

Publizistik in der Entwicklungsdemokratie

Situation und Probleme der modernen indischen Presse

HANSJÜRGEN KOSCHWITZ

Indien, sich selbst als die größte Demokratie der Welt sehend, gehört zu den relativ wenigen Ländern der „Dritten Welt“, die nach ihrer Entkolonialisierung und nationalen Emanzipation beim Aufbau ihres politischen Systems in den wesentlichen Zügen die Struktur des parlamentarischen Verfassungsstaates übernommen haben. Ist für einen erheblichen Teil der noch nicht hochindustrialisierten und um Ausbildung einer breiteren „politischen Kultur“ bemühten Länder der – allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägte – Typus der Entwicklungsdiktatur kennzeichnend geworden, so hat Indien demgegenüber seine führende Rolle als Modell einer Entwicklungsdemokratie bewahren können und zugleich ein erstaunliches Maß an innenpolitischer Stabilität bewiesen. Dies muß um so stärker ins Gewicht fallen, als Indien das volkreichste Land der „Dritten Welt“ ist und neben den sich daraus ergebenden gravierenden wirtschaftlichen wie sozialen Problemen auch ernste außenpolitische Krisen (Grenzstreit mit China, Pakistankonflikte) zu lösen hatte. Die relative Stabilität des Landes resultiert wesentlich aus dem innenpolitisch unangefochtenen Prestige der einzelnen politischen Führer (J. Nehru, I. Gandhi) sowie der meist sicheren Zweidrittelmehrheit der Regierungspartei (Kongreß-Partei) im Parlament, durch die es gelang, ernstere innerstaatliche Krisen abzuwehren, andererseits die Durchführung langfristiger Reformprogramme voranzutreiben. Besonders nach dem Wahlsieg Indira Gandhis im Jahre 1971 hat sich hierbei eine stärkere Hinwendung zum Staatssozialismus abgezeichnet, der jedoch nicht gewaltsame oder doktrinäre Tendenzen offenbart wie in den marxistisch orientierten Staaten¹.

Im Verlaufe des allgemeinen nationalen Modernisierungsprogrammes, vor allem nach Erringung der staatlichen Unabhängigkeit im Jahre 1947, trat auch die Bedeutung der Publizistik und Massenmedien mehr und mehr in den Vordergrund. Wie jede Nation, die sich das Ziel der Modernisierung gesetzt hat, mußte Indien mit Vorrang in drei Bereichen einen Durchbruch bewältigen: auf dem Gebiet der politisch-sozialen Reform, der Sprache und des Journalismus². Diese drei Bereiche sind in der Rangfolge ihrer Wichtigkeit mehr als lediglich gleichwertig nebengeordnet; in der Tat ist der Journalismus durch seine massenmediale Vermittlungsfunktion zur Vorbedingung der Realisierung des politisch-gesellschaftlichen wie ökonomischen Gesamtprogramms geworden. Für Entwicklungsländer steht dabei naturgemäß nicht die Funktion des kommunikativen Dialogs im Vordergrund, sondern in erster Linie die Aufgabe der beratenden oder belehrenden Unterrichtung

¹ Vgl. Heinrich Bechtoldt: Die Demokratie in Indien. In: Außenpolitik 22. Jg. 1971, Nr. 3, S. 125 ff.

² Vgl. Herbert Passin: Writer and Journalist in the Transitional Society. In: Communications and Political Development, ed. Lucian W. Pye. Princeton, N. J. 1963, S. 82.

und Anleitung der Bevölkerung; dies ist von Indira Gandhi als primärer Auftrag der Massenmedien gekennzeichnet worden: „Ich bin von der Bedeutung der Information und Massenkommunikation in Indien überzeugt. Nur auf diese Weise können wir der großen Masse der Bevölkerung Ideen mitteilen und sie dazu bewegen oder vielmehr anleiten, in einer Richtung zu gehen, die ihrem eigenen Vorteil dient.“³

Eine solche Funktionsbestimmung setzt eine politisch engagierte Presse voraus, „a committed press“. In dieser Hinsicht aber gab es bereits in Indien ein gut Teil Tradition. Das Entstehen einer eigenen nationalbewußten Publizistik ist hier weit vor dem endgültigen Abschluß des Entkolonialisierungsprozesses zu datieren. Denn schon während der britischen Herrschaft hatte neben der englischen, gewöhnlich die Regierung unterstützenden Presse die indische Presse eine aktive Rolle ausgeübt und – überwiegend unter Leitung von Intellektuellen – meist gegen die offizielle Autorität opponiert. Diese nationale Presse verstand sich als Vorhut der Unabhängigkeitsbewegung und bestimmte maßgeblich den weiteren Weg des indischen Journalismus. Als 1947 die staatliche Unabhängigkeit verwirklicht war, befand sich bereits ein hinreichender Anteil von Publikationsorganen in indischer Regie, so daß eine breitere Schicht von Indern mit einem ausgeprägt einheimischen Journalismus vertraut geworden war und nur in geringem Maße die Gefahr eines Vakuums bestand, als die verbliebenen britischen Blätter innerhalb kurzer Frist in indische Hände übergingen⁴.

Bis heute hat die englischsprachige Presse Indiens erhebliche Bedeutung behalten, vor allem infolge der Funktion des Englischen als Amts- und Verkehrssprache; für das Ausland dient diese Presse überdies als wichtige Quelle der Orientierung über Vorgänge und Strömungen in der indischen Öffentlichkeit⁵. Das Bild der indischen Presse erscheint jedoch paradox: bei einer Bevölkerung von 550 Millionen, von denen nur 2% die englische Sprache beherrschen, nimmt die englischsprachige Presse einen zahlenmäßig auffällig überrepräsentierten Rang ein, da ungefähr ein Viertel der Gesamtauflage auf sie entfällt.

³ Selected Speeches of Indira Gandhi (January 1966–August 1969). New Delhi 1971, S. 283.

