

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang S. Heinz

Schutz der Menschenrechte
durch humanitäre Intervention?

Peter Molt

Chancen und Voraussetzungen
der Demokratisierung Afrikas

Stephan Klingebiel

Multilaterale Entwicklungspolitik

Hartmut Sangmeister

Wirtschaftsreformen in Lateinamerika

B 12-13/93
19. März 1993

Wolfgang S. Heinz, Dipl.-Pol., Dr. phil., geb. 1953; Lehrbeauftragter am Institut für Internationale Politik und Regionalstudien der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Menschenrechte in der Dritten Welt, München 1986; Ursachen und Folgen von Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt, Saarbrücken 1986; Guerillas, Friedensprozeß und politische Gewalt in Kolumbien 1980-1988, Hamburg 1989; Indigenous Populations, Ethnic Minorities and Human Rights, Saarbrücken 1991²; (Mithrsg.) The Military in Politics. Southeast Asian Experiences, Hull 1990.

Peter Molt, Dr. phil., geb. 1929; Ministerialrat a. D.; Honorarprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Trier.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit G. A. Maurer) Lateinamerika. Eine politische Länderkunde, Berlin 1973; Machiavellismus und Neopatrimonialismus. Zur politischen Herrschaft in Afrika, in: Machiavellismus, Parteien und Wahlen, hrsg. von Rupert Breitling, Trier 1988.

Stephan Klingebiel, Dipl.-Soz.-Wiss., geb. 1962; wissenschaftlicher Angestellter an der Universität-Gesamthochschule-Duisburg im Institut für Entwicklung und Frieden.

Veröffentlichungen u. a.: Entwicklungsindikatoren in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion: Der Human Development Index, der Human Freedom Index und andere neuere Indikatorenkonzepte, in: INEF-Report (1992) 2; Fünfzehn Jahre AKP-EWG-Zusammenarbeit: Zielsetzungen, Instrumente, Ergebnisse, in: F. Nuscheler/O. Schmuck (Hrsg.), Die Süd-Politik der EG, Bonn 1992.

Hartmut Sangmeister, Dr. rer. pol. habil., geb. 1945; Privatdozent für Entwicklungsökonomie und Wirtschaftsstatistik an der Universität Heidelberg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu entwicklungsökonomischen und wirtschaftsstatistischen Fragen; Mitherausgeber des Jahrbuchs Lateinamerika, Frankfurt am Main.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention?

Jugoslawien, Irak, Kambodscha und Somalia sind zur Zeit die aktuellsten Beispiele für Versuche multilateraler Konfliktlösung, die militärische Operationen mit humanitärer Begründung ausdrücklich einschließen. Im folgenden soll ein kurzer Überblick über Diskussionsstand und potentielle Konfliktfelder von Intervention gegeben werden, die humanitär und/oder menschenrechtlich motiviert werden. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf völkerrechtlichen und politischen Grundsatzfragen, wobei im Rahmen dieser Arbeit keine vollständige Behandlung des Themas möglich ist.

Im Mittelpunkt steht die Frage, ob humanitäre Interventionen, getragen von einzelnen Staaten, einer Staatenkoalition, regionalen oder internationalen Organisationen, zum Schutz der Menschenrechte beitragen können. Um zu einer möglichst vollständigen Bewertung zu kommen, müssen völkerrechtliche Grundlagen, der Begriff der humanitären Intervention, jüngste politische Entwicklungen und die Rolle von Menschenrechtsorganisationen betrachtet werden.

I. Völkerrechtliche Grundlagen

Der universelle Menschenrechtsschutz basiert auf dem Grundsatz, daß Regierungen für die Einhaltung international vereinbarter Normen verantwortlich sind. Da eine Weltregierung, ein internationaler Menschenrechtsgerichtshof sowie weltweit operierende Polizei- und Streitkräfte fehlen, können Menschenrechte nicht erzwungen werden. Für ihre Einhaltung sind auch weiterhin Regierungen verantwortlich.

