erkannt, dass der Personalvorgang Peevski nur die Spitze des Eisbergs ist und dass ähnliche, wenn auch weniger spektakuläre Personalbesetzungen in anderen Bereichen folgen würden – womit sie Recht behalten sollten. So musste Mitte Juni der stellvertretende Innenminister nach nur vier Stunden im Amt wieder gehen, als bekannt wurde, dass er in den 1990er Jahren einer mafiösen Organisation angehört hatte.

### ALTE KADER GEGEN NEUE MITTELSCHICHT

Der „Fall Peevski“ zeigt symbolisch, wie unverfroren das oligarchische System die Regierung infiltriert und steuert. Fast 25 Jahre nach der „fingierten Revolution“<sup>27</sup> besetzt die alte Nomenklatura nach wie vor Schlüsselstellungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Ihre Kinder haben durch die etablierten Netzwerke deutlich bessere (Start-)Bedingungen als diejenigen Bulgaren, die jenseits dieser Verbindungen sozialisiert wurden. Das wohl bitterste Erbe des Kommunismus ist, dass der Zugang zu Positionen durch Familienclans und korporative Interessen gesteuert wird und für Außenstehende blockiert ist. Es zählen Beziehungen statt Leistung. Dabei bleiben die Zusammenhänge zwischen den Netzwerken und die Mechanismen der Machtausübung verborgen. Die Undurchsichtigkeit schürt Verunsicherung und macht es schwer, Konzepte gegen das Modell zu finden.

**Das wohl bitterste Erbe des Kommunismus ist, dass der Zugang zu Positionen durch Familienclans und korporative Interessen gesteuert wird und für Außenstehende blockiert ist.**

Sicher ist nur, dass es Verlierer produziert. Zu denjenigen, die sich schon seit Jahren trotz guter Ausbildung auf der Verliererseite sehen, kommen die neuen Verlierer; das sind die Jungen, ebenfalls gut ausgebildeten, die dennoch ohne Perspektive sind. Die Proteste haben deshalb einen anderen Charakter als die Sozialproteste im Februar 2013. Es sind die Proteste einer neuen Mittelschicht, einer Bürger- und Zivilgesellschaft, die die gegenwärtigen Verhältnisse nicht

27 | Titel eines Buches von Ilja Trojanov, in dem er darstellt, dass es in Bulgarien zwar einen Systemwechsel, aber keinen Elitenwechsel gegeben hat: Ilja Trojanov, *Die fingierte Revolution*, München, 1999.

mehr dulden will. Es geht ihnen um die Verwirklichung von Werten, um einen anderen Charakter der bulgarischen Politik, nicht nur im Stil, sondern substantiell:<sup>28</sup> Eltern mit ihren Kleinkindern demonstrieren friedlich mit intelligenten Sprüchen auf selbstgefertigten Plakaten; dazu junge Leute in ihren 20ern, geboren in der frühen Nachwende-Zeit, und damit ohne jede Erinnerung an den Kommunismus. Für sie ist es das erste Mal, viele der Älteren protestierten hingegen schon 1989 oder 1997,<sup>29</sup> waren aber seitdem nicht mehr auf der Straße. Andere zogen es ohnehin vor, im Ausland ihr Glück zu versuchen – ein Aderlass an Eliten, unter dem Bulgarien nicht nur wirtschaftlich leidet, sondern auch

politisch. Einige kehrten, geprägt vom Leben

**Die Unzufriedenen treffen sich allabendlich vor dem Ministerrat, skandieren ihre Parolen und marschieren anschließend durch die Innenstadt.**

und Arbeiten im westlichen Ausland,<sup>30</sup> zurück. Sie wollen bleiben und für Veränderung sorgen. Die Unzufriedenen treffen sich all-

abendlich nach der Arbeit oder dem Besuch

der Universität vor dem Ministerrat, skandieren ihre Parolen und marschieren anschließend durch die Innenstadt. Gegen 21 Uhr ist Schluss, denn man muss am nächsten Tag wieder zur Arbeit. Alle eint das Gefühl, in all den Jahren „mehrfach betrogen“ worden zu sein.<sup>31</sup> Sie schenken keiner der etablierten Parteien ihr Vertrauen. Das ist kein Wunder nach dem, was in diesen 25 Jahren geschehen ist. Demokratie kann ohne Vertrauen in die politische Elite auch in Bulgarien auf Dauer nicht funktionieren. Aber angesichts der vollständigen Diskreditierung der politischen Klasse trauen sich nur noch wenige saubere und kluge Köpfe in die Politik – ein Teufelskreis.

### **KURZFRISTIGE ESKALATION DER PROTESTE UND IHRE MARGINALISIERUNG**

Mit den Forderungen nach Good Governance, gegen das oligarchische Modell und für eine Zukunftsperspektive im eigenen Land konnte und kann die Regierung nicht umgehen.

28 | Antony Galabov, „Civil participation and the uprising of the ‚new losers‘“, *One World*, Nr. 148, 2013, 16-17.

29 | 1997 war das Jahr der Hyperinflation in Bulgarien. Die Proteste brachten damals die sozialistische Regierung zu Fall.

30 | Botschafter Höpfner prägte für die heimkehrenden Studenten den Begriff der „ERASMUS-Generation“.

31 | Georgi Gospodinow, „Der protestierende Mensch ist schön“, *Neue Zürcher Zeitung*, 27.06.2013, <http://nzz.ch/aktuell/feuilleton/uebersicht/1.18106078> [23.04.2014]. Gospodinow ist Schriftsteller und Publizist, er lebt in Sofia.

Das Füllhorn auszuschütten, wäre einfacher. Die Regierung sitzt die Proteste bis auf den heutigen Tag aus, ignoriert die Menschen und ihre Forderungen. Das führte zu Frustration und Mitte Juli folgten erste kleinere Zusammenstöße mit der Polizei,<sup>32</sup> als Demonstranten versuchten, Absperrgitter vor dem Parlament zu entfernen, weil die Sicherheitszone um das Gebäude erweitert worden war. Am Abend des 23. Juli 2013, dem 40. Tag anhaltender Proteste, eskalierte die Situation.<sup>33</sup> Der Haushaltsausschuss tagte noch abends im Parlament, um den Nachtragshaushalt zu diskutieren. Nach Beendigung der Sitzung konnten Abgeordnete und Mitarbeiter, etwa einhundert Personen, das von Demonstranten blockierte Gebäude nicht mehr verlassen. Die Polizei entschloss sich gegen 22 Uhr, Busse zum Abtransport einzusetzen, was gewaltsam verhindert wurde. Gegenstände trafen einen Bus, es kam zu blutigen Auseinandersetzungen mit der Polizei. 17 Personen, darunter fünf Polizisten, wurden verletzt. Die Blockade wurde erst in der Nacht aufgehoben. In den folgenden Tagen verliefen die Demonstrationen wieder in den gewohnt friedlichen Bahnen, so, als sei nichts weiter vorgefallen. Stanishev machte indirekt den Staatspräsidenten,<sup>34</sup> aber auch andere, die sich hinter die Protestierenden gestellt hatten, für die Eskalation verantwortlich. Das Regierungshandeln änderte er nicht.

So berechtigt die Analyse des Grundübels und so berechtigt die Forderungen nach Rücktritt der Regierung und Reform des Systems auch sind: Der Protestbewegung mangelte es von Anfang an konkreten Alternativvorschlägen. Von denen, die dennoch artikuliert wurden, waren manche utopisch.<sup>35</sup> Es gab keine zentrale Organisation, es fehlten Führungspersonlichkeiten. Die Furcht vor Unterwanderung oder Instrumentalisierung war zu groß. Während der Demonstrationen gab es keine Bühne, keine Redner. Die Demonstrationen bestanden aus vielen Gruppen, die

32 | Die Polizisten sind durch den täglichen Dauereinsatz aufs Äußerste strapaziert.

33 | „Proteste in Bulgarien: Minister und Abgeordnete sitzen stundenlang im Parlament fest“, *Spiegel Online*, 24.07.2013, <http://spiegel.de/politik/ausland/a-912739.html> [23.04.2014].

34 | Dieser hatte aber zuvor ausdrücklich vor einer Eskalation gewarnt.

35 | Petyo Tsekov, „Was there a Bulgarian ‚spring‘?“, *One World*, Nr. 148, 2013, 12-13.

sich über das Internet verabredeten. So blieb das Ganze heterogen, geeint lediglich in der negativen Forderung nach Rücktritt der Regierung. „Sie wollen Veränderung, haben aber keine klare Vorstellung davon, wie sie aussehen sollte, sie seien brillant im Erfinden politischer Gesten, aber schwach in angewandter Politik“, zitiert

**Angesichts der Macht und der tiefen Verflechtung der Oligarchie gibt es auch keine schnelle Lösung. Eine Entmachtung ist daher selbst in mittelfristiger Perspektive unwahrscheinlich.**

die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* den bulgarischen Politikwissenschaftler Iwan Krashev mit Blick auf die Proteste.<sup>36</sup> Die Bürger haben kein Konzept und kein Rezept, wie man das Ziel eines modernen Staatswesens, das befreit ist aus den Fängen der Oligarchie, erreichen könnte. Angesichts der Macht und der tiefen Verflechtung der Oligarchie gibt es auch keine schnelle Lösung, eine Entmachtung ist daher selbst in mittelfristiger Perspektive unwahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach Rücktritt kurzsichtig, denn dieser hätte Neuwahlen zur Folge, die lediglich die althergebrachten Parteien an die Macht bringen würde, obwohl sich fast jeder zweite Bulgare einen „Neuanfang“ wünscht, wie Umfragen zeigen.<sup>37</sup>

Die Proteste beschränkten sich weitgehend auf Sofia. In Varna und Plovdiv kam es zu kleineren Demonstrationen, die nicht lange andauerten. Allerdings kam es in Varna bereits im Februar 2013 zu einer aufsehenerregenden Selbstverbrennung.<sup>38</sup> Plamen Goranov verbrannte sich aus Protest gegen Bürgermeister Kiril Jordanov, der als Mann der Varnaer TIM-Gruppe, eines mächtigen Oligarchen-Clans, galt. Ein paar Tage nach diesem schrecklichen Akt der Verzweiflung trat Jordanov unter dem Eindruck anhaltender Proteste vom Amt zurück.

Dass die Demonstrationen weitgehend auf Sofia beschränkt blieben, zeigt auch, dass die Bürgergesellschaft zurzeit ein großstädtisches Umfeld benötigt, um entstehen, wachsen

36 | Michael Martens, „Ihr Vaterland ist die Welt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.02.2014.

37 | Ilija Trojanow, „Auf verlorenem Posten“, *taz.die tageszeitung*, 28.08.2013.

38 | Markus Bernath, „Selbstverbrennung in Bulgarien: Ein neuer Jan Palach“, *Der Standard*, 23.02.2013, <http://derstandard.at/1361240908688> [23.04.2014]. Norbert Mappes-Niediek, „Selbstverbrennung gegen organisierte Kriminalität“, *Frankfurter Rundschau*, 07.03.2013, [http://fr-online.de/1472596\\_22024274.html](http://fr-online.de/1472596_22024274.html) [23.04.2014]. Weitere Selbstverbrennungen folgten, davon 13 mit Todesfolge.

und agieren zu können. In vielen kleineren Städten wurden Proteste auch durch Drohungen und Einschüchterungen verhindert. Daher ebte die Protestwelle in der Sommerhitze ab, ohne dass sich die Energie in eine politische Formation oder in eine neue Partei gewandelt hätte. Nach der Sommerpause erreichte sie bei Weitem nicht mehr ihre anfängliche Kraft, auch wenn sich zu Semesterbeginn im vergangenen Herbst Sofioter Studenten solidarisierten, „streikten“ und die Universität besetzten. Allerdings demonstrieren bis auf den heutigen Tag einige Dutzend Unentwegte, manchmal auch mehrere hundert, vor dem Parlament und dem Ministerrat.

Ist die Protestbewegung gescheitert? Das große Ziel, die Regierung zum Rücktritt zu bewegen und einen Politikwechsel herbeizuführen, hat sie nicht erreicht – obwohl die Forderung nach Rücktritt durchaus Chancen auf Verwirklichung hatte. Die Entmachtung der oligarchischen Zirkel ist jedoch eine ungleich schwierigere Aufgabe, die – wenn überhaupt – nur auf lange Sicht umgesetzt werden könnte. Die Protestbewegung konnte Deljan Peevski als Direktor des Inlandsgeheimdienstes verhindern, und sie hat bewiesen, dass es in Bulgarien mittlerweile eine Zivilgesellschaft gibt. Diese Bürgergesellschaft ist eine im Wachstum befindliche, zarte Pflanze, die bislang keine tiefe gesellschaftliche Verwurzelung hat. Das war einmal anders, aber der Kommunismus löschte die bürgerliche Elite vollständig aus. Die alten Kader werden versuchen, jede Wiederbelebung um des eigenen Machterhalts willen zu blockieren. Bulgarien steckt auch 25 Jahre nach der Revolution in einem Transformationsprozess, sein Ende ist noch in weiter Ferne.



Dr. Hardy Ostry leitet das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Tunis.

## EINE VERFASSUNG FÜR ALLE TUNESIEN

### NEUE VERFASSUNG SETZT HOFFUNGSSCHIMMER – HERAUSFORDERUNGEN BLEIBEN

*Hardy Ostry*

Nun waren sie wieder da: die euphorischen Momente, als sich parteiübergreifend das Gefühl eines historischen Moments in der Verfassunggebenden Versammlung Tunesiens verbreitete. Gegner von gestern – und vermutlich auch von morgen – genossen das Jetzt und Hier, lagen sich in den Armen und verbrüderten sich nahezu. Dies waren die Bilder des 26. Januar 2014, als das Übergangsparlament die neue Verfassung der Zweiten Tunesischen Republik mit beeindruckender Mehrheit von 200 Stimmen (bei zwölf Nein-Stimmen und vier Enthaltungen) verabschiedete. Für einige Momente vergessen waren die heftigen Auseinandersetzungen und die politische Bipolarisierung. In den vergangenen Monaten und Jahren hatten sich Vertreter der islamistischen Ennahda-Partei und deren Koalitionspartner CPR und Ettakatol sowie Politiker des säkular-nationalen Lagers mit der größten Oppositionsbewegung Nidaa Tounes (Der Ruf Tunesiens) an der Spitze unversöhnlich gegenübergestanden.

Parlamentspräsident Mustapha Ben Jaafar qualifizierte denn auch das nunmehr verabschiedete Dokument als eines, „in dem sich alle Tunesier und Tunesierinnen wiederfinden“. Die Verfassung bewahre das Erreichte und lege das Fundament für einen demokratischen Staat. Die Erarbeitung dieser neuen Grundlage, die ihre Tragfähigkeit für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung sicherlich erst noch beweisen muss, hat mehr als zwei Jahre in Anspruch genommen. Zudem wurde der gesamte Prozess der Ausarbeitung des Textes von mehreren Ereignissen negativ beeinflusst. Trotz dieser Verzögerungen, Blockaden

und politischen Störmanöver von unterschiedlichen Seiten gegen den Transitionsprozess, zeigt sich Tunesien – die politische Klasse wie große Teile der Bevölkerung – stolz auf das Erreichte. Aber ebenso wenig werden die bleibenden Probleme und Schwierigkeiten ignoriert. Der geopolitische Kontext mit Libyen einerseits, das gerade verzweifelt versucht, dem Staatszerfall zu entrinnen, und das vom Bürgerkrieg gezeichnete Syrien andererseits, lässt den Schluss zu, dass es Tunesien noch am besten getroffen hat. Daher verwundern auch die internationalen Reaktionen kaum. In der Bewertung des Erreichten reihen sich Superlative aneinander: „vorbildlich“, „modernste Verfassung der arabischen Welt“, das Land des Jasmins als „Beispiel und Vorbild für die gesamte arabische Welt“. Mit Blick auf die gesamte Region Nordafrikas und des Nahen Ostens würden wohl nicht wenige zum Schluss kommen, der „Arabische Frühling“ habe zumindest in Tunesien reüssiert. Der Tendenz, hier nur Schwarz oder Weiß zu sehen, auch in der Bewertung der Entwicklung einiger Länder der Region, gilt es, eine differenzierte Haltung entgegenzusetzen. Tunesien hat gewiss auf der Basis eines neu gefundenen historischen Kompromisses die zweite Phase der politischen Transition erfolgreich eingeleitet. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine erfolgreiche demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung sind vorhanden. Aber es bleiben Risiken und Gefahren.

#### **DIE NEUE VERFASSUNG: EIN UNIKAT UND EIN KOMPROMISS**

Angesichts der Kräfteverhältnisse innerhalb der im Oktober 2011 gewählten Verfassungsgebenden Versammlung, die sich im Zuge zahlreicher Parteienwechsel nicht unerheblich verändert hatten, kristallisierte sich alsbald heraus, dass ein entsprechender Entwurf nur in der Form eines Kompromisses passieren könnte. Hatte die Troika-Koalition zu Beginn des Mandats noch die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit innerhalb der Versammlung, so ging diese im Laufe der Zeit durch Austritte insbesondere bei Ettakatol und CPR verloren. Zwar hätte Ennahda versuchen können, einen eigenen Entwurf durch eine erweiterte Koalition durchzusetzen. Jedoch schien dies weder politisch noch gesellschaftlich opportun, da zu befürchten gewesen

**Hatte die Troika-Koalition zu Beginn noch die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit innerhalb der Versammlung, ging diese durch Austritte insbesondere bei Ettakatol und CPR verloren.**

wäre, dass eine derartige Abstimmung im Alleingang die politische Bipolarisierung des Landes weiter verschärft und die notwendige Zustimmung breiter Teile der Gesellschaft unmöglich gemacht hätte. Die säkular-nationale Opposition hatte der islamistischen Ennahda und deren Koalitionspartnern seit Beginn der Arbeiten an der Verfassung und der Vorlage eines ersten Entwurfes im Dezember 2012 ohnehin vorgeworfen, eine mehr oder minder starke Islamisierung des Landes wie des Staates durch die Verfassung zu betreiben. Zwar hatte Ennahda-Präsident Rachid Ghannouchi vor dem Hintergrund der sich andeutenden Auseinandersetzungen rechtzeitig darauf verwiesen, seine Partei werde nicht auf die Verankerung der Scharia als Quelle der Gesetzgebung insistieren. Jedoch beeinträchtigten Berichte das Vertrauen in derlei Festlegungen, wonach Ghannouchi zu jungen Salafisten im Oktober 2012 meinte, auf die Verankerung der Scharia käme es nicht an, sondern auf die Einnahme der staatlichen Institutionen, die Schulen, das Militär und die Moscheen. Zugleich wurden Befürchtungen laut, der konservative Flügel innerhalb der Ennahda würde sich den Verzicht auf die Inklusion der Scharia teuer bezahlen lassen.