⁴ Vgl. K. E. Eapen: India – An Overview. In: The Asian Newspapers' Reluctant Revolution, ed. by John A. Lent. Ames, Iowa, 1971, S. 283.

⁵ Zu den bedeutenden englischsprachigen Zeitungen gehören: „The Indian Express“: Im Besitz des Goenka-Konzerns (Jute, Textilindustrie). Industriefreundlich, kritisch gegenüber der Kongreßpartei. „The Times of India“: Eigentümer ist die Sahu-Jain-Gruppe (Textilindustrie, Chemie). Für die Interessen der privaten Industrie. In letzter Zeit zunehmend regierungsfreundlich, aber gelegentlich auch kritisch gegenüber der Kongreß-Partei. „The Statesman“: Ziemlich konservativ eingestellt, dabei nicht ganz ohne Sympathien für die Kongreß-Partei. Hauptanteilseigner: Die Industriefirmen Tata, Guest, Keen & Williams, Mafatlal und Finlay. „The Hindustan Times“: Gilt als das der Regierung am nächsten stehende Blatt. Im Besitz der Familie Birla, dem zweitgrößten indischen Industrieverband. „The Hindu“: Vor allem in Südindien verbreitetes Blatt aus Madras (Tamil Nadu). Unabhängig. „Amrita Bazar Patrika“: Führende englischsprachige Zeitung Bengalens, gedruckt in Kalkutta und Cuttack. „National Herald“: Steht dem linken Flügel der Kongreß-Partei nahe. Von Nehru in Lucknow gegründete Zeitung, erscheint seit 1968 in Neu-Delhi, wo sie auch die Hälfte ihrer Exemplare verkauft. „The Patriot“: Angeblich unabhängig, in Wirklichkeit das Blatt der indischen Kommunisten. – Angaben nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Oktober 1971 (S. 2). – Die größte indische Zeitung ist die in Bengali erscheinende „Ananda Bazar Patrika“ (Kalkutta) mit einer Auflage von etwa 250 000 Exemplaren (1970). (The Indian Express: 104 432; The Times of India 152 542; The Statesman: 140 588; The Hindustan Times: 140 918 Exemplare.)

Die Pressestatistik, in der „Zeitung“ (newspaper) identisch ist mit jeglicher periodischen Publikation, also weiter gefaßt wird als in europäischen Statistiken, dokumentiert im Detail den im Vergleich zur Bevölkerungsstruktur hohen Anteil der englischsprachigen Presse in noch augenfälligerer Weise:

Insgesamt erschienen 1970 11 036 Zeitungen (1969: 10 281), davon — als wichtigste Sprachen — 2694 in Hindi, 2247 in Englisch, 898 in Urdu. Die indische Presse weist 695 Tageszeitungen auf (74 englischsprachig), 60 zwei- bis dreimal wöchentlich erscheinende Zeitungen, 3162 Wochenpublikationen und 7119 andere periodische Schriften. Bei den Tageszeitungen ist hinsichtlich der Zahl wie der Auflage eine progressive Tendenz zu beobachten: in der Zeitspanne 1969–70 war eine Zunahme um 45 (1969: 650) zu registrieren; die Auflage betrug 1970 8 299 000 Exemplare, was gegenüber dem Vorjahre eine Steigerung von 8% darstellt. Die Auflage der Tagespresse verdeutlicht abermals die starke Position der englischsprachigen Presse: ihr Anteil betrug 2 079 000 Exemplare (Zunahme um 6,9%), derjenige der in Hindi gedruckten Tageszeitungen 1 326 000 Exemplare (Zunahme um 12,8%). In bezug auf die Auflage der Tagespresse liegt die englischsprachige Presse prozentual damit an der Spitze.

Im Jahresdurchschnitt wächst die indische Publizistik hinsichtlich der Zahl neuer Publikationen wie der Auflage um 5%. Im Verlaufe einer Fünfjahresperiode, die 1969 endete, nahm die Zahl der Presseorgane um 28,6% zu (Wochenblätter 33,7%, Tageszeitungen 26,4%).

Augenfällig ist, daß die Struktur der Leserschaft nicht repräsentativ ist für die Struktur der Gesamtbevölkerung, da diese Leserschaft noch überwiegend aus einer Bildungselite besteht und in der Hauptsache in städtischen Regionen ansässig ist (fast 75% der indischen Bevölkerung lebt dagegen in ländlichen Gebieten, wobei landesweit der Anteil der Analphabeten noch 70% beträgt). 34% aller Presseorgane werden in Großstädten veröffentlicht, von denen 12 eine monopolartige Stellung innehaben⁶. Die Pressepolitik der Regierung tendiert jedoch zu einer bevorzugten Unterstützung der kleineren und Provinzzeitungen.

Der steigende Trend in der Entwicklung der gedruckten Publizistik läßt sich auch daran ablesen, daß pro Einwohner 1969 14,5 Zeitungsexemplare zur Verfügung standen, 1970 15,1 Exemplare. Der Faktor aber, der Wachstumsrate, Auflage und Rentabilität der Presse am stärksten beeinflußt, ist der Vorrat an Auslandsdevisen, da aus ihm der Bedarf an technischer Ausrüstung und Papierzuteilung großenteils gedeckt wird. Infolge der Bevorzugung der kleineren Zeitungen, besonders der in Distriktstädten erscheinenden Blätter, sowie der in Regionalsprachen herausgegebenen Presseorgane gegenüber den „metropolitan newspapers“ und den „Press-chains“ geht diese Abhängigkeit vom Devisenvorrat vielfach zu Lasten der einflußreichen Blätter. Überdies wird den kleineren Zeitungen bei der Zuweisung von staatlichen Anzeigen Vorrang gegeben.