Nach dem Völkerrecht ist die Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten verboten¹. Heute versuchen nur noch wenige Länder, dieses Verbot bei Kritik an Menschenrechtsverletzungen in Anspruch zu nehmen. Die Durchsetzung der Menschenrechte ist als internationale Aufgabe

¹ „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten

akzeptiert und kann daher keine Einmischung darstellen.

Es sollten aber auch die Gründe für das Einmischungsverbot genannt werden: Staaten sollen vor ausländischer Intervention, Penetration und Domination geschützt werden. Dies gilt auch, wenn man einräumt, daß in der Praxis vielfältige Einflußversuche von ausländischer Manipulation, Intervention bis zur Invasion immer wieder stattfinden und stattfinden. Negativ betrachtet ergibt sich das Problem, daß bei absoluter Anwendung dieses Grundsatzes Regierungen in ihrem Handeln absolut frei wären. In praxi bedeutet dies: die Erlaubnis von Menschenrechtsverletzungen, Massakern, Ethnozid und Genozid, auch wenn völkerrechtliche Menschenrechtsstandards ein solches Verhalten verbieten.

1. Weltstrafrecht

Bisher ist nur im Fall der Folter das Weltstrafrechtsprinzip angewandt worden. Nach der UN-Antifolterkonvention kann ein Folterer in jedem Land vor Gericht gestellt werden. Im neuen Entwurf einer UN-Erklärung über erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwinden von Personen, der der UN-Generalversammlung 1992 vorlag, wurde ein solcher Artikel ursprünglich vorgeschlagen, dann aber nicht aufgenommen.

Die International Law Commission der UNO hat jetzt einen Entwurf zu Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit vorgelegt, der zur Zeit diskutiert wird. Wenn Staaten bestimmte Verbrechen begehen, so die Argumentation, ist die ganze Völkergemeinschaft hiervon betroffen. Zu den vorgeschlagenen Straftaten gehören u. a. Angriffshandlungen, massive Umweltverschmutzung und auch schwere Menschenrechtsverletzungen wie Sklaverei, Völkermord und Apartheid.

Es ist zur Zeit nicht abzusehen, wie lange die Erörterung dieser neuen Völkerrechtsnormen dauern

einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“ (Art. 2, Zf. 7 UN-Charta). Zu neueren Entwicklungen vgl. Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, in: Vereinte Nationen, 40 (1992) 2, S. 41–44.

wird, aber mit einem kurzfristigen Abschluß innerhalb von drei bis fünf Jahren ist nicht zu rechnen. Auch ist zu klären, ob der Internationale Gerichtshof in Den Haag für solche Fälle zuständig wäre, oder ob ein internationaler Menschenrechtsgerichtshof geschaffen wird – ein seit langem vorgeschlagener Schritt, gegen den es jedoch bisher starken Widerstand gab.

Auch stellt sich die Frage nach den Maßnahmen, mit denen Staaten auf Völkerrechtsverletzungen reagieren können. Es sind dies grundsätzlich besondere internationale Prozeduren (z. B. aufgrund von durch Verträge eigens geschaffenen Institutionen), friedliche Streitbeilegung oder Repressalien.

Letztere sind oft umstritten und werden nur dann weithin akzeptiert, wenn sie von der Völkergemeinschaft kollektiv verhängt werden. Sie sind nur für den Fall eines ernsthaften Bruchs grundlegender Menschenrechte in größerem Ausmaß vorgesehen². Auch dürfen sie nicht ihrerseits gegen die Menschenrechte verstoßen. Schließlich muß es eine Institution geben, die verbindlich feststellt, ob ein solcher Bruch begangen wurde oder nicht, da sonst eine solche Entscheidung von verschiedenen Staaten getroffen wird und damit auch im Ergebnis unterschiedlich ausfallen kann. Die Gefahr, daß sich eine solche Institution, bei der es sich vorläufig nur um den UN-Sicherheitsrat handeln kann, sehr selten zu einem Handeln durchringt, liegt auf der Hand.