Bundkanzlerin Angela Merkel verfolgte den Verfassungsgebungsprozess in Tunesien aufmerksam. Am 4. April tauschte sie sich in Berlin mit einer Delegation von Nidaa Tounes unter Leitung des stellvertretenden Vorsitzenden Mohamed Ennaceur (4. v.l.) aus. | Quelle: © KAS.

Diese Umstände schufen bereits früh eine spannungsgeladene und von Misstrauen geprägte Atmosphäre innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung und der für die Verfassung zuständigen Kommissionen. Dreier Entwürfe

bedurfte es denn auch (Dezember 2012, April 2013, Juni 2013) sowie der Überweisung der vorletzten Vorlage an eine Konsenskommission, der Präsident Ben Jaafar persönlich vorsah. Die Mitglieder der Verfassunggebenden Versammlung spürten dabei die Erwartungshaltung der Tunesier und Tunesierinnen sowie der internationalen Gemeinschaft. Seitdem der vom so genannten Quartett lancierte „Nationale Dialog“ unter Führung des tunesischen Gewerkschaftsverbandes UGTT und des Arbeitgeberverbandes UTICA sowie unter Einschluss der 20 wichtigsten politischen Parteien einen neuen Konsens gefunden hatte, um das Land aus der anhaltenden Krise zu führen, war auch die Verfassunggebende Versammlung unter Druck geraten. Ein Ergebnis dieses Dialoges war neben dem Rücktritt der Regierung unter Führung der Ennahda und der Installation einer Technokraten-Regierung auch der Abschluss der Arbeiten an der Verfassung. Dies sollte möglichst zum 14. Januar 2014, dem dritten Jahrestag der Revolution. Dass dieses Zieldatum aufgrund unterschiedlicher Ereignisse doch verfehlt wurde und erneut mehr Zeit als gedacht auf die Diskussion des Entwurfs entfiel, kann im Nachhinein vernachlässigt werden. Entscheidend war die Konsensfindung, die möglich war, weil auch Ennahda nicht unbedeutende Zugeständnisse machte.

Erkennbar hatten sich alle Beteiligten bemüht, ein für den Fall des Scheiterns der Verfassung in der Versammlung vorgesehenes Referendum in jedem Falle zu vermeiden.

**Im Falle eines Scheiterns der Verfassung wäre eine erneute monatelange Blockade des politischen Transitionsprozesses zu erwarten gewesen.**

In diesem Fall wäre eine erneute monatelange Blockade des politischen Transitionsprozesses zu erwarten gewesen, ganz unabhängig von möglichen populistischen Forderungen der Straße, Bestandteile wieder aufzunehmen, die zuvor mühsam eliminiert wurden, etwa den Paragraphen, der Zionismus und Rassismus gleichsetzte.

Ein politisches Lehrstück war die Einigung auf den Verfassungsentwurf jedoch auch in anderer Hinsicht, mehr prozedural als prinzipiell. Die politische Klasse war bislang weitgehend gewohnt, auf die vollständige Umsetzung ihrer jeweiligen Maximalforderungen zu drängen oder – auch das – den Dialog zu boykottieren. Nun jedoch bestanden alle politischen Entscheidungsträger und Parteienvertreter die Kür einer jeden demokratischen Politikübung – die

Ausarbeitung eines Kompromisses, dessen Vorbereitung die entscheidende Messlatte für eine demokratische Ordnung ist.

### ZIVILER STAAT UND GEWALTENTEILUNG

Bereits die lang diskutierte Präambel der Verfassung definiert den zivilen Charakter des Staates, der auf den Grundlagen eines republikanisch demokratischen Regimes und der Gewaltenteilung aufgebaut ist. Eine Referenz mit Blick auf den Islam wurde insofern verankert, als festgehalten wird, dass das tunesische Volk eng mit den Lehren des Islam verbunden ist, der in seiner Finalität auf Offenheit, Toleranz, die menschlichen Werte sowie die Prinzipien der universellen Menschenrechte abzielt. Gerade deren Verankerung führte im Vorfeld zu kontroversen Diskussionen. Lange Zeit gab es dabei Einschränkungen mit Verweis auf religiös-kulturelle Traditionen. Dass der Text

**Grundlegend für das Selbstverständnis des Staates sind insbesondere die beiden ersten Artikel. Sie waren lange umstritten, da die Identität Tunesiens bis heute Gegenstand intensiver Diskussionen ist.**

in dieser Hinsicht keinen Relativismus zulässt, kann als ein entscheidender Fortschritt angesehen werden. Sodann wird der Staat als Hüter der Freiheiten und Rechte der Menschen gesehen. Diese Festlegung würdigen Experten insofern, als dass die Freiheitsrechte in der neuen Verfassung insgesamt eine starke Stellung einnehmen. Grundlegend für das oft diskutierte Selbstverständnis des Staates sind insbesondere die beiden ersten Artikel, die lange diskutiert und umstritten waren, da Fragen rund um die Identität Tunesiens wie der Tunesier bis heute nicht nur Gegenstand intensiver Diskussionen in der Verfassungskgebenden Versammlung waren, sondern auch in der Gesellschaft debattiert wurden, insbesondere mit Blick auf die Rolle der Religion.

Der nunmehr verabschiedete Artikel 1, der definiert, dass „Tunesien ein freier, unabhängiger und souveräner Staat, der Islam seine [Tunesiens, A.d.R.] Religion ist, Arabisch seine Sprache und die Republik das politische System“, behält den bereits für die erste Verfassung von 1959 gefundenen historischen Kompromiss bei. Mit dieser Formulierung konnten Vorschläge, den Islam explizit an dieser oder anderer Stelle zur Staatsreligion zu erklären, abgewehrt werden. Kritiker verweisen einschränkend darauf, dass Artikel 1 durchaus auch die Lesart erlaube, als werde der Islam

hiermit implizit zur Staatsreligion erklärt. Dem ist jedoch die Historizität des Kompromisses gegenüberzustellen, die in dieser Formulierung und deren Interpretation eindeutig ist. Präambel und Artikel 1 führen somit die Religion an, ohne jedoch spezifischer darauf einzugehen, auch nicht mit Blick auf die Scharia als Quelle der Gesetzgebung. In der Einschätzung dessen, was diese allenfalls vage formulierte Rolle der Religion angeht, scheiden sich jedoch die Geister. Einige Kommentare qualifizierten dies als den notwendigen und zudem tragfähigen Kompromiss, andere sehen darin ein mögliches Einfallstor für spätere Verschärfungen. Entscheidend ist in diesem Kontext die Tatsache, dass Artikel 1 und 2 als so genannte Ewigkeitsparagrafen qualifiziert sind, deren Abänderung explizit ausgeschlossen ist.



Der Präsident der Verfassungsgebenden Versammlung Mustapha Ben Jaafar 2011: Alle Mitglieder der Versammlung spürten die nationale und internationale Erwartungshaltung. | Quelle: Magharebia, flickr ©.

Widersprüchlichkeiten, zumindest jedoch Interpretationsbedarf, ergeben sich mit Blick auf Artikel 6. Nach teils heftigen und aggressiven Debatten der letzten Wochen konnte auch hier ein Kompromiss gefunden werden. Der Text bezeichnet den Staat als „Wächter der Religion“, der zugleich Gewissens- und Glaubensfreiheit sowie die Freiheit der Religionsausübung und die Neutralität der Moscheen garantiert und jegliche parteipolitische Instrumentalisierung der Kultorte untersagt. Als geradezu revolutionär für ein islamisch-arabisches Land ist zunächst die Verankerung der Gewissens- und Glaubensfreiheit zu bezeichnen, da dies letztlich auch eine Konversion ermöglicht. Breite Teile der

Ennahda wollten nicht so weit gehen, sondern vor allem die Freiheit mit Blick auf die eigene Religion, also innerhalb des Islam, gesichert wissen, was sich noch immer als Reminiszenz in der Verfassung wiederfindet: Zu Beginn des Artikels 6 ist im Singular vom Staat als „Garant der Religion“ die Rede.

Der Staat wird insofern als Garant für Offenheit und Toleranz angesehen, als er gleichzeitig das „Heilige“ schützt und gegen jede Art der Bezeichnung des Unglaubens oder des Aufrufes zur Gewalt vorgeht. Gerade Letzteres reflektiert die emotionalen Diskussionen innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung, da ein Abgeordneter einen anderen des „Unglaubens“ bezichtigt hat, was nach einer extremen Auslegung des Islams gleichzusetzen wäre mit dem Aufruf, diesen zu ermorden. Verfassungsrechtler sehen aber insbesondere in der Gegenüberstellung zweier Aspekte zwei in der Tendenz widersprüchliche Aussagen mit dem Potenzial eines Zielkonflikts – Glaubens- und Gewissensfreiheit einerseits und die vage Formulierung und Begrifflichkeit des „Schutz des Heiligen“. Der „Schutz des Heiligen“ bezieht sich vorrangig auf verwerfliche Darstellungen des Propheten oder der Religion, wie sie im Laufe des Verfassungsprozesses aufgrund aktueller Ereignisse immer wieder thematisiert wurden. Weitere Widersprüchlichkeiten ergeben sich mit Blick auf die garantierte Meinungs- und Informationsfreiheit (Artikel 31) und das zugleich festgehaltene Verbot, jemanden des Unglaubens zu bezichtigen.

**In Artikel 39, der an der „arabisch-muslimischen Identität“ und „der Förderung“ der arabischen Sprache festhält, deutet sich eine Öffnung mit Blick auf die Fremdsprachen an.**

Ebenfalls im Kontext der Identitätsfrage wurde intensiv über die kulturellen Wurzeln und den Gebrauch der arabischen Sprache debattiert. Lange Zeit war von einer Ause-

inandersetzungs zwischen Befürwortern und Gegnern einer strengen Arabisierung auszugehen, wobei letztere diese Frage auch vor dem Hintergrund entsprechender Arabisierungswellen in den 1970er und 1980er Jahren und deren Folgen für das Bildungswesen pragmatischer betrachteten. In Artikel 39, der an der „arabisch-muslimischen Identität“ und „der Förderung und Generalisierung der Nutzung“ der arabischen Sprache festhält, deutet sich nun jedoch eine Öffnung mit Blick auf die Fremdsprachen an.

## FRAUEN ERHALTEN MEHR RECHTE

Im Kontext der spezifisch tunesischen Situation, die durch das von Staatsgründer Habib Bourguiba 1956 eingeführte Personenstandsrecht im Vergleich mit den übrigen Ländern der arabischen Welt bereits als fortschrittlich galt, bestanden insbesondere auf Seiten der politisch und gesellschaftlich aktiven Frauen Befürchtungen, Ennahda würde zu Einschränkungen greifen und ein traditionell-konservativ geprägtes Frauenbild protegieren. Das Personenstandsrecht garantierte bislang die Gleichheit von Mann und Frau und räumte den Tunesierinnen das Recht ein, die Scheidung einzureichen. Die Formulierung des ersten Verfassungsentwurfes, in dem unter anderem von einer „Komplementarität“ von Mann und Frau die Rede war, nährte derlei Befürchtungen. Dies mobilisierte Männer und Frauen gleichermaßen, die die bisherigen Gleichstellungsgarantien verteidigen wollten.

Die nunmehr verabschiedete Verfassung geht sogar noch einen Schritt weiter, indem sie Frauen und Männern (Artikel 21) als „Bürgern und Bürgerinnen“ Gleichheit in ihren Rechten und Pflichten zusichert. Dieser Artikel hat insofern weit reichende Konsequenzen, als damit gesetzgeberisch späterhin neue Initiativen mit Blick auf eine Änderung des nach wie vor Männer bevorzugenden Erbrechts möglich sind. Diese werden bereits von vielen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen gefordert. Artikel 46 geht in eine ähnliche Richtung, wenn er davon spricht, dass der Staat nicht nur als Schützer der Frauenrechte bezeichnet wird, sondern auch als Garant ihrer Errungenschaften sowie der Chancengleichheit der Geschlechter. Die am weitesten reichende politische Veränderung, die sich aus diesem Artikel ergibt, ist die Tatsache, dass der Staat sich verpflichtet, die Umsetzung einer Parität zwischen Mann und Frau in den gewählten Gremien zu erreichen. De facto bedeutet dies auch mit Blick auf die anstehende Ausarbeitung eines neuen Wahlgesetzes für die anstehenden Parlamentswahlen, dass jeder zweite Kandidat auf einer Wahlliste eine Frau sein muss. Die Erfahrungen der Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung 2011 haben bereits deutlich gemacht, dass die Umsetzung dieser Regelung insbesondere mit Blick auf ländliche Gebiete mitunter Schwierigkeiten bereitet. Die Versammlungsmitglieder haben über

die Parteigrenzen hinweg die verfassungsrechtliche wie vor allem auch politische Notwendigkeit gesehen, die politische Partizipation der Frauen auch im Landesinneren zu stärken. Bereits bei den Wahlen 2011 war eine solche Regelung mit Blick auf die Wahllisten angewandt worden. Sie scheiterte jedoch daran, dass viele Unabhängige quasi auf Einzellisten angetreten waren. Immerhin konnten auf diesem Weg 65 Frauen Einzug ins Parlament halten, mehrheitlich von der Ennahda.

Jenseits der Absicherung der Frauenrechte in Artikel 21 und 46 sehen einige auch Hindernisse im neuen Verfassungswerk: Artikel 7 beispielsweise definiert die Familie als Nukleus der Gesellschaft, woraus später Einschränkungen im Scheidungsrecht abgeleitet werden könnten. Frauenrechtlerinnen verweisen zudem darauf, dass mit Blick auf Artikel 22 („Das Recht auf Leben ist heilig“) die bislang in der Frühphase rechtlich mögliche Abtreibung verboten werden könnte. Internationale Menschenrechtsorganisationen kritisierten mit Blick auf diesen Artikel zudem, dass zwar einerseits der Schutz und die Unversehrtheit des menschlichen Lebens garantiert werde, die Möglichkeit der Todesstrafe jedoch nicht abgeschafft würde. Politisch schien dies nicht durchsetzbar, wobei anzumerken ist, dass die Todesstrafe bereits in der Vergangenheit zwar immer wieder verhängt, aber seit 1991 nicht mehr vollstreckt wurde.

## LEGISLATIVE UND EXEKUTIVE GEWALT

Mit Spannung wurde insbesondere erwartet, welche Regelungen die neue Verfassung für Legislative und Exekutive sowie deren Zusammenspiel vorsehen würde. Dem vorausgegangen waren bereits unmittelbar nach den Wahlen 2011 intensive Diskussionen darüber, ob ein parlamentarisches oder semi-präsidentielles System zu bevorzugen wäre. Ennahda und weite Teile der Regierungskoalition sowie auch Vertreter der Opposition führten die Stärken

eines rein parlamentarischen Systems für die neue demokratische Ordnung an, da ein präsidentielles oder auch semi-präsidentielles System zu viel Macht in den Händen des Präsidenten vereinen und eine solche Kon-

zentration Missbrauch nicht ausschließen würde, wie die Vergangenheit gezeigt hätte. Die Opposition, insbesondere

**Die Opposition befürwortete die Beibehaltung des Präsidentenamtes und regte an, es mit weniger Kompetenzen auszustatten.**

Vertreter von Nidaa Tounes sowie die politische Familie der Destour-Bewegung, befürwortete die Beibehaltung des Präsidentenamtes und regte an, es mit weniger Kompetenzen, gleichwohl nicht ohne Macht auszustatten. Hinter der Argumentation verbirgt sich einerseits die Überlegung, auf eine zentrale Machtstellung wie die des Präsidenten angesichts einer dominierenden islamistischen Mehrheit nicht verzichten zu können. Andererseits ist sie auch eine politische Reaktion darauf, dass der Präsident der Partei Nidaa Tounes, Beji Caid Essebsi, nach allen Umfragen der letzten Monate wohl bei den Wahlen zum Präsidentenamt die stärksten Chancen hätte, wohingegen Ennahda für diese Wahl keinen Favoriten stellt. Anders stellt sich dies mit Blick auf mögliche Erfolge bei den Parlamentswahlen dar: Hier liegen Ennahda und Nidaa Tounes seit Monaten nahezu konstant gleichauf. Insofern spiegelt die nunmehr mit der Verfassung gefundene Struktur nicht nur hehre verfassungsrechtliche Überlegungen, sondern durchaus auch die politischen Realitäten wider.



Demonstration der Anhänger von Nidaa Tounes: Erste Vorschläge zur neuen Verfassung wurden stark kritisiert und riefen Proteste hervor. | Quelle: © Mohamed Messara, epa, picture alliance.

Das Volk übt nach Artikel 50 mit Hilfe der von ihm gewählten Repräsentanten die legislative Macht aus. Diesem Sachverhalt kommt gerade vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit fehlenden parlamentarischen Kultur und dem autokratischen Regime Ben Alis besondere Bedeutung

zu. Die Unabhängigkeit der Parlamentarier, der Opposition wie der politischen Parteien ist gewährleistet. Darüber hinaus steht dem Parlament nicht nur das Recht zu, über Gesetzesvorlagen oder den Staatshaushalt abzustimmen, sondern auch selbst eine Gesetzesinitiative einzubringen, sofern diese von mindestens zehn Abgeordneten getragen wird (Artikel 62). Ebenso können der Regierungschef oder der Staatspräsident Gesetzesvorhaben einbringen.