Die Papierknappheit half der Regierung auf der anderen Seite dabei, dem unliebsamen Trend zur Konzentration der Presse indirekt entgegenzuwirken, indem sie

⁶ Statistische Angaben nach: Press in India 1971. Fifteenth Report of the Registrar of Newspapers for India under the Press and Registration of Books Act. Part I. New Delhi 1971. Außerdem nach: The Times of India: Directory and Yearbook 1971. The Times of India Press, Bombay 1971, S. 45 ff. — Alle nachfolgenden statistischen Angaben im Text nach: Press in India 1971.

den Verlagsgesellschaften kein Papier für die von ihnen herausgebrachten neuen Zeitungen bewilligte und auf diese Weise ihre Mithilfe an der Bildung von Zeitungstrusts verweigerte. Trotzdem stellt die Monopolbildung im Pressewesen Indiens, zumindest die Existenz starker Zeitungskonzerne oder -ketten, ein viel diskutiertes Problem dar. Da auch – oder gerade – in diesem in Entwicklung befindlichen Land die Auffassung vorherrscht, daß die Pressepolitik der Regierung einer ungleichen Konkurrenzfähigkeit im Pressewesen keinen Vorschub leisten dürfe und daß die Presse in die Hände möglichst vieler Besitzer gelegt werden müsse, wird die Ballung publizistischer Macht für ein ähnliches Übel gehalten wie eine übertriebene Konzentrierung politischer oder ökonomischer Macht. Vor allem ist es die Verflechtung von Industrie- und Handelskreisen mit Zeitungsgruppen, die manchen Unwillen in der Öffentlichkeit, hauptsächlich beim radikaleren Flügel des Regierungslagers, dann auch besonders in der doktrinären Linken, erregt hat; angenommen oder behauptet wurde, daß der Einfluß der großen, prominenten Industriekreisen gehörenden Blätter auf die öffentliche Meinung nicht zum Nutzen des Allgemeinwohls ausgeübt würde, sondern ausschließlich privaten Einzelinteressen diene⁷.

Eine statistische Aufstellung der Besitzverhältnisse in der Tagespresse ergibt das folgende Bild: von der Gesamtzahl von 11 036 Zeitungen waren im Jahre 1970 6744 im Besitz von Einzelpersonen, 2084 von Gesellschaften und Vereinigungen, 658 von Firmen und Genossenschaften, 508 von Aktiengesellschaften, 397 von Zentral- und Staatsregierungen; 645 haben eine andere Besitzform. Die Auflage von Zeitungen, die sich im Besitz von Aktiengesellschaften befinden, war jedoch anteilmäßig die höchste (37,4⁰/o); es folgte die Auflage von Zeitungen in Einzelbesitz (32,5⁰/o), von Firmen und Genossenschaften (10,5⁰/o), von Gesellschaften und Vereinigungen (9,6⁰/o), von Trusts (4,7⁰/o). Die Statistik bestätigt, daß die organisatorischen Verbindungen zwischen Industrie und Zeitungswesen in Indien stark ausgeprägt sind, mit einiger Sicherheit hier verbreiteter sind als in den anderen parlamentarisch-demokratischen Staaten der Welt. Ein spezielles Komitee (Committee on Press Monopoly) hatte dies im Jahre 1964 nochmals unterstrichen.

Der tatsächliche oder vermeintliche Einfluß der Industrie auf die Presse führt zum Vorwurf der tendenziösen Berichterstattung weiter. Kritiker sehen vor allem eine Verzerrung in der Darstellung des öffentlichen Sektors im Verhältnis zum privaten Sektor des Wirtschaftslebens. Ein flüchtiger Blick auf indische Zeitungen, so wurde in der Massenmedienzeitschrift „Vidura“ in einem Grundsatzartikel moniert, enthülle, daß sie mehr Kritik an der Regierung und den Unternehmen des öffentlichen Sektors enthielten als an Privatindustrien und am Privatgewerbe. So könnte vermutet werden, daß alles in Ordnung, wenn nicht gar absolut tadellos in bezug auf diesen Sektor sei, was aber eine vorsätzlich naive Beurteilung der Realität wäre. Es gäbe zu viele Beispiele dafür, wie sehr die tatsächliche Tendenz der Bericht-

⁷ Vgl. u. a. Chandrakant Kakodkar: The Press in India. In: the democratic journalist (Prag) 1971/5, S. 9: „There has been a great outcry against the chain newspapers owned by prominent industrialists who are also monopolists in the industrial and economic life of the country. The papers they control exert a powerful influence on public opinion as the papers are naturally used to safeguard and promote their class interests. The national government, for its part, has also adopted the policy of not supporting or encouraging any monopolistic control of the kind of papers operated by tycoons owning chain newspapers, while special attention is given to helping small and medium-scale newspapers which, during the period under review, recorded good progress.“

erstattung den privaten Sektor gezielt und absichtlich in ein günstiges Licht bringe. Darüber hinaus habe die übliche Praxis vieler Zeitungen, nachteilige Wirkungen von Regierungsmaßnahmen überzubetonen, die Mißstände auf dem Privatsektor dagegen herunterzuspielen oder gänzlich zu ignorieren, dazu geführt, daß bei den Verantwortlichen des öffentlichen Sektors eine tiefgehende Anti-Press-Mentalität entstanden sei. Als einer der Hauptgründe für die negativen Aspekte wurde die direkte oder indirekte Einflußnahme von Auftraggebern der industriellen Werbung (corporate advertisers) genannt.

Offenbar besteht mancherorts die Neigung, aus diesen Sachverhalten auf eine generelle Fehleinstellung der Presse zu schließen und ihr vorzuhalten, sie stelle journalistische Erfordernisse nur theoretisch über ihre Geschäftsinteressen, in der Praxis, wenn der Augenblick der Wahrheit gekommen sei, werde hingegen kaum gezögert, die Berufsgrundsätze zu ignorieren⁸.