2. Gewaltanwendung zwischen Staaten und die Rolle der UNO

Völkerrechtlich besteht ein Verbot der Gewaltanwendung, außer zur Selbstverteidigung oder im Rahmen kollektiver UN-Sicherheitsmaßnahmen. Nach der UN-Charta unterlassen Mitgliedstaaten „in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“ (Art. 2 Zf. 4).

Nach langer Diskussion erzielten die Vereinten Nationen 1974 Einigung über den Begriff der Aggression. In der Resolution 3314 der UN-Generalversammlung werden als Beispiele genannt:

- Invasion, Angriff bewaffneter Streitkräfte, militärische Besetzung und militärische Annexion fremder Staaten,

² Solche Maßnahmen oder Sanktionen können von Drittstaaten nur dann ergriffen werden, wenn sich das UN-System als wirkungslos herausgestellt hat. Vgl. Karin Oellers-Frahm, Comment: The erga omnes Applicability of Human Rights, in: Archiv des Völkerrechts, 30 (1992) 1, S. 33.

- Bombardierung und Einsatz von Waffen gegen fremdes Territorium,
- Blockade fremder Häfen oder Küsten,
- Bewaffneter Angriff gegen Land-, See- oder Luftstreitkräfte sowie gegen die Handelsflotte oder Zivilflugzeuge eines anderen Staates,
- Mißbrauch eines Stationierungsabkommens durch die Streitkräfte des Sendestaates,
- Überlassung des eigenen Territoriums für Aggressionsakte eines anderen Staates gegen einen dritten Staat sowie
- Entsendung bewaffneter Banden, Freischärler oder Söldner, die eine Aggressionshandlung gegen einen fremden Staat begehen³.

Nach Art. 39 UN-Charta entscheidet der UN-Sicherheitsrat, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“. Art. 41 definiert die Maßnahmen unterhalb der Schwelle von Waffengewalt wie Unterbrechung von Wirtschaftsbeziehungen und Abbruch diplomatischer Beziehungen.

Art. 42 legitimiert militärische Schritte: „Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.“ Der Koreakrieg war 1950 der erste Fall, in dem UN-Truppen in einen Krieg eingriffen. Der zweite Fall war der Krieg gegen den Irak.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß es sich bei einem Beschluß des UN-Sicherheitsrates nach Art. 39, 41 und 42 UN-Charta nicht mehr um eine Intervention, sondern um eine kollektive Sicherheitsmaßnahme handelt.

II. Humanitäre Intervention

In der Vergangenheit wurde auf die humanitäre Intervention (*intervention d'humanité*) zurückgegriffen, wenn Staatsbürger des eigenen Landes in einem anderen Land vermeintlich oder tatsächlich

³ Vgl. Werner Pfeifenberger, Aggression, in: Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen 1986, S. 34.

in Gefahr waren⁴. Im Einzelfall mag eine solche Gefahr bestanden haben, gleichzeitig diente sie aber oft auch der Verfolgung nationaler Interessen, d. h. der politischen Intervention. Bis in die jüngste Zeit ist die Gefahr für Leib und Leben von Staatsbürgern für militärische Interventionen herangezogen worden, zuletzt im Fall der USA in Grenada (1983). Gegenwärtig ist die traditionelle *intervention d'humanité* aus dem 19. Jahrhundert völkerrechtlich unzulässig⁵.