Mit Blick auf die Exekutive sieht die Verfassung, angelehnt an semi-präsidentielle Vorbilder, eine klare Aufgabenteilung vor, die sich in der Realität politischen Handelns vermutlich nicht konfliktfrei gestalten dürfte. Bereits Artikel 71 hält fest, dass „die Exekutivgewalt ausgeübt wird vom Präsidenten der Republik und durch die Regierung, der der Regierungschef vorsteht“. Somit kommen Staatsoberhaupt wie Regierungschef herausragende Funktionen zu, wobei der auf fünf Jahre direkt vom Volk gewählte Präsident, dessen Amtszeit auf zwei Mandate beschränkt ist, die Richtlinienkompetenz in den Bereichen Verteidigung, Auswärtige Angelegenheiten und Nationale Sicherheit (Artikel 77) inne hat. Somit verfügt das Staatsoberhaupt nach der neuen Verfassung über eine eingeschränktere Machtfülle als zuvor. Doch letztlich bleibt die entscheidende Frage, wie das Zusammenspiel zwischen Staatspräsident und Regierung bzw. Regierungschef konkret gestaltet wird, gerade was die Bereiche angeht, in denen dem Präsidenten Prärogativen eingeräumt wurden. Der Versuch seitens der Ennahda, ein Höchstalter für Präsidentschaftskandidaten durchzusetzen, um unter anderem die eventuelle Kandidatur Essebsis zu verhindern, war erfolglos. Festgeschrieben wurde lediglich ein Mindestalter, das bei 35 Jahren liegt.

**Abgesehen von explizit dem Staatspräsidenten zugeschriebenen Bereichen liegt die Richtlinienkompetenz beim Regierungschef. Die Regierung kann durch ein konstruktives Misstrauensvotum abgewählt werden.**

Die Aufteilung der Machtbefugnisse und Zuständigkeitsbereiche zwischen den zwei Köpfen der Exekutive spiegelt auch die aktuellen politischen Kräfteverhältnisse wider und ist zudem Ausdruck des Kompromissgedankens.

Abgesehen von Bereichen, die explizit dem Staatspräsidenten zugeschrieben werden, liegt die Richtlinienkompetenz beim Regierungschef (Artikel 91 und 92). Die Regierung kann durch ein abgemildertes konstruktives Misstrauensvotum abgewählt werden (Artikel 97). Auch dem Staatspräsidenten steht die Möglichkeit zu, ein solches Votum zu

initiieren, er verliert jedoch selber sein Amt, wenn er nicht spätestens im zweiten Versuch die erforderliche absolute Mehrheit erhält.

## **DIE JUSTIZ ALS GARANT DES RECHTSSTAATES**

Aufgrund der Erfahrungen der Herrschaft Ben Alis war die Forderung nach Unabhängigkeit des staatlichen Justizapparates eine Kernforderung der Demonstrationen vor dem Umsturz am 14. Januar 2011 in Tunesien. Die Richter und Anwälte waren somit vor allem darauf sensibilisiert, in dem neuen Verfassungswerk ihre Unabhängigkeit gewahrt zu wissen. Dennoch war die genaue Ausgestaltung der Eigenständigkeit der Justiz noch bis in die letzten Tage vor der Verfassungsabstimmung von kontroversen Diskussionen begleitet. Teile der Ennahda hatten noch während der Debatten versucht, die Abhängigkeit der Justiz von der Exekutive möglichst umfassend zu gestalten. Erst erneute Streiks der Richter und Anwälte, die ihre institutionelle und verfahrenstechnische Unabhängigkeit einforderten, bauten den erforderlichen Druck auf, zu einer Einigung zu gelangen. Im nunmehr geltenden Verfassungstext wird die Rolle der Justiz als Hüterin der Verfassungsrechte hervorgehoben (Artikel 49, 102). Richter werden nicht mehr durch das Justizministerium ernannt. Stattdessen erfolgt ihre Designation auf Vorschlag des „Hohen Rats der Richterschaft“ durch den Staatspräsidenten (Artikel 106). Darüber hinaus kommt es diesem Rat zu, über Versetzungen, Rügen oder gar Entlassungen zu entscheiden (Artikel 107). Der Rat selber setzt sich aus vier unterschiedlichen Organen zusammen. Jedes dieser Organe besteht zu zwei Dritteln aus gewählten Vertretern und zu einem Drittel aus qualifizierten und unabhängigen Personen, die selbst nicht Richter sind. Eine weitere, auch international beachtete Neuerung steht mit der Einrichtung eines Verfassungsgerichtes an (Artikel 118 ff.). Dessen zwölf Mitglieder werden zu gleichen Teilen vom Staatspräsidenten, der Versammlung der Volksvertreter und dem Hohen Rat der Richterschaft ernannt. Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes ist auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Rechtsakten beschränkt (Artikel 120). Bislang ist allerdings keine Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde vorgesehen, ein Umstand, der sich im Zuge der

**Die Mitglieder des Verfassungsgerichtes werden zu gleichen Teilen vom Staatspräsidenten, der Versammlung der Volksvertreter und dem Hohen Rat der Richterschaft ernannt.**

gesetzlichen Ausgestaltung der Organisation und Verfahrensweisen des Gerichts noch ändern könnte (Artikel 124).

### **ENDE DER POLITISCHEN STAGNATION – BLEIBENDE HERAUSFORDERUNGEN**

Die Verfassunggebende Versammlung hat mit Abschluss ihrer Arbeiten an der neuen Verfassung für die Zweite Tunesische Republik die entscheidende Aufgabe ihres Mandates erfüllt, das sie durch die Wahlen vom 23. Oktober 2011 erhielt. Trotz der am Text selbst erkennbaren Kompromisshaftigkeit sind sich die maßgeblichen politischen Kräfte des Landes wie die Mehrheit der Zivilgesellschaft darin einig, dass diese Verfassung eine gute Grundlage für die nächste Phase der politischen Transition des Landes darstellt, die nunmehr in der Vorbereitung der ersten regulären Wahlen zur neuen Versammlung der Volksvertreter sowie zum obersten Staatsamt ihre Fortsetzung finden muss. Dazu wurde bereits die neue oberste Wahlbehörde bestellt, die mit den Vorbereitungen und der Durchführung der Wahlen beauftragt ist. Die Diskussion des neuen Wahlgesetzes wurde unmittelbar nach Verabschiedung der Verfassung eröffnet.



Erste freie demokratische Wahlen in Tunesien: Die Wahl der Verfassunggebenden Versammlung fand am 23. Oktober 2011 statt. | Quelle: Magharebia, flickr ©📷

Bei der Bewertung des bislang Erreichten ist der politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kontext zu berücksichtigen. Vor allem gilt es zu sehen, in welcher politischen Krise und Stagnation sich das Land infolge der Attentate

auf die linken Oppositionspolitiker Choukri Belaid (6. Februar 2013) und Mohamed Brahmi (25. Juli 2013) befand. Bis in den späten Herbst war das Land politisch nahezu paralysiert; Opposition und Regierung standen sich unversöhnlich gegenüber, so dass Ben Jaafar aufgrund eines Streiks von 70 Oppositionsabgeordneten im August die Arbeiten der Verfassunggebenden Versammlung vorübergehend suspendieren musste. Diese negativen Entwicklungen, begleitet von um sich greifenden terroristischen Gefährdungen, blieben nicht folgenlos für die wirtschaftliche Situation. Zeitweise drohte aufgrund des Devisenmangels die Zahlungsunfähigkeit des Staates. Weltbank, Internationaler Währungsfonds und die EU machten in Aussicht gestellte Kredite von klaren Fortschritten im politischen Prozess abhängig. Derweil eskalierte in Folge der Probleme in Libyen auch die sicherheitspolitische Lage im eigenen Land. Dihadistische Salafisten und Terrorgruppen des Al-Quaida-Netzwerkes im Maghreb sowie der Ansar Al-Scharia verübten zahlreiche Attentate und drohten mit weiteren Anschlägen. Die Regierungstroika, vor allem die Ennahda, musste sich von der Opposition, aber auch aus dem Sicherheitsapparat, Vorwürfe gefallen lassen, nicht entschieden genug gegen diese Gefahren vorzugehen.

Der tunesischen Gewerkschaft UGTT sowie dem Arbeitgeberverband UTICA (zusammen mit der tunesischen Menschenrechtsliga sowie dem Anwaltsverband) kamen bei der Überwindung der Krise eine besondere Rolle zu. Das so genannte „Quartett“ lancierte bereits im September erneut die Initiative des „Nationalen Dialoges“,

an dem neben den führenden politischen Parteien auch Vertreter der Zivilgesellschaft teilnahmen. Dabei nahmen die beiden Lager der Regierungsparteien und die Opposition

(Nationale Rettungsfront) teilweise eine konfrontative Haltung ein. Letztere hatte Maximalforderungen gestellt – die Absetzung der Regierung Ali Laarayedh (Ennahda), die Berufung einer Technokratenregierung, die Auflösung der Verfassunggebenden Versammlung, die Berufung einer Verfassungskommission sowie die Auflösung der so genannten Ligen zum Schutz der Revolution, die als Ennahda nahestehende Milizen gelten. Im Rahmen des Nationalen Dialoges war es nach zahlreichen Diskussionen und erneuten Verzögerungen möglich, einen Kompromiss zu finden.

**Im Rahmen des Nationalen Dialoges war es nach zahlreichen Diskussionen und erneuten Verzögerungen möglich, einen Kompromiss zu finden.**

Die Einigung bestand aus einem Verhandlungspaket mit einem engen Zeitplan, der innerhalb von vier Wochen den Abschluss der Arbeiten an der Verfassung, den Rücktritt der Regierung Laarayedh sowie die Benennung eines neuen Premierministers und eines Kabinetts aus Technokraten vorsah. Die Kabinettsmitglieder wurden unter der Bedingung ausgewählt, eine Selbstverpflichtung abzugeben, bei den nächsten Wahlen nicht selber zu kandidieren. Auch dieser Zeitplan konnte nicht eingehalten werden, gleichwohl kündigte Laarayedh unter dem zunehmenden Druck der Öffentlichkeit seinen Rücktritt an und blieb nur noch geschäftsführend im Amt.

Zeitgleich gab Parlamentspräsident Ben Jaafar das Ende der am 3. Januar 2014 begonnene Debatte des Verfassungstextes vor, über den am 26. Januar verbindlich abgestimmt wurde. Mit der Verabschiedung der Verfassung wurde die neue Regierung unter Führung des Übergangsregierungschefs Mehdi Jomaa ins Amt berufen. Ihm obliegt es, auf der Grundlage einer sich stabilisierenden politischen Situation die anstehenden regulären Wahlen zum Parlament und zum Amt des Staatspräsidenten vorzubereiten. Darüber hinaus steht er vor der Herausforderung, die Sicherheitslage zu verbessern und den Kampf gegen den Terrorismus fortzusetzen. Vor allem aber gilt es, bei in- wie ausländischen Investoren das Vertrauen in die tunesische Politik wiederherzustellen.

Dem Quartett unter Federführung der Gewerkschaft UGTT kommt das Verdienst zu, diesen mühsamen, oftmals am

**Die Krise ließ kaum eine Alternative als die Einigung auf einen Verfassungsentwurf zu. Das von Ennahda oft beschworene ägyptische Szenario zwang zu Kompromissen.**

Rande des Scheiterns durchgeführten Dialogprozess moderiert zu haben und weiter zu begleiten. Anzuerkennen ist, dass Ennahda als stärkste politische Kraft in der Verfassunggebenden Versammlung zum Teil erhebliche Zugeständnisse gemacht hat, um das Land aus der Krise zu führen. Allerdings ließ die Situation kaum eine Alternative als die Einigung auf einen Verfassungsentwurf zu. Das von Ennahda selbst oft beschworene ägyptische Szenario, das sich in Tunesien nicht wiederholen dürfe, zwang zu Kompromissen.

Die Tatsache, dass die Partei wie die Troika-Regierung die Unterstützung breiter Teile der Bevölkerung verloren hatten, dürfte die Verabschiedung dieses Kompromisses ebenso erleichtert haben wie der Druck der ungelösten wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Herausforderungen. In der Bereitschaft, die Regierung zu verlassen, dürfte insofern auch ein strategisches Moment liegen, das darauf abzielt, die nunmehr unweigerlich anstehenden, mitunter auch schmerzhaften Entscheidungen (Subventionsabbau, Reform des Arbeitsmarktes, Gesundheitssystem) so weit wie möglich anderen zu überlassen.

Ennahda hat aus den vergangenen Monaten gelernt, Politik nicht aus einer Verweigerungshaltung oder unter Ausschluss breiter Teile der Bevölkerung zu betreiben. Umgekehrt hat auch die Opposition Lehren aus den Entwicklungen gezogen und die warnenden Stimmen der Zivilgesellschaft vernommen, denen zufolge eine Negativ-Definition und eine Anti-Ennahda-Haltung allein als politisches Programm nicht ausreichen. Alle Umfragen der letzten Monate für die anstehenden Parlamentswahlen deuten auf ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen Ennahda und Nidaa Tounes hin. Zugleich, und das hat die politische Klasse zur Kenntnis genommen, verzeichnen alle diese Umfragen einen wachsenden Anteil derjenigen, die entweder nicht wählen gehen oder derzeit nicht wissen, welcher Partei sie ihre Stimme geben sollen.

Die zunehmende Frustration breiter gesellschaftlicher Kreise, insbesondere der Jugend, mit der politischen Klasse droht, das notwendige Vertrauen der Tunesierinnen und Tunesier in die Politik erodieren zu lassen. Vor diesem Hintergrund ist mit der neuen Verfassung sowie der Installierung einer Technokraten-Regierung zumindest die Chance gegeben, auf dem Weg in die nächste Etappe des Transitionsprozesses verlorenes Vertrauen wiederzugewinnen. Die politischen Eliten, vor allem die Parteien, sollten dieses Zeitfenster nutzen und sich neu aufstellen, um den Erwartungen der Menschen gerecht zu werden. An ihnen und an der Zivilgesellschaft wird es liegen, auf der Basis des verabschiedeten Textes eine neue gesellschaftliche Realität und demokratische Verfassungskultur zu entwickeln.



## 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

## SENEGAL NACH ZWEI JAHREN REGIERUNG MACKY SALL

**STABILITÄT, BESSERE REGIERUNGSFÜHRUNG,  
ABER WENIGE SICHTBARE ERFOLGE**

*Andrea Kolb / Ute Bocandé*

Der friedliche Machtübergang von Präsident Abdoulaye Wade zu Präsident Macky Sall im April 2012 hat bei den Menschen in Senegal hohe Erwartungen geweckt. Sie waren frustriert von der politischen Klasse unter Wade, der von 2000 bis 2012 durch diverse institutionelle Reformen kontinuierlich seine Macht ausgebaut und darüber allerdings die Belange der Bevölkerung erheblich vernachlässigt hatte. In der Folge hatten sich zahlreiche politische Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen zu einer außerparlamentarischen Opposition zusammengeschlossen. Diese boykottierte 2007 die Parlamentswahlen und rief eine Nationalkonferenz (*Assises Nationales*) ins Leben. Deren 2009 vorgestellte Lösungen für die politische Krise des Landes (*Charte de la gouvernance démocratique*) erkannte der damalige Präsident nicht an.

Als Wade 2012 für eine verfassungswidrige dritte Amtszeit kandidierte, verweigerten ihm die Wähler ihre Zustimmung. Die Senegalesen waren nicht länger bereit, sein Regime zu unterstützen und protestierten massiv im Vorfeld der Wahlen 2012, ermutigt durch die Oppositionsbewegung M23.<sup>1</sup> Im März erreichten sie ihr Ziel, die Abwahl des alten Präsidenten. In reduzierter Form bestehen diese Oppositionsgruppen fort und beobachten das politische Geschehen. Sie warten darauf, dass die Absichtserklärungen der neuen Regierung Sall zu Reformerfolgen führen, und verzichten bislang auf politische Proteste. Ob dies von Dauer sein kann, hängt von Macky Salls Regierungsleistung ab. Seit



Andrea Kolb leitet das Auslandsbüro Senegal/Mali der Konrad-Adenauer-Stiftung in Dakar.



Dr. Ute Bocandé ist Programmbeauftragte der Konrad-Adenauer-Stiftung in Senegal.

1 | M23 steht für Mouvement des forces vives du 23 Juin 2011 du Sénégal.

seiner Wahl vor zwei Jahren hat er in einigen Politikbereichen für Stabilität gesorgt. Dennoch zeigen sich viele Menschen enttäuscht, da sie insgesamt nur wenige Fortschritte erkennen können.

### **DER NEUE PRÄSIDENT: HERAUSFORDERUNGEN BEI REGIERUNGSANTRITT**

Macky Sall setzte in seinem Regierungsprogramm Yonnu Yokkuté (Der Weg zum Wohlstand) fünf Prioritäten – eine landwirtschaftliche Strukturreform zur Lösung von Ernährungskrisen, Preissenkungen von Grundnahrungsmitteln, Beendigung der Energiekrise, die Beilegung des Casamance-Konfliktes und die Verschlinkung staatlicher Institutionen.<sup>2</sup> Weitere Themen auf seiner Agenda waren die Universitäts- und Schulkrise sowie die hohe Arbeitslosigkeit. Kurz nach Amtsantritt zeichnete sich eine erneute Ernährungskrise ab. Um die am schlimmsten Betroffenen zu schützen, versprach der Präsident 20 bis 25 Milliarden CFA-Franc<sup>3</sup> (30 bis 38 Millionen Euro) an staatlichen Investitionen. Darüber hinaus wollte er 2.000 Milliarden CFA-Franc (3.500 Millionen Euro) über eine Dauer von fünf Jahren in die landwirtschaftliche Entwicklung investieren, um Ernährungskrisen langfristig vorzubeugen. Dies entspricht einem Jahreshaushalt Senegals. Im Frühjahr 2012 waren die Preise für die Grundnahrungsmittel Reis, Zucker und Speiseöl stark gestiegen. 50 Kilogramm Reis verteuerten sich beispielsweise von 18.000 (27 Euro) auf 24.000 CFA-Franc (36 Euro). Sall kündigte vorläufige Preissenkungen von zehn bis 20 Prozent an, indem die Händler solange subventioniert oder von Steuern befreit werden würden, bis eine dauerhafte Lösung gefunden wäre. Die Kosten hierfür wurden auf 50 Milliarden CFA-Franc (75 Millionen Euro) geschätzt.