Mögen derartige Urteile sicherlich zum Teil subjektiv gefärbt oder gar bewußt parteiisch sein, so herrscht andererseits allgemeine Übereinstimmung hinsichtlich einer Reihe von Faktoren, die immer noch die Entwicklung der indischen Presse und ihre weitere Modernisierung hemmen. In erster Linie sind hier die mannigfachen professionell bedingten Schwierigkeiten zu erwähnen:

Zu den Berufsschwierigkeiten zählen insbesondere die Unzulänglichkeiten in der Ausbildung der Journalisten, die noch keinen ausreichenden akademischen Status aufzuweisen hat. Außerdem fehlen nach wie vor weitgehend Leserschaftsuntersuchungen, deren Ergebnisse zu einer Beseitigung des Rückstandes in der Pressearbeit beitragen könnten. Ebenso wird vielfach noch immer bemängelt, daß die traditionelle Bevorzugung der Auslandsberichterstattung — begründet durch die einst einseitige Abhängigkeit von nicht-indischen Nachrichtenagenturen — die Inlandsberichterstattung, vor allem die Lokalberichterstattung, ungebührlich zurückdränge. Jedoch lassen quantitative Inhaltsanalysen erkennen, daß die Zahl derjenigen Blätter, die ein prozentuales Übergewicht an Auslandsmeldungen aufweisen, gering geworden ist. War an Hand früherer Enquêtes analysiert worden, daß teilweise Dreiviertel des Inhaltes internationale Ereignisse zum Inhalt hatte, so ergab eine Aufrechnung über die indische Presse 1970 folgendes Bild: von 261 erfaßten Zeitungen widmeten 96 mehr als 90% der Inlandsberichterstattung, 115 zwischen 75 und 89%, 48 zwischen 50 und 74%; nur eine große und eine kleine Tageszeitung blieben unter 50%⁹.

Schwächen der Pressearbeit sind jedoch nach wie vor in der unzureichenden thematischen Berücksichtigung von Beiträgen zur ökonomischen und sozialen Entwicklung deutlich, worauf bereits Indira Gandhi in ihrer früheren Eigenschaft als Informations- und Rundfunkminister hingewiesen hatte. Auch verfügen zu wenige indische Redaktionen über Landwirtschaftsexperten, obgleich der Agrartheematik in Indien Priorität zukommt.

So stehen neben den Problemen der äußeren Organisation Fragen der redaktionellen Pressearbeit, speziell der Informationspolitik, im Vordergrund der fachlichen

⁸ Vgl. Apratim Mukarji: Is our Press really free? In: Vidura (Press Institute of India's mass media bimonthly), vol. 9, No. 2, April 1972, S. 97 f.

⁹ Vgl. Press in India 1971, S. 136 f.; zur früheren Bevorzugung der Auslandsberichterstattung in der indischen Presse vgl. Eapen, a.a.O., S. 287 f.

Diskussion wie öffentlichen Kritik. Diese Kritik an der redaktionellen Praxis gipfelt in dem Vorwurf mangelnden Berufsbewußtseins des Journalismus: „Die Verantwortung der Presse gegenüber der Gesellschaft wird von vielen Journalisten nicht verstanden. Innerhalb der Presse gibt es eine zu geringe Bereitschaft zur Selbstüberprüfung in der journalistischen Tätigkeit. Freie, offene und redliche Kritik an der Zeitungsbearbeitung stößt auf herablassende Reaktionen, sobald sie in dem akademischen Klima einer Fakultät für Journalismus geübt wird.“¹⁰

Von maßgeblicher Bedeutung für die weitere Entwicklung der indischen Publizistik bleibt aber nicht nur das Selbstverständnis des Journalismus in seiner Rolle als aktives Element der sozialen wie wirtschaftlichen Innovation und der nationalen Integration; gleichermaßen fällt das Verhältnis **Staat — Publizistik** für die Perspektiven dieser Entwicklung ins Gewicht. Gerade diese eigentlich politische Problematik bildet eine der Kernfragen des demokratischen Charakters eines Herrschaftssystems. Läßt sich bereits an der Situation älterer und erfahrener Demokratien in Westeuropa oder Nordamerika erkennen, welche Spannungen zwischen der Exekutive einerseits, den publizistischen Medien andererseits punktuell oder permanent auftreten und den demokratischen Meinungsbildungsprozeß beeinflussen können, so wird die Brisanz des Problems für eine aufstrebende neue Gesellschaftsordnung erst recht deutlich, in der — im Verlaufe der Herausbildung einer „politischen Kultur“ — Verständnis für die Funktion der Öffentlichkeit, der öffentlichen Meinung im Gefüge des demokratischen Systems erst langsam wachsen kann und die Voraussetzungen für eine intensivere Teilhabe breiterer Bevölkerungskreise an der politischen Meinungs- und Willensbildung erst allmählich geschaffen werden müssen. Zudem steht im Fall Indiens das grundsätzliche Problem zur Entscheidung, inwieweit das demokratische Modell einer hochentwickelten Gesellschaft auf ein im Entwicklungsprozeß befindliches Land übertragbar ist.

Die im Jahre 1950 verabschiedete Verfassung Indiens zeigt besonders an den Freiheits- und Persönlichkeitsrechten die enge Anlehnung an die westliche Staatsphilosophie. So wird in Artikel 19 das „Recht auf Rede- und Äußerungsfreiheit“ zugesichert. Einschränkungen dieser Garantie erfolgten durch den ersten Zusatzartikel (amendment), demgemäß restriktive Maßnahmen gegen die Presse erlaubt sein sollten „im Interesse der Staatssicherheit, der freundschaftlichen Beziehungen mit ausländischen Staaten, der öffentlichen Ordnung, der Gesittung und Moral, oder im Zusammenhang mit Mißachtungen von Gerichten, Verleumdung oder Anstiftung zu Übertretungen“.

Obwohl sich die indische Justiz in der Kontrolle dieser Restriktionen als ziemlich wachsam erwiesen hat, ist in der bisherigen Geschichte der indischen Demokratie die Pressefreiheit von seiten des Staates allgemein unangetastet geblieben, in jedem Fall weit besser gewährleistet als in anderen entwicklungstypisch vergleichbaren Ländern Asiens, Afrikas oder Lateinamerikas.