Jedoch hat eine neue Diskussion über den Einsatz humanitärer Interventionen im Fall massiver Menschenrechtsverletzungen begonnen⁶. Was genau „schwere“, „massive“ oder „systematische“ Menschenrechtsverletzungen sind, ist weder völkerrechtlich noch politisch genau definiert. Das Beschwerdeverfahren nach Resolution 1503 der UN-Generalversammlung spricht von „Regelbeispielen für schwere und zuverlässig bezeugte Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten, einschließlich einer Politik rassistischer Diskriminierung, Rassentrennung und Apartheid in irgendeinem Lande einschließlich kolonialer und anderer abhängiger Länder und Völker...“ (Resolution Nr. 1 der UN-Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz vom 13. August 1971). Der Unterschied zur traditionellen Bedeutung des Begriffs liegt darin, daß es nicht mehr um den Schutz von Staatsangehörigen

des intervenierenden Landes in einem Drittland geht, sondern um die Situation der Bevölkerung vor Ort.

Die neue Debatte findet sowohl in der Politischen Wissenschaft als auch im Völkerrecht statt. Rainer Tetzlaff vertritt z. B. die Auffassung, daß zivile internationale Interventionen in Entwicklungsstaaten dann angebracht sind, wenn „ein beträchtlicher Machtmißbrauch von demokratisch nicht legitimierte Regierungen zum Schaden der eigenen Bevölkerung erkennbar vorliegt“⁷. Und Ulrich Menzel fragt, ob „in krassen Fällen von Menschenverachtung Interventionen von außen nicht nur grundsätzlich erlaubt, sondern sogar notwendig sind, ob die Wahrung der Menschenrechte nicht ein höheres Rechtsgut als die Wahrung nationaler Souveränität ist“⁸.

Damit stellt sich die Frage nach den Kriterien: Unter welchen Bedingungen ist eine Intervention, sprich militärische Intervention, ethisch und völkerrechtlich vertretbar? Völkerrechtler haben verschiedene Kriterien für eine humanitäre Intervention vorgeschlagen. Bazylar nannte in seiner Studie von 1987: massenhafte Menschenrechtsverletzungen, ein überragendes humanitäres Motiv der intervenierenden Macht, eine Präferenz für eine gemeinsame Aktion, eine von Zeit und Umfang her begrenzte Intervention und das Ausschöpfen anderer, friedlicher Mittel vor der Intervention⁹.

F. R. Tesón betont die folgenden vier Elemente:

1. Da von einem ethischen Standpunkt aus gesehen Regierungen nur Vertreter des Volkes sind, hängen ihre Rechte im Völkerrecht von den Rechten der Individuen ab, die in ihrem Staat leben.
2. Eine berechtigte Intervention muß auf die Diktatoren gerichtet sein und das Ziel verfolgen, Menschenrechtsverletzungen zu beenden.
3. Humanitäre Intervention basiert auf dem Zusammenspiel von Prinzipien der Verhältnismäßigkeit der Mittel und der Wiederherstellung von Menschenrechten. Verhältnismäßigkeit wird hier bezogen auf die Schwere der Verletzungen und die Wahrscheinlichkeit, die Situation verbessern zu können.

4 Die Entstehung des Begriffs der humanitären Intervention wird von Bazylar auf die Zeit der Kreuzzüge datiert. Im 19. Jahrhundert intervenierten die europäischen Mächte zum Schutz christlicher Minderheiten vor allem im Osmanischen Reich. Zur Diskussion humanitärer Intervention vgl. Michael J. Levitin, *The Law of Force and the Force of Law: Grenada, the Falklands, and Humanitarian Intervention*, in: *Harvard International Law Journal*, 27 (1986) 2, S. 621–657; Michael J. Bazylar, *Reexamining the Doctrine of Humanitarian Intervention in Light of the Atrocities in Kampuchea and Ethiopia*, in: *Stanford Journal of International Law*, 23 (1987) 2, S. 547–619; Daniel Wolf, *Humanitarian Intervention*, in: *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 9 (1988), S. 333–368; Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Dobbs Ferry, N. Y. 1988; R. George Wright, *A Contemporary Theory of Humanitarian Intervention*, in: *Florida International Law Journal*, 4 (1989) 3, S. 435–463. Prinzipien der Nicht-Intervention werden von Igor I. Lukashuk, *The Principle of Non-Intervention*, in: *Osteuropa-Recht*, 37 (1991) 2–3, S. 227–242, und Anne Julie Semb, *The Normative Foundation of the Principle of Non-Intervention*, Oslo 1992, behandelt. Zur Rolle des Militärs bei humanitären Aktionen vgl. Thomas G. Weiss/Kurt M. Campbell, *Military humanitarianism*, in: *Survival*, 33 (1991) 5, S. 451–465.