Im Bereich der Energieversorgung bestand ebenfalls Handlungsbedarf. Häufige und anhaltende Stromausfälle in Industrie und Privathaushalten hatten mehrfach zu gewalttätigen Demonstrationen geführt. Mit dem so genannten

2 | Rémi Carayol, „Sénégal: les cinq priorités de Macky Sall“, *Jeune Afrique*, 10.04.2012, <http://jeuneafrique.com/Article/JA2673p024-029.xml1> [24.04.2014].

3 | Franc des Colonies françaises d'Afrique (FCFA).

Takkal-Plan<sup>4</sup> wollte der ehemalige Präsident Wade die Versorgungskrise lösen. Weil das Vorhaben aber eine extrem kostspielige Anmietung von Elektrizitätswerken vorsah, musste langfristig eine andere Lösung für Senegals Energieversorgung gefunden werden.

Im Vorfeld der Wahlen 2012 wurde auch die Region Casamance wieder vermehrt Schauplatz gewalttätiger Übergriffe. Obwohl die Regierung Wade eine baldige Konfliktlösung versprochen hatte, war auch nach zwölf Jahren Präsidentschaft kein dauerhafter Frieden zu vermelden. Wades Amtsnachfolger Macky Sall kündigte an, den Konflikt offen mit allen Akteuren anzugehen, inklusive der Rebellen und der Nachbarländer Gambia und Guinea-Bissau.

**Obwohl die Regierung Wade eine baldige Konfliktlösung versprochen hatte, war auch nach zwölf Jahren Präsidentschaft kein dauerhafter Frieden in der Region Casamance zu vermelden.**

Als weitere Priorität seines Regierungsprogramms definierte Sall die Kostensenkung für den Regierungsbetrieb sowie eine Finanzprüfung sämtlicher nationaler Institutionen, um diesen wieder mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Er kündigte an, die Regierung von 40 auf 25 Minister zu reduzieren, einige Botschaften im Ausland zu schließen und überflüssige, budgetintensive staatliche Strukturen abzuschaffen. Die hohen Telefonkosten von Regierungsangestellten (27 Milliarden CFA-Franc pro Jahr, entsprechend einem Prozent des Jahreshaushaltes der Regierung) sowie die Vielzahl von Dienstwagen im Regierungsapparat sollten reduziert werden. Eine Untersuchung, ob die Gemeinderatsvorsitzenden weiterhin Gehälter erhalten sollten, wurde angekündigt. Der Takkal-Plan, große Bauvorhaben und Privatisierungen (betroffen ist zum Beispiel die staatliche Ölgesellschaft Suneor) sollten Wirtschaftsprüfungen unterworfen, Fälle von Veruntreuung an die Justiz übergeben werden.

Politik wieder mit moralischen und ethischen Werten zu verknüpfen, stand hoch auf der Agenda Macky Salls: Korruption und Günstlingswirtschaft sollten gebannt und alle Bürger vor dem Gesetz und im öffentlichen Leben gleich behandelt werden. Zentral in dieser Hinsicht ist das Problem der Landverteilung. Wade hatte immer wieder gegen

4 | „Plan Takkal“, Société Africaine de Raffinage, <http://sar.sn/3-PLAN-TAKKAL.html> [24.04.2014].

das seit 1960 gültige Gesetz verstoßen, wonach sämtliches Ackerland dem Staat gehörte. Dadurch erhielten Khalifen der großen muslimischen Bruderschaften, in- und ausländische Investoren, aber auch Minister der Wade-Regierung umfangreichen Landbesitz. Dieser Drang nach Bereicherung provozierte Aufstände im Senegalflusstal und forderte sogar Tote.



Abdoulaye Wade mit dem damaligen französischen Präsidenten Chirac 2005: Während seiner Amtszeit durchzog der Präsident Senegals viele staatliche Institutionen mit seinem Patronage-system. | Quelle: © Philippe Wojazer, AP, picture alliance.

Die Lösung der Landfrage ist in Senegal zentral für die Schaffung eines sozialen Ausgleichs. In der Region Kedougou beispielsweise fördern multinationale Konzerne Gold, während die von ihrem Land vertriebene Bevölkerung häufig nicht entschädigt wird. In der Region Thiès sorgten Lizenzen für die Phosphat- und Kalkförderung für Unmut. Denn die Fördergesellschaften arbeiten ohne Berücksichtigung von Umweltnormen, was die Bewohner in den Abbaugebieten mit der Zunahme von Erkrankungen in Verbindung gebracht haben. Die für die Bewohner vorgesehenen Entschädigungssummen wurden bisher meist an staatliche Instanzen gezahlt und kamen der Bevölkerung nicht in vollem Ausmaß zugute.

In der Region um die Hauptstadt Dakar gibt es kaum noch einen unbebauten Quadratmeter. Das gilt selbst für den offiziell nicht bebaubaren Küstenbereich, der landesweit von Erosion bedroht ist. Der Zugang zum Meer ist in weiten

Teilen durch große Hotels und Handelszentren verbaut. Hingegen wohnt der Großteil der Menschen in extrem dicht besiedelten Vierteln, in denen häufig der Zugang zu Strom, Trinkwasser und Kanalisation fehlt.

Die Schul- und Universitätskrise<sup>5</sup> hatte vor zwei Jahren ihren Höhepunkt erreicht, als Professoren und Lehrer in einem dreimonatigen Streik Gehaltserhöhungen und bessere Arbeitsbedingungen forderten sowie Schüler und Studenten ein ungünstiges Schuljahr fürchteten. Macky Sall versprach Verhandlungen mit den Lehrgewerkschaften und Studentenvertretungen. Ausbildungsplätze, neue Schulen und Universitäten sollten eingerichtet werden, vor allem aber sollten die Qualität der Schul- und Berufsausbildung überprüft und angehoben sowie Arbeitsplätze geschaffen werden.<sup>6</sup>

Die Wade-Regierung hatte die Zahl der Grundschullehrer erhöht. Gymnasialabgänger durften nach einem nur dreimonatigen Lehrgang an Grundschulen unterrichten. So konnte einem Mangel teilweise begegnet werden, eine Verbesserung der pädagogischen und fachlichen Ausbildung war damit freilich nicht verbunden. Zudem existiert an den verschiedenen Schultypen (staatliche, muslimische und katholische Schulen) ein Parallelsystem an Lehrplänen, das zu Qualitätsunterschieden führt. An den Universitäten ist die Zahl der Studenten stark gestiegen. Ein Grundstipendium, das bisher allen Studierenden nach dem zweiten Semester zustand, verbesserte zwar den Universitätszugang. Doch hat der senegalesische Arbeitsmarkt keine ausreichenden Kapazitäten, die Absolventen entsprechend ihrer Qualifikationen aufzunehmen.

**Ein Grundstipendium steht allen Studierenden nach dem zweiten Semester zu. Jedoch hat der senegalesische Arbeitsmarkt keine ausreichenden Kapazitäten, die Absolventen aufzunehmen.**

Der Zugang der Bevölkerung zu Trinkwasser, die Entwicklung der ländlichen Infrastruktur und der Schutz vor Überschwemmungen fanden sich ebenso in Salls Regierungsprogramm wieder wie das Thema sozialer Frieden, der insbesondere in Dakar durch die zunehmende Kriminalität

5 | „L'Université Cheikh Anta Diop à la croisée des chemins“, *Les Cahiers d'Alternance*, Nr. 15, KAS Senegal und CESTI, Dakar, 16.07.2012.

6 | Ute Bocandé und Andrea Kolb, „Senegal: Kleine Regierung, große Wirkung?“, KAS-Länderbericht, 04/2012, <http://kas.de/senegal-mali/de/publications/30721> [24.04.2014].

bedroht war. Mit Blick auf den Gesundheitssektor wollte der neue Präsident mit einer allgemeinen Krankenversicherung für Verbesserung sorgen. Bei Amtsaufnahme sah er sich somit vor vielen Herausforderungen, für deren Bewältigung jedoch nur begrenzt finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Aus diesem Grund rief Macky Sall unmittelbar nach seiner Wahl die bi- und multilateralen Entwicklungspartner zur Hilfe bei der Lösung der dringlichsten Probleme auf.

### **BILANZ NACH ZWEI JAHREN REGIERUNG SALL**

Zu Beginn seiner Amtszeit widmete sich Macky Sall den drängenden sozialen Bedürfnissen seines Landes, wie im Wahlprogramm versprochen: der Ernährungskrise, den zu hohen Lebensmittelpreisen sowie der Universitäts- und Schulkrise. Heute gehören institutionelle Reformen und die neue Dezentralisierungsstrategie (Acte III) zu den zentralen Reformprojekten des neuen Präsidenten, ebenso wie die Nationale Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung mit einem Zeitrahmen für die 2013 bis 2017. Letztere basiert auf der Vision des Plan Sénégal émergent (PSE), der bis 2035 umgesetzt werden soll und die Sektoren: Transport, Energie, Landwirtschaft, Trinkwasser, Bildung, Gesundheit, Tourismus sowie Soziale Sicherung und Umweltschutz priorisiert.

### **Lösung der Landwirtschaftskrise**

Die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen und die Vermeidung von Nahrungsmittelkrisen hängen in Senegal maßgeblich von der Landwirtschaft ab, jedoch lassen die Reformen in diesem Sektor bislang auf sich warten. Allein private Agrarunternehmen erzielen derzeit Gewinne, meist auf Kosten der Kleinbauern. Konkret haben sich im Senegaltal große in- und vor allem ausländische Agrarfirmen niedergelassen, die auf dem Land der zuvor enteigneten Bauern entlang des Senegalflusses Zuckerrohr, Tomaten und Reis anbauen. In mehreren Regionen kultivieren ausländische Unternehmen vor allem aus China, Italien und Spanien im großen Umfang Obst und Gemüse. Deren Produktion benötigt enorme Mengen an Wasser, das aus betriebseigenen Pumpwerken stammt und den Grundwasserspiegel in den umliegenden Dörfern sinken lässt, was die Arbeit der Kleinbauern zusätzlich erschwert.



Präsident Macky Sall im März 2014 in der Casamance: Das versprochene Agrarprogramm für Kleinbauern zur Förderung der Reisproduktion in der Region ist noch nicht angelaufen. | Quelle: © MAXPPP, Photo Panapress, picture alliance.

In der Region um Kaolack, Fatick und Diourbel, wo die Landwirte traditionell fast ausschließlich der vom Weltmarktpreis abhängigen Erdnussproduktion nachgehen, nutzt Suneor als einzige Ölgesellschaft ihre Monopolstellung, zahlt schlecht und lässt sich auf keine garantierten Abnahmemengen ein. Oft warten die Erdnussbauern monatelang darauf, ihre Produktion abzusetzen. Stattdessen wird minderwertiges Speiseöl unter anderem aus Brasilien für den eigenen Konsum eingeführt, während Suneor qualitativ hochwertiges Speiseöl für den Export produziert. Dies führt dazu, dass beispielsweise in Kaolack die Bevölkerung zunehmend verarmt und die Region von starker Abwanderung gezeichnet ist.

Die Preise für die Grundnahrungsmittel Reis, Zucker und Öl wurden gleich nach Regierungsantritt geringfügig gesenkt. Dies bewirkte zunächst eine Warenzurückhaltung der Händler, die durch Spekulation die Preise hochhalten wollten. Da alle Produkte Importwaren sind, konnte schließlich eine Lösung über Steuererlässe gefunden werden, die negative Auswirkungen der Preissenkungen auf den Handel ausglich. Allerdings besteht in einer staatlich angeordneten Senkung der Lebensmittelpreise ebenso wie in der im Januar 2014 unter Protest durchgesetzten Senkung der

Mietpreise<sup>7</sup> ein Widerspruch zur liberalen Rhetorik des Präsidenten. Dieser entspräche vielmehr, wenn die Regierung gemeinsam mit Verbraucherschützern prüfte, wie sich die lokale Produktion und der Konsum lokaler Produkte fördern ließen. Macky Sall versprach ein großes Agrarprogramm zur Förderung der Reisproduktion durch Kleinbauern in der Casamance, das nicht nur zum wirtschaftlichen Aufschwung der Region, sondern auch zum Friedensprozess beitragen sollte. Bislang ist dieses Programm jedoch noch nicht angelaufen.

### Dauerthema Energiekrise

Für die Sall-Regierung bleibt die Stromversorgung eine der größten Herausforderungen. Der Internationale Währungsfonds warnt, dass die defizitäre Situation im Energiesektor Senegal etwa zwei Prozent Wirtschaftswachstum im Jahr kosten könnte.<sup>8</sup> Denn immer noch zahlt die Regierung Sall große Summen für Energieimporte, wodurch sie sich weiter verschuldet und importabhängig bleibt. Einerseits spricht sie von einer Energiewende, andererseits werden erneuerbare Energien – speziell die Potenziale der Solarenergie – bislang nur wenig genutzt.<sup>9</sup> Hingegen bestätigte Dakar kürzlich das noch von Wade unterzeichnete Abkommen mit Seoul, wonach die Koreaner in Senegal ein Kohlekraftwerk bauen werden. Somit wird Senegal keineswegs autonomer in der Energieerzeugung, sondern verschuldet sich weiterhin durch den Kraftwerksbau und den anschließenden permanenten Import von Kohle.

**Einerseits spricht die Regierung von einer Energiewende, andererseits werden erneuerbare Energien – speziell die Potenziale der Solarenergie – bislang nur wenig genutzt.**

7 | „Baisse Du Loyer: Voici Le Tableau Des Nouveaux Tarifs!“, *Dernière minute*, 24.01.2014, <http://derniereminute.sn/baisse-du-loyer-voici-le-tableau-des-nouveaux-tarifs> [23.04.2014].

8 | *The Africa Report*, Nr. 56, 12/2013-01/2014 (Prognosen 2013 und 2014).

9 | Für 2017 werden 20 Prozent Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien angepeilt, derzeit sind es auf nationaler Ebene lediglich vier Prozent. Vgl. Arnaud Zagbaï, „Sénégal: Le Gouvernement sénégalais s’engage à la promotion des énergies renouvelables“, *Médiaterre*, 21.02.2014, <http://mediaterre.org/afrique-ouest/actu,20140221151823.html> [23.04.2014].

### **Dritte Dezentralisierungsreform und Stabilität in der Casamance**

Die Dezentralisierungsreform Acte III ist ein erneuter Versuch zur Stärkung der Gebietskörperschaften, die Macky Sall mit einem erhöhten Finanzvolumen ausstatten will, um ihre Effizienz zu steigern. Folgende Veränderungen sollen die bisherige Struktur der Körperschaften vereinfachen: Aufwertung der Landgemeinden zu Gemeinden (*communalisation universelle ou intégrale*), Aufwertung der *départements* und Auflösung der diesen bislang übergeordneten Regionen (*départementalisation*) sowie Förderung der natürlichen Besonderheiten geografischer, *départements*-übergreifender Gebiete (*territorialisation*).

Der gut gemeinte Reformvorstoß ist jedoch umstritten. Er kommt zu einem Zeitpunkt, an dem die Gebietsreform von 1996 mit der Schaffung neuer Regionen und der Übertragung wichtiger Kompetenzen auf die Gebietskörperschaften gerade erste Erfolge zeitigt. Die Auflösung der Region als Gebietskörperschaft sieht vor allem die Bevölkerung der neuen und abgelegenen Regionen wie Kedougou als Rückschritt. Das der Region untergeordnete *département* scheint vielen als Gebietskörperschaft zu schwach und als Gegengewicht zur zentralen Staatsgewalt ungeeignet. Weiterhin wird kritisiert, dass eine so grundlegende Reform bis zu den Kommunalwahlen im Juni nicht korrekt ausgeführt werden und Probleme bei diesen Wahlen verursachen kann.

Die Legitimität von Präsident Sall hängt stark von der Lösung des Casamance-Konfliktes ab. Ohne dessen Beilegung resultieren daraus negative Konsequenzen für die nationale und lokale Politik. Die günstigen landwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen in der Casamance werden nur unzureichend genutzt. Auch könnte die Region viel intensiver als Transportweg von der Küste ins Landesinnere, aber auch als Handelsroute mit benachbarten Staaten genutzt werden. Die Zivilbevölkerung kann agrarischen Aktivitäten nur eingeschränkt nachgehen, denn bewaffnete Rebellen blockieren Zugänge zu Ackerland und auch Landminen stellen eine weitere unmittelbare Gefahr dar. Längst haben sich Kriegsökonomien in den instabilen Grenzregionen zwischen Gambia, Senegal und Guinea-Bissau etabliert,

angeführt von transnationalen Drogen-, Waffen- und Menschenschmugglerbanden, die mit den Rebellen Gruppen in der Casamance eng verflochten sind. Daher können sich regionale Konflikte leicht auf die instabile Casamance ausdehnen.

Inzwischen hat Macky Sall eine hochrangige Beratungsgruppe eingesetzt und die Rebellenorganisation MDFC (Mouvement des forces démocratiques de la Casamance) hat sich 2013 zu Verhandlungen bereit erklärt. Auch andere Gremien wie die Gemeinschaft St. Egidio, die Kadervereinigung der Casamance, sowie weitere in- und ausländische Organisationen setzen sich diskret, aber wirksam für Friedensverhandlungen ein. Die verschiedenen

**In der geplanten dritten Dezentralisierungsreform soll die Casamance als wirtschaftlich-geografisches *territoire* Pilotregion für die kommunale Selbstverwaltung werden.**

Rebellen Gruppen werden in die Diskussionen eingebunden, mittlerweile zeigen sich fast alle Parteien bereit zu ernsthaften Friedensverträgen. In der geplanten dritten Dezentralisierungsreform Senegals (Acte III) soll die Casamance als wirtschaftlich-geografisches *territoire* Pilotregion für die kommunale Selbstverwaltung werden und somit ein gewisses Maß an Autonomie erlangen. Dies ist ein geschickter Schachzug, wenn er konsequent durchgeführt wird. Damit scheint die Konfliktlösung einen Schritt näher gerückt.