Die Behörden, vor allem in den Bundesstaaten, neigten zwar zuweilen dazu, die Bedeutung der Pressefreiheit zu unterschätzen und sie im Namen des Gesetzes und der öffentlichen Ordnung entweder einzuschränken oder unter moralischen Vorwänden Strafen zu verhängen; jedoch stießen sie damit auf den Widerstand der Regierung und der Presse selbst. Auch unter den „Defense of India Rules“, den

¹⁰ Eapen, a.a.O., S. 288.

Notstandsgesetzen, die Indien zur Zeit der Bedrohung seiner Landesgrenzen erlassen mußte, die aber inzwischen weitgehend wieder gelockert wurden, blieb die Presse von der routinemäßigen Gesetzesanwendung verschont.

Fraglos hat es zeitweilige Spannungen zwischen der Presse und der Regierung gegeben, vorwiegend über eine Definition des Freiheitsbegriffes – seinen Inhalt und seine Form. Es gab Auseinandersetzungen zwischen Konformisten und Nonkonformisten. Sogar bei der Mehrheit der sogenannten Kongreß-Presse gab es Meinungsunterschiede. Jawaharlal Nehru in seiner überragenden Position hatte seine stärksten Gegner bei den mächtigsten Kreisen der indischen Presse. Er wurde leicht damit fertig, weil er die Bevölkerung in ihrer großen Mehrheit hinter sich wußte. Nehru kritisierte die Zeitungen ebenso sehr wie sie ihn, war dabei aber tolerant und gab zu, daß eine starke, kritische Presse unbedingt zu einer Demokratie gehöre. Er verlangte von ihr nur Würde, Wissen und ein hohes Niveau. Die zu seiner Zeit entstandene Tradition festigt sich; seine Amtsnachfolger haben gelernt, Kritik an ihrer Politik als selbstverständlich und unvermeidlich hinzunehmen. Eine solche Kritik scheint in Indien nun zur Tradition geworden zu sein.

Es gibt in Indien Zeitungsgruppen, die sich für die Oppositionsparteien und -gruppen einsetzen und den Grundsatz befolgen, die Opposition sei verpflichtet zu opponieren, vor allem so lange, wie sie noch keine Regierung bilden kann. Andererseits aber hat es – dadurch, daß die Kongreß-Partei sich so lange als Regierungspartei hat halten können – so viel Gleichförmigkeit gegeben, daß die Presse versucht war, selbst die Rolle der Opposition zu übernehmen¹¹.

Ein zusätzliches Motiv für die Presse, die Oppositionsrolle auszuüben, war die staatliche Kontrolle des Rundfunk- und Fernsehwesens. Der Tagespresse speziell fiel die Funktion des publizistischen Gegengewichts gegenüber der Exekutive obendrein deshalb zu, weil Meinungsmagazine oder politische Zeitschriften, die innenpolitische Trends und Strömungen eigenständig analysieren und eine unabhängige politische Position zu artikulieren vermögen, in Indien noch weitgehend fehlen.

Daß die vor allem von Nehru begründete oder durch sein Wirken gefestigte Tradition der freiheitlichen Grundrechte Kontinuität beanspruchen kann, kam in der Politik seiner Nachfolger zum Ausdruck, auch in deren programmatischen Darlegungen zur Funktion der Publizistik. So hat Indira Gandhi im Jahre 1968 in einer Rede zum Thema „Journalismus in einer Entwicklungsgesellschaft“ im Prinzip den Wert der publizistischen Freiheitsrechte unterstrichen, gleichzeitig jedoch die enge Bindung dieser Rechte an soziale Pflichten bekräftigt, als sie von der Freiheit und der Lebenskraft der indischen Presse sprach:

„Wir sollten diese Freiheit stets verteidigen, weil eine freie Presse eine fundamentale Garantie der Demokratie und ein aufmerksamer Wächter all jener Rechte ist, welche von freien Menschen geschätzt werden. Gleichzeitig muß sich die Presse jedoch dessen bewußt sein, daß Freiheit ohne Verantwortung nicht bestehen kann. Dem verantwortungsvollen Teil der Presse ist es aufgetragen, den noch ziellosen und nicht gefestigten Teil der Presse in den wahren Funktionen des Journalismus zu erziehen. Mit ‚verantwortlich‘ meine ich nicht Ansichten, die der Autorität bequem sind. Lassen wir die Presse ihre Pflicht tun, so wie sie diese sieht. Ich bitte sie nicht darum, unparteiisch zu sein, denn das wäre eine Beschränkung der Meinungsfreiheit; doch sollte sie nicht allzu sehr mit vorübergehenden

¹¹ Vgl. hierzu den Beitrag über Indiens Presse in: Indien 1966, herausgegeben von der Indischen Botschaft Bonn. Bonn (1966), S. 54 ff.

und trivialen Dingen beschäftigt sein, sondern die Ereignisse in langfristiger und umfassender Sicht darstellen. Die Presse hat das Recht ebenso wie die Pflicht, Mißstände aufzuzeigen oder Kleinlichkeit und Heuchelei anzugreifen. Aber sie sollte nicht das Vertrauen und den Geist der Menschen dadurch untergraben, daß sie nur von den Fehlleistungen spricht und nicht von den Siegen des Volkes als Ganzes.“¹²

Freiheit der Presse — d. h. auch in Indien primär Freiheit von staatlich-dirigistischer Bevormundung — steht in einer sich entwickelnden Gesellschaftsordnung in einer weit engeren Beziehung zur Verantwortungsbereitschaft gegenüber den Zielen, die diese Gesellschaft sich kollektiv gesetzt hat. Staatspolitisch unabhängig kann in solchen aufstrebenden Gesellschaftsordnungen nicht — wie etwa in den Vereinigten Staaten — heißen, daß die Publizistik sich grundsätzlich oder ausschließlich als außerparlamentarische Gegenrepräsentanz zum Staatsapparat, zur Exekutive versteht. Der Publizistik ist es zudem in viel stärkerem Maße verwehrt, sich als Interessenforum von Teilgruppen oder gar einzelner zu sehen. Das setzt ihrem potentiellen Spielraum engere Grenzen als in hochentwickelten Sozialordnungen, in denen die Gefahrenschwelle der inneren Desintegration weit höher liegt.