5 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, § 473.

6 Zur Diskussion vgl. Richard Falk, *Responding to Severe Violations*, in: Jorge I. Domínguez/Nigel S. Rodley/Bryce Wood/Richard Falk (Hrsg.), *Enhancing Global Human Rights*, New York u. a. 1979, S. 205–257, und zur Menschenrechtsproblematik im „Süden“ Wolfgang S. Heinz, *Menschenrechte und Nord-Süd-Konflikt*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25–26/91, S. 29–38.

7 Rainer Tetzlaff, *Erste und Dritte Welt. Zur Legitimität „politischer Interventionen“*, in: *Sicherheit und Frieden*, (1992) 1, S. 24.

8 Ulrich Menzel, *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt 1992, S. 221. Zu Somalia vgl. Franz Nuscheler, *Plädoyer für einen humanitären Interventionismus*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 33 (1992) 10, S. 4f.

9 Vgl. M. J. Bazylar (Anm. 4), S. 598–607.

4. Die Opfer der Unterdrückung müssen die Intervention begrüßen¹⁰.

In jüngster Zeit diskutieren Völkerrechtler auch über die erga omnes-Anwendbarkeit von Menschenrechten. Nach diesem Prinzip sind Staaten Verpflichtungen nicht nur durch völkerrechtliche Verträge eingegangen, sondern diese bestehen auch gegenüber der Völkergemeinschaft als Ganzem (*erga omnes*). In diesem Sinn wird für eine Verpflichtung von Staaten argumentiert, die Einhaltung der Menschenrechte sicherzustellen¹¹. Ungeklärt ist bisher, um welche Menschenrechte es sich genau handeln soll und welche Reichweite eine mögliche Intervention haben darf. Es besteht jedoch Übereinstimmung, daß nicht alle Menschenrechtsnormen gemeint sein können.

Der Internationale Gerichtshof (IGH) spricht von „grundlegenden Rechten“ („*basic rights of the human person*“), und Völkerrechtler betonen, daß nur massenhafte Menschenrechtsverletzungen wie Apartheid, Völkermord u. ä. als Grund für eine mögliche Intervention in Frage kommen. Auch ist die Idee der Intervention selbst nicht allgemein anerkannt. Bei einer Intervention muß sowohl die Verhältnismäßigkeit der Mittel gegenüber den verletzten Menschenrechten berücksichtigt werden als auch die Tatsache, daß Waffengewalt ausgeschlossen bleibt, solange diese Verletzungen nicht den Umfang einer Bedrohung für Frieden und die Sicherheit nach Artikel 39 UN-Charta darstellen. Eine solche kann bisher nur vom UN-Sicherheitsrat festgestellt werden¹².

Die Entscheidung muß ohne ein Veto eines der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates getroffen werden. Bisher ist kein Fall eines solchen Beschlusses bekannt, der mit Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen gefällt worden wäre. Bis vor kurzem konnte eine Übereinstimmung nur im Fall der einseitigen Unabhängigkeitserklärung

10 Vgl. F. R. Tesón (Anm. 4), S. 111–123. Siehe auch die „Interventionskasuistik“ bei Dieter Senghaas, Weltinnenpolitik. Ansätze für ein Konzept, in: Europa-Archiv, 47 (1992) 22, S. 650–652.

11 Vgl. Yoram Dinstein, The erga omnes Applicability of Human Rights, in: Archiv des Völkerrechts, 30 (1992) 1, S. 16. Diese Auffassung basiert auf einem Urteil des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag im Jahr 1970 (Barcelona-Traction-Fall).