### **Institutionelle Reformen**

Eines der ersten institutionellen Reformvorhaben Macky Salls zielte auf die Kostensenkung für den Regierungsbetrieb. Dafür schuf er eine nationale Kommission (Commission nationale de réforme des institutions, CNRI) unter Leitung des Vorsitzenden der Assises Nationales, Amadou Makhtar Mbow. Zum einen wurden 59 präsidentielle Agenturen eingestellt, ein Präsidentenflugzeug verkauft und die Botschaften und Konsulate in Madagaskar, Kuba und Indonesien geschlossen. Durch die Auflösung des Senats reduzierte Sall zum anderen die Anzahl der Regierungsmitglieder, hat aber gleichzeitig neue Posten geschaffen, sodass es gegenwärtig 34 Ministerien (und nicht die angekündigten 25) sind.<sup>10</sup> Ebenso hat der Präsident den Wirtschafts- und Sozialrat reinstalled und um die Komponente Umwelt

10 | „Composition du gouvernement“, Regierung Senegals, <http://www.gouv.sn/Decret-no-2013-1223-du-02.html> [23.04.2014].

erweitert (Conseil Economique, Social et Environnemental), weshalb er die Ausgaben des Regierungsapparats insgesamt kaum reduziert hat.

Im Februar 2014 übergab die Kommission zur Institutionsreform CNRI ihre finalen Ergebnisse an Macky Sall.<sup>11</sup> Mehr als 150 vorgeschlagene Verfassungsänderungen zielen auf eine Entflechtung von Partei und Staat. Der Ämterhäufung soll vorgebeugt werden, die Beteiligung der Bürger und deren Handhabe, öffentliche Stellen zu kontrollieren, sollen sich verbessern. Diese Vorschläge nahmen viele Regierungsmitglieder sehr kritisch auf, denn sie liefen im Grunde auf eine neue Verfassung hinaus. Diesen Schritt wird Macky Sall vermutlich unterlassen.

Bis heute wurden die Gehälter der Gemeinderatsvorsitzenden und Bürgermeister nicht gekürzt, lediglich die Dorfchefs erhalten in wenigen Fällen Aufwandsentschädigungen.

**Die staatlichen Ausgaben im Energiesektor bleiben sehr hoch. So wird das Ziel, das Haushaltsdefizit 2014 auf 4,6 Prozent des BIP zu reduzieren, nicht erreichbar sein.**

Die staatlichen Ausgaben im Energiesektor bleiben ebenfalls hoch. So wird das Ziel, das Haushaltsdefizit 2014 auf 4,6 Prozent des BIP zu reduzieren, nicht erreichbar sein. Allerdings konnte die Regierung bei den Renten und Beamtengehältern sparen. Eine umfassende Untersuchung vom Frühjahr 2013 bestätigte die Vermutung, dass jahrelang Renten an verstorbene Beamte gezahlt wurden.<sup>12</sup> Die Überprüfung des Beamtenapparats ergab außerdem, dass hunderte Beamte Gehälter bezogen, ohne noch im Amt zu sein.

Ein bedeutendes Vorhaben der amtierenden Regierung ist die juristische Aufarbeitung von Korruptionsfällen der ehemaligen Wade-Regierung. Dazu schuf Macky Sall das Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC) und setzte den Strafgerichtshof für illegale Bereicherung (Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite) ein. Im April 2013 wurde Karim Wade, ein Sohn des ehemaligen Präsidenten Wade, verhaftet sowie wegen Korruption und

11 | Mehdi Ba, „Excès de zèle?“, *Jeune Afrique*, 54, 23.02.-01.03.2014.

12 | „Rapport de l'audit physique des agents de l'États: Des morts, des agents absents du Sénégal..., payés par l'Etat“, leral.net, 06.07.2013, [http://leral.net/Rapport-de-l-audit-physique-des-agents-de-l-Etats-Des-morts-des-agents-absents-du-Senegal--payes-par-l-Etat\\_a88592.html](http://leral.net/Rapport-de-l-audit-physique-des-agents-de-l-Etats-Des-morts-des-agents-absents-du-Senegal--payes-par-l-Etat_a88592.html) [23.04.2014].

Veruntreuung von Staatsgeldern angeklagt. Sein Vermögen auf Auslandskonten wird auf rund 115 Millionen Euro geschätzt.<sup>13</sup> Unter seinem Vater führte er gleich mehrere Ministerien (Lufttransport, Energie, Internationale Kooperation mit arabischen und asiatischen Staaten, Infrastrukturen, Territorialverwaltung), der Volksmund nannte ihn „Minister des Himmels und der Erde“. Gegen fünf weitere Minister laufen die Ermittlungen.

Ein weiterer Skandal der Ex-Regierungspartei PDS betrifft die ehemalige Ministerin Aida Ndiongue, die unter Wade rund 70 Millionen Euro veruntreut haben soll und seit Dezember 2013 inhaftiert ist.<sup>14</sup> Ebenfalls im Gefängnis saß der ehemalige Chef des Katasteramtes, Tahibou Ndiaye. Er hat sich jedoch im August 2013 freigekauft, indem er 3,6 Milliarden von 7,9 Milliarden CFA-Franc zurückzahlte, deren Veruntreuung ihm der Strafgerichtshof für illegale Bereicherung vorgeworfen hatte. Derartige Gerichtsverfahren haben die aus der alten Regierung bestehende Opposition stark geschwächt. Ob sie noch Rückhalt besitzt, werden die Kommunalwahlen zeigen, die für Juni 2014 vorgesehen sind.

**Der inhaftierte ehemalige Chef des Katasteramtes hat sich 2013 freigekauft, indem er 3,6 von 7,9 Milliarden CFA-Franc zurückzahlte, deren Veruntreuung ihm vorgeworfen wurde.**

Aber auch die neue Regierung glänzt nicht mit Transparenz. Das Amt für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Direction Centrale des Marchés Publics) warf der Sall-Regierung vor, in der zweiten Jahreshälfte 2012 24 Prozent der öffentlichen Aufträge ohne öffentliche Ausschreibung vergeben zu haben. Daraufhin entließ Sall im September 2013 im Rahmen einer Regierungsumbildung zahlreiche Minister. Der Finanzminister Amadou Kane wurde durch den ehemaligen Direktor der Steuerbehörde, Amadou Ba, ersetzt, und der Premierminister Abdoul Mbaye durch die ehemalige Justizministerin und Menschenrechtlerin Aminata Touré. Indem Macky Sall diese Galionsfiguren der Protestbewegungen in Regierungsverantwortung rief, konnte er auch das Protestpotenzial der Zivilgesellschaft weitgehend neutralisieren.

13 | Frédéric Couteau, „A la Une: Karim Wade derrière les barreaux“, *RFI*, 18.04.2013, <http://rfi.fr/emission/20130418-une-karim-wade-derriere-barreaux> [23.04.2014].

14 | Mohamed Tidiane Niaye, „L'argent présumé illicite d'Aida Ndiongue évalué à 47 milliards 675 millions“, *Agence de Presse Sénégalais*, 17.01.2014, <http://aps.sn/newsedit/spip.php?article123579> [23.04.2014].

So besteht die aktuelle politische Opposition aus den Überbleibseln der PDS und einigen zivilgesellschaftlichen Gruppen, die bislang nicht von der Koalition absorbiert wurden.

Die Wahl Aminata Tourés wurde international begrüßt. Sie hatte sich durch den Prozess gegen den ehemaligen Diktator des Tschad, Hissène Habré, und ihr Engagement für Menschenrechte einen Namen gemacht. Inzwischen wachsen jedoch die Spannungen zwischen ihr und Macky Sall. Dessen Umfeld wirft der in Senegal höchst beliebten Touré vor, den Präsidenten zu schwächen und seine Chancen auf eine Wiederwahl zu schmälern. Zu befürchten ist eine erneute Regierungsumbildung; es wäre die dritte seit Amtsantritt.

Macky Sall erntet derzeit starke Kritik aus den eigenen Reihen, weil er über ideologische Grenzen und Parteien hinweg Personen in seine Regierungskoalition aufnimmt, zum Teil in hohen Positionen. Wie sein Vorgänger ist auch der amtierende Präsident von einer breiten Parteienkoalition gewählt worden. So besteht die Regierung und auch das Präsidialamt aus Liberalen, Sozialisten und ehemaligen Kommunisten. Sall möchte an dieser moderierenden Rolle festhalten, denn seine Partei Alliance pour la République (APR) ist derzeit zu schwach, um bei den kommenden Kommunalwahlen flächendeckende Erfolge zu erzielen.

Die Anziehungskraft der Partei des Präsidenten wirkt stärker auf regionaler Ebene. Viele Lokalpolitiker versprechen sich Wahlerfolge, wenn sie in die Partei des Präsidenten wechseln. Dieses nicht unbekanntes parteipolitisches Nomadentum ist auch in der Regierung Sall zu beobachten. Sowohl Politiker als auch Wähler schlagen sich gerne auf die Seite der Macht, um persönliche Vorteile zu erlangen. Außerdem richtet sich die Wahlentscheidung in Senegal primär nach bedeutenden Personen und Persönlichkeiten.

**Ein parteipolitisches Nomadentum ist auch in der Regierung Sall zu beobachten. Sowohl Politiker als auch Wähler schlagen sich gerne auf die Seite der Macht, um Vorteile zu erlangen.**

Das Problem der illegalen Landverteilung ist die Regierung Sall bislang nicht konsequent angegangen. Im Gegenteil, Land wird weiterhin willkürlich vergeben, beispielsweise in Diogoye und weiteren Orten im so genannten Gemüsegürtel vor Dakar, in der Region Kedougou und am Senegalfluss.

## Soziale Fragen

Senegal zählt zu den ärmsten Ländern der Welt. Die Hälfte der Bevölkerung kann weder schreiben noch lesen, 46,7 Prozent der Menschen leben laut Weltbank (2011) von weniger als zwei US-Dollar am Tag<sup>15</sup> und die Mangelernährung von Kindern hat laut Weltgesundheitsorganisation sogar zugenommen.<sup>16</sup> Die Bevölkerung wächst jährlich um knapp drei Prozent und die Verstädterung nimmt durch Landflucht und die hohe Geburtenrate weiter zu (Tabelle 1).

Tabelle 1

### Zahlen und Fakten zu Senegal

Bevölkerung	13,7 Millionen (2012)
Bevölkerungswachstum	2,9 Prozent (2012)
BIP	14,05 Milliarden US-Dollar (2012)
BIP pro Kopf	797 USD (2012)
Lebenserwartung	63 Jahre (2011)
Inflation	1,4 Prozent (2012)
Menschen unterhalb der Armutsgrenze	46,7 Prozent (2011)
Kindersterblichkeit	5 Prozent
Stadtbevölkerung	43 Prozent
Alphabetisierung Erwachsene	50 Prozent
Internationale Hilfeleistungen	1,1 Milliarden US-Dollar
Ausländische Direktinvestitionen	338 Millionen US-Dollar
Mobilfunk-Verbreitung	88 Prozent
Hauptexportprodukt	Phosphorsäure

Quellen: Eigene Zusammenstellung. Weltbank, Fn. 15;  
*The Africa Report*, Fn. 8.

15 | Weltbank, „Sénégal“, 2012, <http://data.worldbank.org/country/senegal> [23.04.2014].

16 | Vereinte Nationen, Amt für Koordinierung humanitärer Angelegenheiten, „2014 Aperçu des besoins humanitaires. Sénégal“, 11/2013, [https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/HNO\\_2014\\_Senegal\\_FR.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/HNO_2014_Senegal_FR.pdf) [23.04.2014].

Das Bildungssystem befindet sich unvermindert in einer Krise. Die Streiks der Lehrgewerkschaften konnten zwar eingedämmt werden, und kürzlich wurde ein Abkommen mit der Regierung unterzeichnet, das Forderungen der Gewerkschaften aufgreift. Jedoch bleibt die Motivation der Lehrenden gering und das Niveau der Schulabbruchraten hoch. In jüngster Zeit wurden zahlreiche neue Grundschulen, Sekundarschulen, Gymnasien und einige Universitäten errichtet, um im Jahr 2015 zumindest die quantitativen bildungspolitischen Zielmarken der Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen. Allerdings lässt die Qualität der Bildung weiterhin zu wünschen übrig, zudem sind die Chancen auf eine Arbeitsstelle nach Schulabschluss gering.

Es gibt nur wenige staatliche Berufsschulen, die Universitätsabschlüsse entsprechen oft nicht dem Arbeitsmarkbedarf. Zahlreiche neugegründete private sowie weiterführende bzw. berufsbildende Schulen haben eher die Funktion eines Auffangbeckens für Schüler ohne Abschluss und bedeuten keinerlei Garantie für einen Arbeitsplatz. Eine staatliche Instanz zur Überprüfung der Ausbildungsqualität privater Institute existiert offiziell, jedoch können die Schulämter ihren Aufgaben aus materiellen und personellen Gründen nur ungenügend nachkommen. Macky Sall hat eine Sonderkommission zur Vorbereitung einer grundlegenden Bildungsreform zusammengestellt, die aber bislang aus Finanzierungsgründen nur bedingt aktiv geworden ist.



Dorfschule in Djirine: In den letzten Jahren wurden zahlreiche neue Schulen und einige Universitäten errichtet, um 2015 die Millenniumziele zumindest quantitativ zu erreichen. | Quelle:

© KAS Senegal/Mali.

In den Sommermonaten kommt es weiterhin zu Wasserknappheit, die im September 2013 aufgrund einer Panne der städtischen Wasserversorgung Dakars ihren Höhepunkt erreichte. Wochenlang konnten die meisten Haushalte der Vier-Millionen-Hauptstadt nicht mit fließendem Wasser versorgt werden, weshalb soziale Unruhen wie bereits im Sommer 2011 drohten. Auch wenn der Schaden bald darauf behoben wurde und seither Versorgungsengpässe in Dakar ausblieben, gestaltet sich die ländliche Wasserversorgung weiterhin extrem problematisch.

Im ländlichen Raum konnte die Regierung Sall die Infrastruktur bislang nicht maßgeblich verbessern. Zwar wurden in den ersten beiden Amtsjahren neue Verbindungsstraßen zwischen größeren Städten gebaut. Nach wie vor sind zahlreiche Orte, auch Kreishauptstädte, nur über Sandpisten zu erreichen, die in der Regenzeit unbefahrbar werden. Die komplette Erneuerung und Ausdehnung des Eisenbahnnetzes, die das inländische Transport- und Versorgungsproblem teilweise lösen könnte, soll eine chinesische Kooperation übernehmen. Arbeitsplätze für Senegalesen sind damit kaum verbunden, da die chinesischen Investoren ihre Arbeitskräfte mitbringen.

**Die komplette Erneuerung und Ausdehnung des Eisenbahnnetzes, die das inländische Transport- und Versorgungsproblem teilweise lösen könnte, soll eine chinesische Kooperation übernehmen.**

Der zunehmenden Kriminalität in Dakar wird durch eine Verstärkung der Polizei- und des Armeekorps in Form von Kommissariaten in jedem Viertel (*commissariat de proximité*) begegnet. Trotzdem fühlen sich die Menschen insbesondere in den entlegenen Vierteln weiterhin bedroht. Sie reagieren darauf zum Beispiel mit der Bildung inoffizieller Bürgermilizen, wengleich durch deren Gewaltbereitschaft und fehlende Professionalität ein neues Problem entstanden ist, etwa wenn einzelne Fälle von Lynchjustiz bekannt werden.

Die bei Amtsantritt versprochene allgemeine Krankenversicherung (*Couverture universelle maladie, CUM*) wurde offiziell im September 2013 eingeführt, befindet sich aber aufgrund offener Finanzierungsfragen noch weitgehend im Planungsprozess. Beabsichtigt ist, die Anzahl der abgesicherten Bürger von 18 Prozent im Jahr 2010 bis auf 95 Prozent in 2017 zu heben, wie Premierministerin Touré in

ihrer Regierungserklärung im Oktober 2013 verkündete.<sup>17</sup> Hingegen ist der informelle Sektor dabei, sich zu strukturieren, und die neu gebildete „Gewerkschaft der Informellen“ könnte auf Dauer ebenfalls eine Ausführungsagentur der allgemeinen Krankenversicherung werden.

Zwar populär, aber sehr diskutabel ist die Einsetzung des aus Lateinamerika stammenden Konzepts der Kleinrente für sozial schwache Familien (*bourse de sécurité familiale*).<sup>18</sup> Mit dieser Maßnahme Salls erhalten bis zu 250.000 Familien, die unter der Armutsgrenze leben (fast die Hälfte der Bevölkerung), eine jährliche Zuwendung von 100.000 CFA-Franc (150 Euro). Diese Gabe bewerten viele Beobachter im Jahr der Kommunalwahlen als Wahlkampf-taktik und nicht als ernsthafte Lösung: Erstens kann keine Familie mit 150 Euro ihre finanziellen Probleme dauerhaft lösen und Investitionen tätigen. Und zweitens stammt die Finanzierung aus dem Bildungsetat, so dass nun viele Studenten auf ihr Mindeststipendium verzichten müssen.

### Wirtschaftliche Entwicklung

Um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und breiten Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen, verfolgt die Regierung Sall mit der Stratégie Nationale de Développement Economique et Social einen integrativen Ansatz. Das Prinzip des „inkluisiven Wachstums“ findet größere Berücksichtigung als bei der Vorgängerregierung. Es soll die absolute Armut reduzieren und soziale Unterschiede verringern. Bislang führte dieser Ansatz jedoch zu keinen Ergebnissen. Laut Weltbank konsumieren immer noch die oberen zwei Zehntel der Gesellschaft die Hälfte der Güter und Dienstleistungen im Land.<sup>19</sup>

**Das Prinzip des „inkluisiven Wachstums“ findet größere Berücksichtigung als bei der Vorgängerregierung. Es soll die absolute Armut reduzieren und soziale Unterschiede verringern.**

17 | „L'intégralité de la déclaration de politique générale du PM Aminatou Touré“, *Le Soleil*, 28.10.2013, [http://lesoleil.sn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33040](http://lesoleil.sn/index.php?option=com_content&view=article&id=33040) [23.04.2014].

18 | „La bourse de sécurité familiale“, Regierung Senegals, <http://www.gouv.sn/La-bourse-de-securite-familiale.html> [23.04.2014].