Der frühere Minister für Information und Nachrichtenwesen, I. K. Gujral, betonte eben deshalb, daß es in einer solchen sich entwickelnden Gesellschaft unzulässig sei, der Pressefreiheit mit einer „laissez-faire-Einstellung“ gegenüberzustehen; wenn auch die indische Regierung keineswegs beabsichtige, direkt oder indirekt, öffentlich oder im Verborgenen die Pressefreiheit zu tangieren, habe sie doch darauf zu achten, daß diese Freiheit nicht dazu mißbraucht werde, nationale Interessen zu unterminieren und damit die nationale Harmonie und Integration zu schädigen. Die Gefährdung der Pressefreiheit wird von Gujral hauptsächlich in der Bevorzugung partikulärer Sonderinteressen gesehen:

„In einem Entwicklungsland, wie Indien eines ist — wo sich die Gesellschaft von den Fesseln der wirtschaftlichen Stagnation und Konzentration zu befreien und sich in eine moderne und lebensfähige Gesellschaft umzuwandeln versucht —, in einem solchen Land ist die Presse verpflichtet, zu ihrer Verantwortung zu stehen. Die Presse zeichnet ein Bild von den Zielen des Volkes. Sie kann nicht gegen den nationalen Strom schwimmen. Wer angesichts dieser neuen sozialen Wertgebungen behauptet, er habe die Freiheit, eine Zeitung im Interesse seiner privaten Industrie oder der Konzentration der Wirtschaftsmacht herauszugeben, hat, gelinde gesagt, die Pressefreiheit nicht begriffen... Unter sozialer Verantwortlichkeit verstehe ich Verantwortung gegenüber den Grundwahrheiten, zu denen sich unsere Nation bekennt. Diese sind: Demokratie, Integration der Nationalitäten, territoriale Einheit und ein neues sozio-ökonomisches Verhältnis, das unserer gegenwärtigen nationalen Situation entspricht.“¹³

Statt des Ideals einer unumschränkten publizistischen Äußerungsfreiheit wird hier eher die der „gesellschaftlichen Kontrolle“ unterworfenen Pressefreiheit postuliert. Die für entwickelte Gesellschaftssysteme typische Bipolarität Publizistik—Exekutive wird weniger durch Gegensätzlichkeit charakterisiert als durch gemeinschaftliche Kooperation, durch aktive Teilhabe an den gesellschaftlich sanktionierten Zielsetzungen.

¹² Indira Gandhi: Journalism in a Developing Society. In: Selected Speeches, a.a.O., S. 286.

¹³ I. K. Gujral: Soziale Verantwortung und Pressefreiheit. In: IPI-Rundschau (Monatsschrift des Internationalen Presseinstituts Zürich), 18. Jg., Nr. 7, April 1971, S. 10.

Die Existenz einer überstarken Dominanzpartei schafft gleichwohl Probleme und Spannungen bei der Realisierung und Sicherung der Pressefreiheit. Zwei Ereignisse waren es besonders, die in den letzten Jahren in der indischen Öffentlichkeit Zweifel an der Presse- und Kommunikationspolitik der Regierung geweckt haben. Im Jahre 1970 kam es zu einem nicht allein innenpolitisch relevanten Eklat, als die Regierung das Südasienbüro der „British Broadcasting Corporation“ (BBC) schloß und den BBC-Korrespondenten, dem ungünstige Berichterstattung über Indien angelastet wurde, zum Verlassen des Landes aufforderte. Gegen diese Maßnahme sprach sich nahezu die gesamte englischsprachige Presse mit Vehemenz aus. Einzelne Blätter sahen einen Zusammenhang zwischen regierungspolitischen Schritten gegen westliche Staaten oder Institutionen einerseits und den Beziehungen zur UdSSR andererseits. Von einem Teil der indischen Presse wurde gleicherweise kritisiert, daß Korrespondent der Londoner „Times“ wegen seiner innenpolitischen Berichterstattung vom Außenministerium in Neu Delhi getadelt worden war. Hintergrund all jener Maßregelungen war zweifellos die Sorge der Regierung um ein negatives Indien-Bild im Ausland. In der Publizistik wurde aber die offizielle Handlungsweise als völlig ungeeignet abgelehnt¹⁴.

Gravierender noch schien ein sich im Jahre 1971 anbahnender Konflikt zwischen Publizistik und staatlicher Sphäre über die Frage einer möglichen Umstrukturierung der Besitzverhältnisse in einem Teil des indischen Pressewesens zu sein. Ursächliches Moment war das alte Streitthema der verlagspolitischen Beziehungen zwischen Industriegruppen und einem erheblichen Teil der großen Zeitungen. Nach dem Wahlsieg der Kongreß-Partei von 1971 haben sich innerhalb dieser Partei offenbar gewisse Tendenzen stärker geltend gemacht, den Einfluß der kritisch oder ablehnend gesonnenen Presseorgane einzudämmen, wenn nicht gar auszuschalten. Konstitutionelle Schranken stehen solchen Tendenzen nunmehr kaum entgegen, da mit der Zweidrittelmehrheit im Unterhaus von der Regierungspartei Verfassungsänderungen ohne Schwierigkeiten durchgebracht werden können. Nach dem von beiden Häusern des Parlaments mit überwältigender Mehrheit angenommenen 24. verfassungsändernden Gesetz wurde die Souveränität der Legislative gegenüber der Verfassung bekräftigt und dem Parlament das Recht eingeräumt, auch die Grundprinzipien wie das Recht auf Eigentum sowie die Religions-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit abzuändern. Damit hatte sich die Regierung die Grundlage für weitgehende Verstaatlichungsmaßnahmen geschaffen. Oppositionelle Politiker, so auch der Sozialisten-Führer Limaye, warnten angesichts der Zentralisierung der Macht sogar vor Gefahren für die demokratische Entwicklung und vor einem Abgleiten in autoritäre Verhältnisse.

Vor diesem Hintergrund ist die Diskussion um den Entwurf eines neuen Pressegesetzes zu werten. Die vorgesehene Pressegesetzgebung scheint sich in das jetzt forcierte Programm der Verstaatlichung und Besizenteignung einzufügen – ein Programm, das von dem immer stärkeren innenpolitischen Zwang zur sozialen Reform bedingt wird. Im einzelnen sieht der neue Entwurf – bei bewußter Ausklammerung der Parteizeitungen – vor: Das Eigentum an den großen Zeitungen soll zwangsweise breit gestreut werden. Keine Einzelperson darf in Zukunft mehr

¹⁴ Zu Einzelheiten siehe den Korrespondentenbericht: Indira Gandhi und die Presse, in: Neue Zürcher Zeitung vom 3. September 1970, Fernausgabe Nr. 242.

als fünf Prozent der Anteile halten und mehr als ein halbes Prozent der Stimmrechte besitzen. Die gegenwärtigen Eigentümer, meist große Industriekonzerne und Handelshäuser, sollen ihre Aktien den Journalisten und Verlagsangestellten verkaufen. Nur wenn die Belegschaften der Zeitungen nicht an dem Kauf solcher Anteile interessiert oder zum Kauf nicht in der Lage sind, können Aktien auch anderweitig verkauft werden. Körperschaften dürfen jedoch höchstens 20 Prozent der Anteile erwerben.

Eingriffe sind auch in die Führungsstruktur der Zeitungen und der im Besitz der großen Zeitungen befindlichen Nachrichtenagenturen anvisiert. Die leitenden Redakteure sowie die Hälfte der Verlagsdirektoren sollen von Betriebsangehörigen gewählt werden, seien sie Anteilseigner oder nicht, was nicht allein auf eine Begrenzung der Rechte der nicht zur Zeitung gehörenden Aktienbesitzer hinausläuft, sondern auch auf eine Zwangsbeteiligung der Arbeiter am Management.

Da aber die wenigsten Redaktionsangehörigen und Verlagsmitarbeiter in der Lage sein dürften, die Anteile aufzukaufen, würden — im Falle einer Realisierung des Gesetzes — die verstaatlichten Banken und Versicherungsgesellschaften einspringen und ihre Vertreter in die Aufsichtsräte entsenden. Die Möglichkeit, daß mehr als die Hälfte der Aufsichtsratsposten und damit die redaktionelle Politik direkt oder indirekt vom Staat kontrolliert wird, würde in den Bereich des Möglichen rücken. Eine weitere Gefahr bestünde in dem denkbaren finanziellen Desinteresse der enteigneten kapitalkräftigen Eigentümer, was leicht ein weiteres Zurückbleiben in der notwendigen Modernisierung der indischen Presse zur Folge haben würde. Daß im übrigen Zeitungen mit einer Auflage von weniger als 15 000 Exemplaren von den neuen Regelungen ausgenommen werden sollen, ist insofern relativ unerheblich, als für die 600 kleineren Zeitungen, die rund 60% der Gesamtauflage aller indischen Blätter stellen, eine staatliche Finanzierungsorganisation vorgesehen ist, über die ohne weiteres staatlicher Einfluß durchgesetzt werden könnte.

Vorkämpfer und Befürworter der neuen Pressegesetzgebung ist hauptsächlich der radikalere Flügel der Regierungspartei, der gewöhnlich eine strikte Trennung zwischen der „verpflichteten“ (committed) Presse und der „Monopolpresse“ zieht. Massivster Vorwurf gegen die führende Presse war vor allem die Behauptung, sie habe vor den letzten Wahlen „die Wünsche der Bevölkerung nicht ausreichend wiedergegeben“, sei vom Ausgang der Wahlen jedoch eindeutig „widerlegt und beschämt“ worden — ein Vorwurf, dem sich auch Indira Gandhi anschloß. Ziel dieses Flügels ist es offensichtlich, die Presse — im Verein mit dem staatlich kontrollierten Funk und Fernsehen — zu einem kollektiven Instrument des „neuen Sozialismus“ umzuformen.

Opposition von seiten des indischen Journalismus blieb nicht aus. Insbesondere fand die in dem Presseentwurf sichtbar gewordene Neigung zur Vermehrung des staatlichen Einflusses das Mißfallen der Journalisten und Kommentatoren. Die zur Motivierung der neuen Pressegesetzgebung oft genannten Gründe, daß die mit der Industrie und dem Handel zu eng verbundene „Monopolpresse“ ihrer sozialen Verpflichtung nicht gerecht werde, sind dabei von Gegnern der Gesetzgebung leicht zu entkräften, da die Eigentümer der großen indischen Zeitungen sich weder einheitlich auf eine gegen die sozialistische Regierung gerichtete politische Linie festgelegt haben, noch darauf aus gewesen sind, den Journalisten ihrer Redaktionen eine bestimmte politische Haltung strikt vorzuschreiben. Einmischung der

Besitzer in die Arbeit der Redaktionen waren eher Ausnahmen, wenn sie überhaupt stattfanden. Angesichts dieser Sachlage konnte sich in Teilen der indischen Öffentlichkeit die Ansicht festsetzen, die Regierungspartei gehe in Wirklichkeit auf die Errichtung eines gleichgeschalteten publizistischen Machtmonopols aus¹⁵.