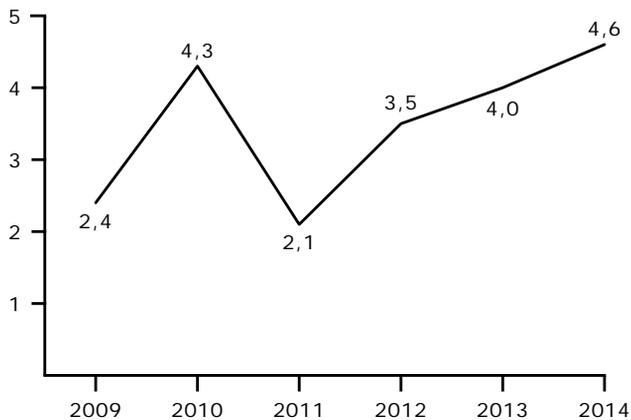
19 | Groupe Consultatif 2014, *Evauluation quantitative du DSRP-II – Dynamique de la pauvreté monétaire*, 24.-25.02.2014, 10, <http://www.gcsenegal.gouv.sn/docs/GC2014-012%20-%20Note%20-%20Evaluation%20quantitative%20du%20DSRP-II.pdf> [23.04.2014].

Eine entscheidende Rolle für die soziale Ungleichheit spielt auch die regionale Verteilung öffentlicher Ausgaben.

Das Wirtschaftswachstum fällt nach wie vor gering aus, ist jedoch stabil.<sup>20</sup> Bis 2017 beabsichtigt die Regierung, das Wachstum auf sechs Prozent zu erhöhen<sup>21</sup> – ein sehr ambitioniertes Vorhaben. Aufgrund ausreichender Regenfälle und landwirtschaftlicher Erträge und eines zunehmenden Abbaus von Rohstoffen und des Exports von Obst, Gemüse und Meeresprodukten konnte Senegal seine Ausfuhren 2013 um 18,6 Prozent steigern, was zugleich die ohnehin beachtliche Importrate (20,4 Prozent) im Dezember 2013 erhöhte. Global gesehen jedoch ging die Ausfuhrate im Jahre 2013 um 0,7 Prozent zurück, auch die Importrate sank um 0,4 Prozent.<sup>22</sup>

Abb. 1

**Wirtschaftswachstum in Senegal 2009 bis 2014  
in Prozent**



Quellen: Eigene Darstellung. ANSD, *Situation Économique et Sociale du Sénégal en 2011*, 02/2013, [http://www.ansd.sn/publications/annuelles/SES\\_2011\\_def.pdf](http://www.ansd.sn/publications/annuelles/SES_2011_def.pdf) [30.04.2014]; Direktion für Voraussagen und Wirtschaftsstudien (DPEE), *Situation Économique et Financière en 2013 et Perspectives 2014*, 11/2013, 3-4, [http://www.dpee.sn/IMG/pdf/sef\\_2013\\_perspectives\\_2014.pdf](http://www.dpee.sn/IMG/pdf/sef_2013_perspectives_2014.pdf) [30.04.2014].

20 | Fn. 15; Fn. 8.

21 | Regierungserklärung der Premierministerin im Oktober 2013. Fn. 19.

22 | Nationales Amt für Statistik und Demografie Senegals (ANSD), *Repères Statistiques Decembre 2013*, 12/2013, 7, [http://www.ansd.sn/publications/conjoncturelles/ReperStat/ReperStat\\_12\\_13.pdf](http://www.ansd.sn/publications/conjoncturelles/ReperStat/ReperStat_12_13.pdf) [30.04.2014]; Fn. 15.

Mindestens zwei Drittel der ökonomischen Leistungen erwirtschaftet nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds und der französischen Generaldirektion der informelle Sektor.<sup>23</sup> Im *Doing Business Report* der Weltbank verschlechterte Senegal 2014 seinen Platz von 176 auf 178 von insgesamt 189 Staaten.<sup>24</sup> Insbesondere Unternehmensgründungen scheitern häufig an bürokratischen Hürden, das Insolvenzrecht ist schwach ausgeprägt und der grenzüberschreitende Handel gestaltet sich schwierig. Hinzu kommt, dass die kapitalschwache Gesellschaft kaum Mittel für unternehmerische Tätigkeiten besitzt. Ihr Einkommen deckt in der Regel bestenfalls den Eigenbedarf.

Senegal bleibt abhängig von Auslandsanleihen mit meist kurzen Laufzeiten. Um wichtige Infrastrukturprojekte langfristig zu finanzieren, kündigte die Regierung im Juni 2013 an, eine Euro-Markt-Anleihe in Höhe von 500 Millionen US-Dollar mit zehn Jahren Laufzeit aufzunehmen.<sup>25</sup> Zudem steigerten die internationalen Geber in Folge des Regierungswechsels 2012 ihre ODA-Mittel um sieben Prozent (2013). Im Februar 2014 hat Macky Sall beim Gebertreffen der eigens initiierten Pariser Advisory Group seinen Plan *Sénégal émergent* (PSE) vorgestellt, für dessen Umsetzung er mit über in Aussicht gestellten 3,7 Milliarden CFA-Franc (56 Millionen Euro)<sup>26</sup> doppelt so viel Zusagen erhielt wie nötig gewesen wären. Damit würde seine Regierung über genügend finanzielle Mittel verfügen, um die Entwicklungspläne mittelfristig umzusetzen.

23 | Fn. 8; Ministerium für Wirtschaft und Finanzen Frankreichs, „Sénégal“, Trésor, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/pays/senegal> [23.04.2014].

24 | Weltbank, *Doing Business 2014. Economy Profile: Senegal*, 11. Ausgabe, 2013, <http://doingbusiness.org/data/explore/economies/senegal/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/SEN.pdf> [23.04.2014].

25 | Souleye Seneko, „Marchés Internationaux: Le Sénégal Veut Lever 500 Millions De Dollars“, Senecoplus, <http://senecoplus.com/marches-internationaux-le-senegal-veut-lever-500-millions-de-dollars> [23.04.2014].

26 | „Plan Sénégal émergent: Les bases d'un programme ambitieux“, leral.net, 16.02.2014, [http://leral.net/Plan-Senegal-emergent-Les-bases-d-un-programme-ambitieux\\_a106573.html](http://leral.net/Plan-Senegal-emergent-Les-bases-d-un-programme-ambitieux_a106573.html) [23.04.2014]; vgl. „Press Review – Admiring logs results to the Advisory Group Paris“, Allodakar, 25.02.2014, <http://allodakar.com/?p=4018&lang=en> [23.04.2014].

Um den Wettbewerb im Kommunikationssektor zu fördern, hofft die Regierung auf den Markteintritt eines vierten Mobilfunkanbieters (neben Orange, Expresso und Tigo): Sudatel, deren Gründer jedoch derzeit aufgrund einer Anklage wegen Korruption und Hinterziehung im Gefängnis sitzt. Von der Wade-Regierung angefangene Infrastrukturprojekte wie der neue Flughafen in Diass, 45 Kilometer südlich von Dakar, führt die gegenwärtige Regierung weiter.

**Der Bergbau-Konzern Arcelor Mittal unterzeichnete 2007 mit Senegal ein Abkommen für den Abbau von Eisenerz, hat aber krisenbedingt sein Vorhaben nicht weiter verfolgt.**

Andere Vorhaben, wie ein großes Bergbauprojekt, liegen hingegen seit Jahren auf Eis. Der Bergbau-Konzern Arcelor Mittal unterzeichnete 2007 mit Senegal ein Abkommen für den Abbau von Eisenerz, hat aber im Zuge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise sein Vorhaben nicht weiter verfolgt. Daraufhin wollte ihm die Regierung die Abbaurechte der Eisenerzvorkommen in Falémé entziehen, wogegen der Konzern klagte. Im September 2013 hat die Regierung den Streitfall für sich entschieden und könnte nach neuen Investoren Ausschau halten.

Gleich nach seiner Wahl hatte Macky Sall den Kampf gegen die illegale Fischerei durch ausländische Schiffe zu einer Priorität erklärt, die maßgeblich für die Überfischung vor der Küste Westafrikas verantwortlich ist. In einem Bericht von 2012 schätzte die Organisation Greenpeace die von ausländischen Schiffen illegal gefischten Mengen allein vor Senegal auf 125.000 Tonnen pro Jahr, das sind etwa 28 Prozent des senegalesischen Fischfangs. So haben die Behörden im Januar 2014 das an der Südküste Senegals unerlaubt fischende russische Fabrikschiff Oleg Neydanow in Gewahrsam genommen. Die Behörden werfen der Besatzung vor, wiederholt illegal in der exklusiven Wirtschaftzone (EWZ) Senegals gefischt zu haben, und verlangen die Zahlung von Bußgeldern.<sup>27</sup>

Die Fischerei hat unterdessen durch die im Oktober 2013 eröffnete Société de Conserverie en Afrique des südkoreanischen Unternehmens Dongwon einen neuen Aufschwung erfahren. Die Gesellschaft hat 13,2 Milliarden CFA-Franc (20 Millionen Euro) investiert, um speziell den Fang von Tunfisch wieder aufzunehmen.

27 | Markus M. Haefliger, „Krach zwischen Senegal und Russland“, *Neue Zürcher Zeitung*, 21.01.2014, <http://nzz.ch/-1.18225385> [23.04.2014].

## Regionale Verantwortung

Senegal bleibt weiterhin ein Stabilitätsfaktor in der politisch unruhigen und durch soziale Disparitäten geprägten Region Westafrikas, wobei Macky Sall durchaus Verantwortungsbewusstsein für regionale Fragen aufbringt. International ist das relativ kleine Land nach wie vor überproportional in internationalen Organisationen und Missionen vertreten. So entsandte die senegalesische Regierung Anfang letzten Jahres 500 Soldaten nach Mali, um die westafrikanische Eingreiftruppe der ECOWAS zu unterstützen. Ein internationaler Erfolg war die Errichtung eines Gerichtshofs für das Verfahren gegen Hissène Habré, den ehemaligen Diktator des Tschads,<sup>28</sup> was mit Unterstützung der Afrikanischen Union im Februar 2013 erfolgte.

Auch in die seit Jahren festgefahrenen Verhandlungen um die Wirtschaftspartnerschaften (WPA) mit der EU hat Macky Sall neuen Schwung gebracht. Als gewählter Verhandlungsführer der ECOWAS-Länder<sup>29</sup> hat er im Februar einen Kompromiss zwischen den Partnern herbeigeführt. Die ECOWAS-Länder haben sich zu einer Marktöffnung zu 75 Prozent auf 20 Jahre bereit erklärt, und die EU will ihre Subventionen auf Exportgüter nach Westafrika einstellen und darüber hinaus die Region vor allem im Infrastruktur- und Energiebereich finanziell begleiten.<sup>30</sup>

## WEITERER HANDLUNGSBEDARF UND ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

Senegals Zukunft liegt in der wirtschaftlichen Entwicklung, die auch soziale Sicherung mit sich bringen muss. Hierfür fehlt es allerdings an einem adäquaten Wirtschaftsmodell, das auf die Gegebenheiten eines afrikanischen Entwicklungslandes zugeschnitten und in der Lage ist, Gewinne umzuverteilen und Armut zu reduzieren. Ein solches Modell fehlt auch im PSE, der 20-Jahres-Strategie der jetzigen Regierung. Ihrem Anspruch an ein inklusives Wachstum würde die neue Regierung gerecht, indem sie eine

28 | Habré hatte nach seinem Sturz 1990 in Senegal unter Wade Asyl erhalten, wurde aber im Juni 2013 verhaftet.

29 | Länder der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS).

30 | „Le compromis sur les APE trouvé sous la supervision de Macky Sall“, *Le Soleil*, 25.03.2014.

öffentliche, politische Debatte über ein angemessenes Wirtschaftsmodell in Senegal führte.

**Die muslimische Gemeinschaft ist hochgradig organisiert. Ungefähr 84 Prozent der Gläubigen gehören einem der zwei großen Sufi-Orden an.**

Die Rolle der Religion und ihren zunehmenden Einfluss auf die Politik muss die Regierung ebenso ernst nehmen. Die muslimische Gemeinschaft (94 Prozent der Bevölkerung) ist hochgradig organisiert. Ungefähr 84 Prozent der Gläubigen gehören einem der zwei großen Sufi-Orden an (Mouriden und Tijanen), Christen machen fünf bis sechs Prozent der Bevölkerung aus. Darüber hinaus bezeichnen sich viele Gläubige als Anhänger traditioneller Religionen, die parallel zum Islam oder Christentum ausgeübt werden. Das Zusammenleben verschiedener Religionen verläuft in Senegal bislang weitgehend friedlich. Allerdings nehmen fundamentalistische Auslegungen des Islams zu, zumal in den letzten zehn Jahren vermehrt arabische Geber in islamische Bildung, religiöse Gebäude und karitative Einrichtungen investierten. Der Sahelstaat Senegal grenzt zudem an Länder, in denen islamistische Terroristen agieren.

Obwohl der senegalesische Staat eigentlich laizistisch organisiert ist, üben religiöse Akteure bereits seit Präsident Senghor Einfluss auf die Politik aus. Insbesondere die zwei großen muslimischen Ordensgemeinschaften haben enge Verbindungen zur politischen Elite. So beschenkt der Staat beispielsweise die Mouriden-Stadt Touba mit Infrastrukturprojekten, während er christliche Minderheiten in einigen Städten am Bau von Kirchen hindert. Die Regierung Sall muss dafür sorgen, dass die religiöse Einflussnahme auf Politik, Gesellschaftsordnung und Bildung die Religionsfreiheit nicht gefährdet.

Dabei ist der Einfluss der gemäßigten sufistischen Bruderschaften weniger beunruhigend wie das Ansteigen fundamentalistischer und extremistischer islamischer Bewegungen. Allein die zahlreichen Absolventen arabischer Schulen und Hochschulen stehen meist ohne Berufseinstiegsmöglichkeiten da und geraten, durch die arabischen Ideologien geprägt, leicht in Versuchung, diesen Bewegungen beizutreten. Dies geschieht immer häufiger, und Experten sprechen von einer Dunkelziffer von mehreren Tausend versteckter islamischer Extremisten bzw. zum Extremismus bereiter Gläubiger in Senegal.

Neben dem Faktor Religion spielt auch die Geschlechtergerechtigkeit in Senegals Entwicklung eine Rolle. Die Benachteiligung von Frauen ist noch immer im senegalesischen Familiengesetz verankert, eine Harmonisierung des Familiengesetzes mit den unterzeichneten internationalen Abkommen zur Gleichberechtigung und Gleichbehandlung von Frauen steht noch aus. Zwar hat es zahlreiche regulative Maßnahmen zur Gleichberechtigung gegeben, jedoch ist die Benachteiligung von Frauen noch immer nicht nur ein Entwicklungshemmnis, sondern auch eine Frage der Menschenrechte. Insbesondere auf dem Land haben Frauen noch immer einen erschwerten Zugang zu politischen Institutionen, werden häufig vor dem Erwachsenenalter verheiratet und leiden oftmals unter häuslicher Gewalt. Männer können gesetzlich geregelt bis zu vier Frauen heiraten und verfügen ihnen gegenüber über grenzenlose Macht, der sich die Frauen meist wehrlos ergeben.

Womit sich Präsident Sall ebenfalls auseinandersetzen muss, sind die ungelösten territorialen Dispute. Der Casamance-Konflikt ist nicht der einzige in Senegal. Insgesamt gefährden Konflikte in den Grenzregionen zu Gambia und Guinea, lokale Konflikte in der Region Kédougou und regionale Einflüsse aus dem Sahel die Stabilität Senegals. Konstruktive Strategien zur Krisenprävention sind daher erforderlich. Je eher sie kommen, desto besser.

Macky Salls angekündigte Reformen befinden sich weitgehend im Planungsprozess. Dazu zählt, die Amtszeit des Präsidenten nach einer Verlängerung durch Präsident Wade wieder auf fünf Jahre zu verkürzen. Im Februar hat Sall in Paris angekündigt, genau diesen Schritt nun vollziehen zu wollen. Zu seiner größten Aufgabe gehört indessen, die Legitimität des Staates wiederherzustellen. Gelingt ihm das nicht, könnte dies erstens seine Wiederwahl und zweitens die demokratische Entwicklung des Landes negativ beeinflussen. Die Menschen wollen aber zunehmend materielle Ergebnisse sehen. Und nicht zuletzt daran werden sie ihren Präsidenten bei den nächsten Wahlen messen.



Stefan Burgdörfer war bis April dieses Jahres verantwortlicher Redakteur der Auslandsinformationen. Derzeit bereitet er sich auf die Leitung des KAS-Auslandsbüros Costa Rica/Panama vor.



Daniel Fuglestad hat kürzlich sein Studium der Internationalen Beziehungen und Germanistik am Wheaton College in Illinois beendet. Er absolvierte Praktika bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin und Ramallah.

## HELD ODER VERRÄTER?

**DIE EINSCHÄTZUNGEN IN DEUTSCHLAND  
UND DEN USA ÜBER EDWARD SNOWDEN, NSA  
UND DATENSICHERHEIT GEHEN AUSEINANDER**

*Stefan Burgdörfer / Daniel Fuglestad*

Die Veröffentlichungen Edward Snowdens über die Datensammlungen und die Arbeitsweise US-amerikanischer Bundesbehörden haben für Wirbel in der internationalen Politik gesorgt, die Bürger in Dutzenden von Ländern verärgert und die Beziehungen ihrer Regierungen zu den Vereinigten Staaten teils erheblich belastet. Besonders starken Schaden nahm das Verhältnis zwischen den USA und Deutschland. Die Enthüllungen darüber, dass die Vereinigten Staaten deutsche Bürger ausspionierten, sorgten in Deutschland für Verärgerung über den Verbündeten. Die Beziehungen zwischen beiden Ländern litten noch mehr, als bekannt wurde, dass die US-Sicherheitsbehörde NSA (National Security Agency of the United States) in Deutschland ohne deutsche Einwilligung spioniert und dabei sogar das Mobiltelefon der Kanzlerin abgehört hatte.

Zu Beginn war die Mehrheit der Deutschen wie auch der US-Amerikaner über die von Snowden veröffentlichten Informationen empört. Aufgrund historischer Erfahrungen messen beide Länder dem Schutz der Bürgerrechte eine hohe Bedeutung zu: Im Falle Deutschlands haben zwei Diktaturen im vergangenen Jahrhundert mit Geheimdienstmethoden die Privatsphäre ihrer Bürger verletzt. Die USA wiederum blicken mit Stolz auf ihre verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantien und werden nicht müde zu betonen, unter welchen Anstrengungen und Verlusten sie errungen wurden. Je länger jedoch die Berichterstattung über Snowden anhält und je weiter die Kreise werden, die die Ereignisse ziehen – im März hat ein Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags seine Arbeit in dieser Sache aufgenommen –, desto deutlicher wird die

Kluft zwischen den USA und Deutschland. Eine Mehrheit der US-Amerikaner hat sich inzwischen entschieden gegen Snowden gewandt und vermeidet es, die Tätigkeit der NSA deutlich zu verurteilen, während in Deutschland die Verärgerung gewachsen ist und Snowden zunehmend als Held gefeiert wird. Im April hat ihm die staatliche Universität in Rostock die Ehrendoktorwürde angeboten.

Diese diametrale Entwicklung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die aktuelle Kontroverse um die Arbeit der Sicherheitsorgane und die rechte Balance von Sicherheit und Freiheit die US-amerikanische Gesellschaft erheblich gespalten hat: die Mitte-Links-Demokraten und die Mitte-Rechts-Republikaner – also der politische Mainstream – haben die Person Edward Snowdens als Feind ausgemacht, während Linksliberale, die Republikaner der „Tea Party“-Bewegung und Unabhängige der politischen Mitte die NSA attackieren. Deutlich wird dieser Zwiespalt auch daran, dass in demselben Land, dessen Justiz Snowden bei seiner Einreise umgehend vor Gericht stellen würde, die britische Zeitung *The Guardian* sowie die *Washington Post*, die Snowdens Informationen veröffentlicht hatten, im April die landesweit wichtigste Medienauszeichnung erhielten, den Pulitzer-Preis.

Die Uneinigkeit in der Gesellschaft und insbesondere im Parlament erschwert die Bemühungen von Politikern wie dem US-Kongressabgeordneten Jim Sensenbrenner, eine Mehrheit für eine substantielle Reform der Geheimdienste zu erringen. Der Republikaner Sensenbrenner, der nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 selbst maßgeblich an der Formulierung des Patriot Act mitgewirkt hatte, der die weit reichende Aneignung von Kompetenzen durch die Geheimdienste erst ermöglichte, wirbt nun für die Verabschiedung des Freedom Act. In Berlin, wo er auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung politische Gespräche führte, sagte Sensenbrenner im März: „Die NSA muss grundlegend reformiert werden, durch eine grundlegende Gesetzesreform, so dass sie keinen Blankoschein für all die Dinge erhält, die sie bislang getan hat.“ Nun seien die Lehren zu ziehen, damit es keinen weiteren Edward Snowden gebe, der den Vereinigten Staaten durch seine Veröffentlichungen Schaden zufügt. In Sensenbrenners Bemühen zeigt sich, dass die Interessen beider Länder und auch die

Problemwahrnehmung der Politiker auf beiden Seiten des Atlantiks viel näher beisammen liegen, als es das gegenwärtige Stimmungsbild zweier nahezu irreparabel entfremdeter Öffentlichkeiten vermuten lässt.



„Kein Blankoscheck mehr für die NSA“: Der republikanische US-Kongressabgeordnete Jim Sensenbrenner, hier auf einer Veranstaltung der KAS am 19. März 2014 in Berlin, will die Kompetenzen der Geheimdienste beschränken. | Quelle: © KAS.

## EMPÖRUNG UND VERÄRGERUNG IN DEUTSCHLAND

Am Anfang der Debatte in Deutschland stand Edward Snowdens Enthüllung, dass sein ehemaliger Arbeitgeber NSA Metadaten (also Daten zu Uhrzeiten, Anrufern, Adressaten und Dauer von Telefongesprächen) von Deutschen sammelte, um sie, wenn nötig, zur Terrorbekämpfung einzusetzen. Deutschland stecke, so Snowden in einem Interview, mit den USA „unter einer Decke“, was die breit gefächerte Überwachung angehe, ebenso wie alle westlichen Länder.<sup>1</sup> Laut einer ARD-Umfrage sahen 60 Prozent der Deutschen Ende 2013 in Snowden eher einen Helden als einen Schurken, wenn auch weitaus weniger Befragte zu der Auffassung neigten, Deutschland solle ihm Asyl gewähren.<sup>2</sup> 58 Prozent forderten zudem, die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA zu unterbrechen,

1 | Jacob Appelbaum und Laura Poitras, „Als Zielobjekt markiert“, *Der Spiegel*, Nr. 28/2013, 08.07.2013, <http://spiegel.de/spiegel/print/d-102241618.html> [28.04.2014].

2 | „Snowden ist für Mehrheit ein Held“, *Kölner Stadt-Anzeiger*, 08.11.2013, <http://ksta.de/politik/15187246.24939022.html> [28.04.2014].

bis die NSA-Affäre geklärt sei.<sup>3</sup> 78 Prozent erwarteten von Bundeskanzlerin Angela Merkel ein entschiedenes Auftreten gegenüber den USA.<sup>4</sup>

Snowdens Dokumente erhärteten den Verdacht von der engen Zusammenarbeit der Geheimdienste: Seinen Informationen zufolge lieferten US-Geheimdienste den Deutschen im Jahr 2013 auf Nachfrage Daten in 1.800 Fällen, in umgekehrter Richtung gab es 800 Fälle.<sup>5</sup> Trotz massiven öffentlichen Gegenwinds im Wahlkampf des vergangenen Jahres verteidigte die Bundeskanzlerin diese Zusammenarbeit mit den USA im geheimdienstlichen

Bereich. Vergleiche zwischen NSA und Stasi bezeichnete sie als unseriös und herabsetzend für jene, die unter dem DDR-Regime gelitten hatten.<sup>6</sup> Die SPD und andere Parteien versuchten hingegen im Wahlkampf,

**Die SPD und andere Parteien versuchten im Wahlkampf, aus der Kritik an der transatlantischen Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich Kapital zu schlagen, doch ohne Erfolg.**

aus der Kritik an der transatlantischen Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich Kapital zu schlagen, doch ohne Erfolg. Dass die teils beschwichtigende Haltung der Bundesregierung trotz heftiger Kritik der Opposition und erheblichen Unmuts in der Bevölkerung nicht zu einem Einbruch in den Umfragewerten der Kanzlerin führte, zeigte auch: In den ersten Wochen des Skandals waren die Deutschen über die USA verärgert, jedoch schien das Einvernehmen zwischen beiden Seiten nicht ernstlich bedroht. Schließlich wählten die Deutschen nahezu mit absoluter Mehrheit eine Kanzlerin wieder, die sich unmissverständlich für das transatlantische Bündnis eingesetzt hatte.

In den anschließenden Monaten folgten weitere Enthüllungen Snowdens darüber, wie die NSA Deutschland ohne Einwilligung der Bundesregierung auf breiter Basis ausspionierte – einschließlich illegaler Datenübertragungen

3 | Jacob Appelbaum et al., „Der unheimliche Freund“, *Der Spiegel*, Nr. 44/2013, 28.10.2013, <http://spiegel.de/spiegel/print/d-118184380.html> [28.04.2014].

4 | Sven Becker et al., „Indispensable Exchange: Germany Cooperates Closely with NSA“, *Spiegel Online*, 08.07.2013, <http://spiegel.de/international/world/a-909954.html> [28.04.2014].

5 | „Merkel Speaks: Chancellor Defends Intelligence Monitoring“, *Spiegel Online*, 10.07.2013, <http://spiegel.de/international/germany/a-910491.html> [28.04.2014].

6 | „NSA und Stasi sind zwei völlig verschiedene Dinge“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.07.2013, <http://faz.net/aktuell/politik/-12277502.html> [28.04.2014].

aus Botschaft und Konsulaten. Die Kanzlerin zeigte sich verärgert, und die deutsche Öffentlichkeit reagierte noch aufgebracht, als das Ausmaß der Verletzungen der Privatsphäre offenbar wurde, das viele als Zeichen mangelnden Respekts gegenüber ihrem Land empfanden.<sup>7</sup> Als politisches Zeichen lässt es sich interpretieren, dass der deutsche Geheimdienst mit einem Hubschrauber das US-Konsulat in Frankfurt überflog.<sup>8</sup> Ein Besuch amerikanischer Politiker, der die Wogen glätten sollte, wurde zu einem Fehlschlag, als sie eine Entschuldigung für das Ausspionieren verweigerten und stattdessen das Vorgehen der NSA verteidigten.<sup>9</sup> Zwar gelobte der Sprecher des Weißen Hauses, die Kanzlerin in Zukunft nicht mehr auszuspionieren. Doch verteidigten viele Kommentatoren in den USA das Vorgehen mit dem Hinweis, die Terroranschläge des 11. September seien teilweise in Hamburg geplant worden. Das Vertrauen zwischen den Vereinigten Staaten, den Deutschen und der Bundesregierung war am Boden.

**Ein Besuch amerikanischer Politiker wurde zu einem Fehlschlag, als sie eine Entschuldigung für das Ausspionieren verweigerten und stattdessen das Vorgehen der NSA verteidigten.**

### ÄRGER IM LAND OF THE FREE

In den Vereinigten Staaten riefen Snowdens Enthüllungen anfangs ähnlichen Ärger hervor wie in Deutschland. Bürger, Politiker und Juristen verurteilten das Vorgehen der NSA. Diese Missbilligung war anfangs nahezu einhellig.<sup>10</sup> Die Mehrzahl der US-Amerikaner sah in dem Whistleblower Snowden einen Patriot und lehnte seine Verfolgung ab, obwohl die Ablehnung nicht so deutlich ausfiel wie die des NSA-Programms.<sup>11</sup> So zeigte eine unmittelbar nach

7 | „Karl Theodor zu Guttenberg on GPS: Everybody Spies“, *CNN*, 03.11.2013.

8 | Matthias Gebauer, „NSA Affair: Germans Conduct Helicopter Flyover of US Consulate“, *Spiegel Online*, 09.09.2013, <http://spiegel.de/international/germany/a-921257.html> [28.04.2014].

9 | Raniah Salloum, „US-Gesandte in Berlin: Die zwei Beziehungsarbeiter aus Amerika“, *Spiegel Online*, 25.11.2013, <http://spiegel.de/politik/ausland/a-935573.html> [28.04.2014].

10 | Emily Swanson, „NSA Leaks: Poll Finds Americans Divided Over Edward Snowden's Actions“, *The Huffington Post*, 13.06.2013.

11 | Jonathan D. Salant, „Snowden Seen as Whistleblower by Majority in New Poll“, *Bloomberg*, 10.07.2013, <http://bloomberg.com/news/2013-07-10/snowden-seen-as-whistleblower-by-majority-in-new-poll.html> [28.04.2014].

Losbrechen des Skandals durchgeführte Gallup-Umfrage, dass 53 gegenüber 37 Prozent der Amerikaner das Überwachungsprogramm ablehnten, aber nur 44 gegenüber 42 Prozent der Ansicht waren, Snowden habe richtig gehandelt, als er es publik machte.<sup>12</sup> Nach Bekanntwerden der Nachricht über die Ausspionierung Angela Merkels stimmten in einer Umfrage 56 Prozent der befragten Amerikaner der Aussage zu, die USA sollten darauf verzichten, die Regierungschefs verbündeter Staaten auszuspionieren.<sup>13</sup>

Auch im Kongress äußerten Abgeordnete ihre Empörung. Dennoch wurde im Repräsentantenhaus ein Gesetzentwurf des Präsidenten mit 217 zu 205 Stimmen abgelehnt, der die Tätigkeit der NSA auf eine neue Grundlage gestellt hätte. Hinter der Ablehnung standen keinesfalls parteitaktische Motive, sondern fundamental unterschiedliche Positionen zum Verhältnis von Freiheit und Sicherheit, die beide Parteien in zwei Lager gespalten hatten: 111 Demokraten und 94 Republikaner stimmten mit Ja, 83 Demokraten und 134 Republikaner mit Nein.<sup>14</sup>

Gegen die Abhöraktionen der NSA wurden mehrere Klagen eingereicht, von denen eine im Dezember erfolgreich war, als ein Gericht in New York die Überwachung zweier Kläger durch die NSA mit der Feststellung aussetzte, das Vorgehen verletze den vierten Zusatz der US-Verfassung (4<sup>th</sup> Amendment). Auf die NSA selbst wirkten die Enthüllungen verheerend. Die Behörde, die eigentlich im Geheimen wirken soll, startete eine PR-Kampagne, die sich im Nachhinein als weitgehend erfolglos erwies.<sup>15</sup> Die beiden Leiter der Agentur, General Keith Alexander und

**Auf die NSA selbst wirkten die Enthüllungen verheerend. Die Behörde, die eigentlich im Geheimen wirken soll, startete eine PR-Kampagne, die sich im Nachhinein als erfolglos erwies.**

12 | Frank Newport, „Americans Disapprove of Government Surveillance Programs“, *Gallup Politics*, 12.06.2013, <http://gallup.com/poll/163043/americans.aspx> [28.04.2014].

13 | Pew Research Center, *Most Say Monitoring Allied Leaders' Calls Is Unacceptable*, 04.11.2013, 2, <http://people-press.org/files/legacy-pdf/11-4-13%20European%20Monitoring%20Release.pdf> [28.04.2014].

14 | Laura Poitras, Marcel Rosenbach und Holger Stark, „Codename Apalachee“, *Der Spiegel*, Nr. 35/2013, 26.08.2013, <http://spiegel.de/spiegel/print/d-108794834.html> [28.04.2014].

15 | Daniel Drezner, „Tone-Deaf at the Listening Post“, *Foreign Policy*, 16.12.2013, [http://foreignpolicy.com/articles/2013/12/16/tone\\_deaf\\_at\\_the\\_listening\\_post\\_my\\_day\\_at\\_the\\_NSA](http://foreignpolicy.com/articles/2013/12/16/tone_deaf_at_the_listening_post_my_day_at_the_NSA) [28.04.2014].

Chris Inglis, kündigten ihren Rücktritt an.<sup>16</sup> Die Ablehnung durch Bürger, Politik und Rechtsprechung deutete darauf hin, dass der Spionagetätigkeit der NSA in ihrer bisherigen Form durch den demokratischen Prozess ein Ende gesetzt würde.

### AUS VERÄRGERUNG WIRD AKZEPTANZ

Mit dem Fortgang der Kontroverse um Snowden nahmen die Dinge in den Vereinigten Staaten jedoch eine andere Entwicklung als in Deutschland. Ein Grund dafür war, dass Snowden zunächst nach China und später nach Russland

floh – zwei Länder, die als „Feinde“ zu bezeichnen in den USA außerhalb des diplomatischen Betriebs gängige Rhetorik ist. Früh kamen Befürchtungen auf, dass Snowden sein Geheimwissen in diesen beiden Ländern nicht für sich behalten könne und

**Früh kamen Befürchtungen auf, dass Snowden sein Geheimwissen in China und Russland nicht für sich behalten und die Preisgabe vertraulicher Informationen den USA schaden könnte.**

dass die Preisgabe vertraulicher Informationen den USA schaden könnte. Als die Schlagzeilen nicht enden wollten und immer neue Details aus Snowdens Fundus ans Licht kamen, erhärtete sich dieser Verdacht. Vielen erschien der ehemalige Geheimdienstmitarbeiter schon bald nicht mehr als Herr des Verfahrens. Stattdessen entstand der Eindruck, dass es inzwischen die russische Regierung war, die den Zeitpunkt und den Inhalt der Veröffentlichungen bestimmte.

Spätestens als sich Snowdens Enthüllungen negativ auf die US-Außenpolitik auszuwirken begannen, wendete sich eine Mehrheit der Amerikaner gegen ihn. Während im Juni 38 Prozent der Auffassung zuneigten, Snowden habe richtig gehandelt, und 35 Prozent der gegenteiligen Ansicht waren, kehrten sich diese Anteile wenig später um. 38 gegenüber 33 Prozent meinten im Juli, er sei im Unrecht gewesen. In derselben Umfrage sprachen sich 48 Prozent für seine juristische Verfolgung aus, was 33 Prozent der Befragten ablehnten.<sup>17</sup> In den Folgemonaten ging mit der zunehmenden Ablehnung der Person Edward Snowdens

16 | Shane Harris, „Top NSA Civilian Resigns As Surveillance Controversy Swirls“, *Foreign Policy*, 13.12.2013, [http://foreign-policy.com/posts/2013/12/13/top\\_nsa\\_civilian\\_resigns\\_as\\_surveillance\\_controversy\\_swirls](http://foreign-policy.com/posts/2013/12/13/top_nsa_civilian_resigns_as_surveillance_controversy_swirls) [28.04.2014].

17 | „More Americans Now See Snowden as Having Done the Wrong Thing“, *The Huffington Post*, 05.07.2013.

eine veränderte Wahrnehmung der Arbeit der NSA einher.<sup>18</sup> Im Dezember vertraten 55 gegenüber 34 Prozent die Auffassung, seine Bekanntmachungen schädigten das öffentliche Interesse, was das Ergebnis der entsprechenden Juni-Umfrage von 34 gegenüber 55 Prozent exakt umdrehte.<sup>19</sup> Sämtliche Befragungen zeigten nun eine Kehrtwende und zugleich eine ambivalente Haltung: Snowdens Erkenntnisse wurden begrüßt, Snowdens Taten dagegen abgelehnt. Eine Umfrage des Pew Research-Instituts vom Januar 2014 ergab insbesondere unter afroamerikanischen und lateinamerikanischstämmigen Amerikanern eine stark gesunkene Unterstützung für das NSA-Programm selbst, das nun 55 Prozent ablehnten und 41 Prozent verteidigten. Zugleich sprach sich aber eine überwältigende Mehrheit dafür aus, Snowden ins Gefängnis zu bringen.<sup>20</sup>

**Eine Umfrage vom Januar 2014 ergab eine stark gesunkene Unterstützung für das NSA-Programm. Zugleich sprach sich aber eine überwältigende Mehrheit dafür aus, Snowden ins Gefängnis zu bringen.**

Beispielhaft für diese nur auf den ersten Blick widersprüchliche Position ist ein Kommentar, den Edward Lucas für *The American Interest* geschrieben hat. Unter der Überschrift „Snowden und die Dummköpfe, die ihn lieben“, führt er aus, der ehemalige NSA-Angehörige sei „ein nützlicher Idiot“, dessen Aktionen den Feinden der USA in die Hände gespielt hätten.<sup>21</sup> Lucas verurteilt *whistleblowing* nicht grundsätzlich, schränkt aber ein, ein Whistleblower müsse drei Dinge beachten, wenn sein Handeln gerechtfertigt sein soll: „Er muss ein erhebliches Fehlverhalten aufdecken, das auf einem anderen Weg nicht ans Licht der

18 | Gregory Ferenstein, „A Majority of the Public still approves of the NSA Dragnet“, *TechCrunch*, 01.08.2013, <http://techcrunch.com/2013/08/01/a-majority-of-the-public-still-approves-of-nsa-dragnet-4-graphs> [28.04.2014].