Vorläufig ist der Entwurf des Pressegesetzes nicht Wirklichkeit geworden. Die von ihm erneut aufgeworfene Grundsatzfrage der publizistischen Kontrolle durch Wirtschaftskreise wird aber selbst dann Diskussionspunkt bleiben, falls die zu erwartende Pressegesetzgebung in geringerem Maße restriktive Elemente enthalten sollte, als der ursprüngliche Entwurf vermuten ließ. Die generelle Fragestellung, in die sich der genannte Streitpunkt einordnet, betrifft die Hauptrichtung der offiziellen Bemühungen auf dem Sektor der Medien, nämlich die Verhinderung publizistischer Machtkonzentrationen im Kommunikationswesen, sofern dieses nicht – wie der indische Rundfunk und das Fernsehen – staatsintegriert sind. Der „Press Ownership Diffusion Plan“ bleibt generelle Leitlinie der amtlichen Pressepolitik.

Die indische Zentralregierung sucht ihren pressepolitischen Zielen auch unabhängig von der Pressegesetzgebung näher zu kommen. Parallel zur Diskussion um den Gesetzesentwurf erließ die Regierung am 1. April 1972 eine Verordnung, derzufolge der Umfang der Tageszeitungen auf 10 Druckseiten begrenzt und die Auflagensteigerung der großen Blätter (über 100 000 Ex.) auf fünf Prozent im laufenden Jahre limitiert werden sollten. Von den rund 700 Tageszeitungen betraf dies allerdings nur ca. 30; entscheidend für den Erlaß der Verordnung war jedoch, daß die Mehrzahl der großen Zeitungen – meist englischsprachige Organe wie „The Indian Express“, „The Times of India“, „The Statesman“, „The Hindustan Times“ – von fünf großen Verlagsgruppen herausgebracht werden, von denen vier zu den größten Industriekonzerne des Landes gehören.

Abgesehen von der Begrenzung der Seitenzahl, die den Presseorganen zwangsläufig Anzeigenverluste und damit finanzielle Einbußen eintrug, wurde es mehreren Herausgebern nicht länger erlaubt, eine neue oder auch nur eine zusätzliche Ausgabe auf den Markt zu bringen. Auch ist ihnen von der Regierung untersagt worden, die Papierquoten auf ihre einzelnen Verlagsprodukte zu verteilen. Überdies gewährte man den kleinen Zeitungen mit weniger als zehn Seiten um 20% höhere Zuteilungen, von denen sie kaum Gebrauch machen konnten, während die großen Blätter leer ausgingen. Deren Besitzer aber erblickten darin nicht nur eine zumindest quantitative Beschränkung der freien Meinungsäußerung, sondern auch eine Verletzung des Gleichheitsprinzips.

Argwohn und Skepsis blieben angesichts dieser Maßnahme in der in- und auch ausländischen Publizistik nicht aus, zumal eine effektive Kontrolle dieser Verlage oder der Verleger, etwa durch Beschränkung des verlegerischen Einflusses auf die Redaktionen, augenscheinlich nicht im Sinne der Regierung war. Anstatt sich hierauf zu konzentrieren, verurteilte Indira Gandhi möglicherweise Zeitungen zur Stagnation, die zu den besten der Welt gehören und erheblich zum Ansehen der indischen Demokratie beigetragen haben, zumal der Provinzpresse es bisher, trotz Subventionen und Regierungsanzeigen, nicht gelungen war, ihre Mittelmäßigkeit

¹⁵ Vgl. hierzu auch den Bericht: Die Kongreßpartei möchte die Presse an die Leine legen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Oktober 1971; ferner: Bedrohung der Pressefreiheit in Indien, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28. Mai 1972, Fernausgabe Nr. 144.

zu überwinden. Dadurch konnte sich der Verdacht halten, der Premierministerin ginge es weniger um die Verhinderung einer Kombination von publizistischer und ökonomischer Macht als um die „Ausschaltung intelligenter Kritik“ und um die Etablierung einer zentral kontrollierten Meinungsmaschinerie.

Anfang November 1972 hat der Oberste Gerichtshof Indiens den Entschluß der Zentralregierung, die Seitenzahl der Tageszeitungen auf zehn zu begrenzen und den Presseorganen auch hinsichtlich ihrer Auflage Restriktionen aufzuerlegen, für verfassungswidrig erklärt, weil er das konstitutionell garantierte Recht auf Meinungsfreiheit in Frage stelle. Die Richter gaben mit diesem Urteil den als Kläger auftretenden wichtigsten Zeitungskonzernen des Landes recht und wiesen die Argumentation der Regierung, lediglich der Mangel an Zeitungspapier und somit ausschließlich importpolitische Erwägungen seien für ihren Beschluß maßgebend gewesen, als juristisch unzureichend zurück. Zwar zogen sie nicht das bereits seit Jahren geltende Zuteilungssystem in Zweifel, durch das Zeitungspapier staatlicher Kontrolle unterworfen wurde. Was den Richtern indessen rechtswidrig erschien, war die Zusatzverfügung, durch die den Zeitungsverlagen auch noch die genaue Verwendung der ihnen zugebilligten Papierquoten vorgeschrieben wurde¹⁶.

Ob die auf Kritik empfindlicher reagierende Kongreß-Partei das Urteil des Obersten Gerichtshofes unwidersprochen hinnehmen wird oder aber mit Hilfe einer Verfassungsänderung das Verdikt zu unterlaufen beabsichtigt, dürfte über den künftigen Weg der Pressepolitik entscheiden.

In der Tendenz dieser Pressepolitik wird sich die allgemeine Richtung der indischen Innenpolitik widerspiegeln. Setzt sich tatsächlich das Streben nach Zentralisierung der Macht stärker durch als in früheren Phasen der indischen Demokratie, so dürfte es unwahrscheinlich sein, daß die Pressestruktur in ihrer jetzigen Form erhalten bleibt; die „committed press“ wird dann gegenüber der Monopolpresse an Gewicht zunehmen, der Bereich des gemeinschaftlich kooperativen Pressesystems gegenüber dem kritisch-oppositionellen Bereich der Publizistik sich ausdehnen. Publizistisches System und politisches System bedingen in ihrer Entwicklungslinie auch hierin einander.

¹⁶ Vgl. im Detail: Neue Zürcher Zeitung vom 6. November 1972, Fernausgabe Nr. 305.