19 | Pew Research Center und The Council on Foreign Relations (CFR), *Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips. America's Place in the World 2013*, 03.12.2013, 32, <http://people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-13%20APW%20VI%20release.pdf> [28.04.2014]; vgl. Drake Bruce, „Snowden Leaks Seen as Harming the Public Interest“, *Pew Research Center*, 17.12.2013.

20 | Pew Research Center und *USA Today*, *Obama's NSA Speech Has Little Impact on Skeptical Public*, 20.01.2014, <http://people-press.org/files/legacy-pdf/1-20-14%20NSA%20Release.pdf> [28.04.2014].

21 | Edward Lucas, „Snowden and the Fools Who Love Him“, *The American Interest*, 06.02.2014, <http://www.the-american-interest.com/articles/2014/02/06/snowden> [28.04.2014].  
Übersetzung d. Red.

Öffentlichkeit gelangen könnte. Er muss die Gefahren für die öffentliche Sicherheit so gering wie möglich halten. Und er darf nur dasjenige Material stehlen und *leaken*, das für seine Belange von Relevanz ist.“ In allen drei Punkten, so Lucas, habe Snowden versagt. Er habe Material veröffentlicht, das mit den Sorgen um den Schutz privater Daten, für den sich einzusetzen er vorgebe, nichts zu tun habe. Von öffentlichem Interesse und in Snowdens vorgeblichem Anliegen sei es beispielsweise nicht, dass er Informationen verbreitete, wonach die USA E-Mails von Taliban in Pakistan abfangen oder das Atomprogramm dieses Landes näher untersuchten. Zudem könne Snowden die Gefahr gar nicht ermessen, die seine Veröffentlichungen verursachen könnten: „Scheinbar harmlose Informationen können großen Schaden anrichten, wenn sie mit anderen kombiniert werden.“



Edward Snowden live im russischen Staatsfernsehen: Durch seine Flucht nach China und später Russland hat er nach Ansicht vieler Amerikaner seine Glaubwürdigkeit untergraben. | Quelle: © Pavel Golovkin, AP Photo, picture alliance.

Lucas' Formulierung „erhebliches Fehlverhalten“ verweist zudem auf eine Kontroverse innerhalb der Gesellschaft der USA, die zusätzlich zur beschriebenen Spaltung beiträgt: Hat die NSA Recht gebrochen oder nicht? Der Patriot Act bleibt an einer entscheidenden Stelle unpräzise: In der viel diskutierten *section 215* räumt er den Bundesbehörden das Recht ein, alle „relevanten Informationen“ zu speichern. Die NSA interpretierte diese Formulierung als „alle

potenziell relevanten Informationen“ und speicherte folglich auch ohne konkreten Verdacht für den Fall, dass die Informationen in späteren Ermittlungen Relevanz erlangen könnten. Insbesondere in diesem Punkt bemüht sich der Freedom Act, der eingangs erwähnte Gesetzentwurf des Abgeordneten Sensenbrenner, um eine Präzisierung.

Der NSA-Skandal hat die amerikanische Gesellschaft tief gespalten, wobei die Mainstream-Demokraten und -Republikaner sowie Ältere und Frauen tendenziell die NSA unterstützen bzw. politische Rechts- und Linksaußen, die Mitte sowie die jüngere Generation eher gegen diesen Geheimdienst sind.<sup>22</sup> Für die NSA-Kritiker in den USA ist die derzeitige Situation ungünstig. Die Gesellschaft ist gespalten, tendiert insgesamt jedoch leicht zur Unterstützung der NSA. Und auch die NSA-feindliche Haltung im Kongress ist verfolgt. Der FISA-Gerichtshof<sup>23</sup> und andere Richter haben das Sammeln von Metadaten durch die NSA zuletzt bestätigt.<sup>24</sup> Eine tief greifende Reform der Behörde scheint unwahrscheinlich.<sup>25</sup> Obgleich der Supreme Court noch viele Argumente für und gegen das Programm hören wird, ist den NSA-Kritikern die Angelegenheit doch in vielerlei Hinsicht entglitten.

**Eine tief greifende Reform der NSA scheint unwahrscheinlich. Den NSA-Kritikern ist die Angelegenheit in vielerlei Hinsicht entglitten.**

## EINE KLUFT TUT SICH AUF

Eine Pew-Umfrage vom Juli 2013 offenbart die Unterschiede zwischen Amerikanern und Deutschen in der Beurteilung des Wirkens der NSA. Darin wurden die Amerikaner befragt, ob sie dem Programm zustimmten oder nicht, was sie von seinem Inhalt wussten und auch, ob es ihrer

22 | Pew Research Center und CFR, Fn. 19; vgl. Scott Clement und Sean Sullivan, „Poll: Public wants congressional hearings on NSA surveillance“, *The Washington Post*, 19.06.2013, <http://wapo.st/RTGyoZ> [28.04.2014].

23 | FISA steht für Foreign Intelligence Surveillance Act. Emile Simpson, „The Panopticon Paradox“, *Foreign Policy*, 24.12.2013, [http://foreignpolicy.com/articles/2013/12/24/the\\_panopticon\\_paradox\\_nsa\\_war\\_on\\_terror](http://foreignpolicy.com/articles/2013/12/24/the_panopticon_paradox_nsa_war_on_terror) [28.04.2013].

24 | Sari Horwitz, „NSA collection of phone data is lawful, federal judge rules“, *The Washington Post*, 27.12.2013, <http://wapo.st/1nMUazN> [28.04.2014].

25 | Pew Research Center, *Few See Adequate Limits on NSA Surveillance Program*, 26.07.2013, <http://people-press.org/files/legacy-pdf/7-26-2013%20NSA%20release.pdf> [28.04.2014].

Ansicht nach unter hinreichender Aufsicht stand. Nur 30 Prozent glaubten demnach an eine angemessene Kontrolle des Programms und 70 Prozent meinten, der Staat nutze es nicht nur zur Terrorismusbekämpfung. Bemerkenswert ist jedoch: In derselben Umfrage sprachen sich 50 Prozent der Amerikaner für das NSA-Programm aus, 47 Prozent lehnten es ab. Selbst unter den 27 Prozent der Befragten, die glaubten, der Staat höre auch sie persönlich ab, befürworteten 40 Prozent die Praxis der NSA.

Obwohl die Ansicht, der Staat habe zu viel Macht, in den USA zu allen Zeiten eine breite Zustimmung findet,<sup>26</sup> sind die Amerikaner über staatliche Überwachung von Internet und Computern weniger beunruhigt als die Deutschen – und weit weniger, als sie es selbst im Jahr 2000 waren, ein Jahr vor den Terroranschlägen in New York und Washington, D.C.<sup>27</sup> Die Mehrheit der Deutschen sieht

**Die Mehrheit der Deutschen begrüßt staatliches Handeln im alltäglichen Leben in weit stärkerem Maße als die Amerikaner – nicht jedoch bei geheimdienstlichen Aktivitäten.**

dagegen geheimdienstliche Aktivitäten mit skeptischem bzw. stark ablehnendem Blick. Sie begrüßen staatliches Handeln im alltäglichen Leben in weit stärkerem Maße als

die Amerikaner, etwa im Gesundheitswesen, im Bildungssektor oder bei der Kinderbetreuung. Wenn es jedoch um geheimdienstliche Aktivitäten geht, wollen die Deutschen ihren entsprechenden Behörden nicht jene weit reichenden Befugnisse, Ressourcen und Vollmachten zugestehen, die für Amerikaner selbstverständlich sind. Diese umfangreichen Kompetenzen ihrer militärischen und geheimdienstlichen Institutionen stehen für die amerikanische Bevölkerung im Grundsatz nicht zur Disposition. Dahinter steht der Konsens, alles Nötige zu tun, um die Vereinigten Staaten vor seinen äußeren wie inneren Feinden zu schützen.

## WIE GEHT ES WEITER?

Aus den genannten Gründen wird die US-Regierung die NSA kaum in die Schranken weisen, während der deutschen Regierung, die dies gern täte, die Mittel fehlen. Der Streit geht also über die Frage der Spionage und Datensammlung

26 | Joy Wilke, „Americans' Belief That Gov't Is Too Powerful at Record Level“, *Gallup Politics*, 23.09.2013, <http://gallup.com/poll/164591/americans.aspx> [28.04.2014].

27 | Art Swift, „U.S. Internet Users Less Concerned About Gov't Snooping“, *Gallup Politics*, 24.10.2013, <http://gallup.com/poll/165569/snooping.aspx> [28.04.2014].

hinaus, denn er „lenkt die Aufmerksamkeit auf die fortdauernde Asymmetrie im transatlantischen Verhältnis“.<sup>28</sup> Hinzu kommt, dass Deutschland, ungeachtet der ablehnenden Haltung gegenüber der NSA in der Bevölkerung, von den Geheimdienstinformationen aus den USA profitiert. Ohne die geheimdienstliche Zusammenarbeit mit amerikanischen Stellen wäre Deutschland weniger sicher. Bürger und Politiker hierzulande werden ihren Geheimdiensten kaum die Mittel und Befugnisse zugestehen, die nötig wären, um den Beistand der USA überflüssig zu machen. Die Informationen, die im Jahr 2007 zur Verhaftung der so genannten Sauerland-Gruppe führten, bevor sie ihren Plan eines Bombenanschlags in die Tat umsetzen konnte, kamen zum Beispiel aus amerikanischen Geheimdienstquellen. Es spricht vieles dafür, dass deutsche Geheimdienste weder technisch noch rechtlich in der Lage gewesen wären, derartige Informationen zu gewinnen.



Mitglieder der Sauerland-Gruppe vor Gericht im Jahr 2009: Die Informationen, die zur Verhaftung der Terrorzelle führten, kamen aus amerikanischen Geheimdienstquellen. | Quelle: © Federico Gambarini, dpa, picture alliance.

Von amerikanischer Seite wurde verschiedentlich vorgeschlagen, Deutschland zur Gruppe der „Five Eyes“ einzuladen. Großbritannien, Australien, Neuseeland und Kanada gehören ihr an und kooperieren auf diese Weise eng mit

28 | Vgl. Johannes Thimm, „Inseparable, but Not Equal. Assessing U.S.-EU Relations in the Wake of the NSA Surveillance Affair“, *SWP Comments*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 01/2014, [http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C04\\_tmm.pdf](http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C04_tmm.pdf) [28.04.2014]. Übersetzung d. Red.

dem Geheimdienstapparat der USA. Deutschland führe schließlich keine offensiven Geheimdienstoperationen gegen die USA durch und gelte als enger Freund und Verbündeter. Eine solche Beteiligung an den „Fünf Augen“ würde jedoch eine Koordinierung der Sicherheitspolitik der Länder voraussetzen und zu moralisch bedenklichen Aktionen in einem für die Deutschen unerträglichen Maß führen. Die USA und Großbritannien verletzen das, was die Deutschen als unveräußerliche Rechte überall auf der Welt ansehen. Aktionen wie die gezielte Tötung durch Drohnen lehnen die Deutschen und ihre gewählten Vertreter ab. Deutschland kann also weder die USA zur Einstellung ihrer Spionagetätigkeit bewegen, noch die Art geheimdienstlicher Zusammenarbeit anbieten, die dieses Ausspionieren aus

**Beim Besuch der Kanzlerin in Washington blieben konkrete Zusicherungen oder die Aussicht auf einen Kompromiss in Sachen Datenspeicherung und NSA-Tätigkeit aus.**

Sicht der USA unnötig machen würde. Die Bundesregierung wird die Gespräche über die NSA nicht ergebnislos beenden wollen, ist sich aber ihrer eingeschränkten Mittel bewusst. Umso mehr bemühte sich der Regierungssprecher, die Erwartungen der Deutschen bereits vor Beginn des Besuchs der Kanzlerin in Washington Anfang Mai zu dämpfen. In der Tat wurde Angela Merkel zwar freundlich empfangen und die Konsultation nahmen ungewöhnlich viel Zeit in Anspruch, konkrete Zusicherungen oder die Aussicht auf einen Kompromiss in Sachen Datenspeicherung und NSA-Tätigkeit blieben aber aus.

Nicht nur die deutsche Bundesregierung, auch andere freundschaftlich mit den USA verbundene Regierungen haben Washington zu Änderungen an der aktuellen Praxis aufgefordert. Frankreich, Israel, Brasilien und Mexiko haben sich nachdrücklich über die Geheimdienstoperationen der USA beschwert. Es zeigte sich jedoch, dass keiner der Verbündeten einen Bruch der Beziehungen riskieren möchte. Frankreich und Israel haben selbst eine lange Geschichte offensiver Geheimdienstoperationen gegen die USA, deshalb werden ihre Beschwerden wohl auf taube Ohren stoßen.<sup>29</sup> Die Brasilianer haben einen Staatsbesuch in den USA abgesagt und einem amerikanischen Unternehmen einen bedeutenden Auftrag des Militärs verweigert,

29 | „Cloaks Off“, *The Economist*, 02.11.2013, <http://economist.com/news/international/21588890-foreign-alarm-about-american-spying-mounting-sound-and-fury-do-not-always-match-0> [28.04.2014].

beides symbolisch wichtige, aber nicht sehr weit reichende Aktionen, während Mexiko beschloss, überhaupt keine Maßnahmen gegen die USA zu ergreifen.<sup>30</sup>

### EINE REFORM DER GEHEIMDIENSTE?

Da es an Druck von außen fehlt, kann nur innerer Druck die USA zu einer Änderung der Geheimdienstpolitik bewegen. Aber da die Amerikaner in Sachen NSA gespalten und gegenüber Edward Snowden größtenteils ablehnend sind, gibt es einen solchen gesellschaftlichen Druck nicht. Nach Snowdens ersten Enthüllungen hätte der Präsident das politische Klima womöglich nutzen können, um die Aktivitäten der NSA einzuschränken. Die meisten davon brachte die Regierung unter Präsident George W. Bush auf den Weg, und die Demokraten hatte ihnen lange Zeit sehr skeptisch gegenüber gestanden. Aber nicht nur, dass es Obama unterließ, die Politik seines Vorgängers Bush zu ändern, er setzte sich noch öffentlich für die NSA ein, ermöglichte die Fortsetzung der von Snowden bekannt gemachten Programme und behielt sie als ein Instrument der US-Außenpolitik bei. Seitdem hat die öffentliche Meinung gedreht und die Verabschiedung eines Gesetzes, das die geheimdienstlichen Aktivitäten in den USA grundlegend neu regelt, ist in weite Ferne gerückt.

**Obama unterließ es, die Politik seines Vorgängers Bush zu ändern, setzte sich öffentlich für die NSA ein und ermöglichte die Fortsetzung der von Snowden bekannt gemachten Programme.**

Dafür ist nach Ansicht vieler Amerikaner nicht zuletzt auch Snowden selbst verantwortlich. Indem er nach China und Russland geflohen ist, beides undemokratische Länder und in starker Konkurrenz zu den USA, habe er seine Glaubwürdigkeit untergraben. In der Tat kann nicht ausgeschlossen werden, dass beide Staaten in der Zeit, in der er sich in ihrer Obhut befand, Zugriff auf die Informationen auf seinem Laptop hatten, was den USA weiteren Schaden zufügen könnte. Mit den jüngsten Enthüllungen Ende März hat Snowden seinen letzten Kredit verspielt: Die US-Geheimdienste, so zeigen es die Dokumente, haben Chinas Politik und Wirtschaft ausspioniert. Spätestens mit diesen Inhalten ist ein Punkt erreicht, an dem die Amerikaner die Tatsache der Veröffentlichung mehr verärgert als die Information selbst. In Deutschland dagegen ist die Empörung

30 | Joshua Foust, „Face it: Everybody Spies“, Medium, 08.07.2013, <http://medium.com/war-is-boring/29c226968c2c> [28.04.2014].

gegenüber den USA ungebrochen groß, als ob es keinen Unterschied mache, das Mobiltelefon der Kanzlerin auszuspiionieren oder Vertreter eines undemokratischen Landes mit einer politischen Justiz.

Staaten spionieren einander aus und werden das auch auf absehbare Zeit nicht unterlassen. Viele der Länder, die sich über die USA beklagen, wie Brasilien oder Frankreich, handeln nicht anders, nur mit geringeren Möglichkeiten. Die Forderung ist aber nicht unbillig, dass diese Aktivitäten auf demokratischem Wege kontrolliert werden müssen und (im Falle der USA) so wenig wie möglich der US-Verfassung zuwiderlaufen dürfen. Ebenso ist es vollkommen begründet, wenn Deutschland, ein langjähriger Verbündeter der Vereinigten Staaten ohne eine Tradition gegen die USA gerichteter Spionagetätigkeit, die Forderung erhebt, nachrichtendienstliche Aufklärung müsse mit Wissen und Zustimmung der Bundesregierung erfolgen. Das Handeln Barack Obamas und die zunehmend ablehnende Einstellung der US-Bevölkerung gegenüber Edward Snowden lassen weit reichende Reformen der NSA jedoch ungewiss erscheinen. Wenn der Entwurf des Freedom Act, für den der Kongressabgeordnete Sensenbrenner unter anderem in Berlin warb, unerwartet doch Gesetz werden würde, wären zumindest die größten Auswüchse eingedämmt. Die Welt würde dadurch nicht unsicherer, aber die Beziehungen Deutschlands zu den USA dürften davon profitieren.



5 | 14



Konrad  
Adenauer  
Stiftung