12 Die Ausnahme war die „Uniting for Peace“-Resolution der UN-Generalversammlung im Jahr 1950, mit der die Entsendung der UN-Truppen im Koreakrieg legitimiert wurde. In der Resolution erklärte die UN-Generalversammlung, daß sie bei Lähmung des Sicherheitsrates durch ein Veto selbst Empfehlungen zu „kollektiven Maßnahmen“ geben könnte, eine Auffassung, die heute von keinem Mitglied des Rates geteilt wird. Vgl. Christian Tomuschat, Die Zukunft der Vereinten Nationen, in: Europa-Archiv, 47 (1992) 2, S. 43.

Rhodesiens im Jahr 1966 erzielt werden. Mit der Umwälzung in Osteuropa und der früheren UdSSR veränderte sich auch die Lage im UN-Sicherheitsrat. Die Reaktion auf die irakische Kuwait-Invasion konnte einstimmig erfolgen. Es ist aber wichtig festzuhalten, daß als Ursache des Krieges die Besetzung Kuwaits bezeichnet wurde. Auch im Fall der Kurden-Resolution 688 des UN-Sicherheitsrates waren der Bezug Flüchtlingsbewegungen aus dem Irak als Folge der Regierungspolitik, nicht aber Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Kurden¹³.

Schließlich lautet eine interessante empirische Frage, wie Regierungen enden, die für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Einige von ihnen zerbrachen an inneren Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Fraktionen, andere wurden gewaltsam oder gewaltlos abgesetzt (Iran, Philippinen, Äthiopien, Osteuropa etc.). Wieder andere konnten nur durch eine Invasion mit starker ausländischer Unterstützung zu einem Zeitpunkt gestürzt werden, an dem bereits über lange Zeit massive Menschenrechtsverletzungen stattgefunden hatten (Uganda unter Amin, Kambodscha unter den Roten Khmer). Der Sturz eines diktatorischen Regimes bedeutete nicht, daß unter der nächsten Regierung nicht auch erhebliche Menschenrechtsverletzungen stattfanden. Beispiele hierfür sind Uganda und Iran.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß es aus Gründen von schweren Menschenrechtsverletzungen allein keine kollektiven Sicherheitsmaßnahmen der UNO oder Interventionen einzelner Staaten gegeben hat. Auch ist kein Fall bekannt, in dem der UN-Sicherheitsrat schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen als „Bedrohung oder Bruch des Friedens“ bezeichnet hat, auf die dann mit nicht-militärischen oder gar militärischen Mitteln zu reagieren wäre. Eine solche Entscheidung – Bedrohung oder Bruch des Friedens – wurde bisher nur in den Fällen Rhodesien und Irak getroffen; im zweiten Fall wurde sie begründet mit der Okkupation eines anderen Staates und der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen.

13 „Es bleibt zu konstatieren, daß nach Auffassung des Rates nicht die Menschenrechtsverletzungen an sich, sondern erst der grenzüberschreitende Flüchtlingsstrom die Friedens- und Sicherheitsbedrohung hervorgerufen hat.“ Hans-Joachim Heintze, Die Resolution 688 (1991) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der internationale Menschenrechtsschutz, in: Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften, (1991) 1–2, S. 44. Auch im Fall des bindenden Waffenembargos gegen Südafrika, Resolution 418 (1977), betont Heintze, war es die Verbindung zu bewaffneten Angriffen auf andere Staaten, und nicht Menschenrechtsverletzungen an sich, die zu den Sanktionen führte.

III. Aktuelle Länderbeispiele

Zum besseren Verständnis soll die Rolle der UN in den eingangs genannten vier Länderbeispielen kurz skizziert werden, besonders im Hinblick auf Einschränkungen der nationalen Souveränität.

1. Irak

Nach dem irakischen Überfall und der Annexion Kuwaits hat der UN-Sicherheitsrat 1991 zum zweiten Mal in seiner Geschichte eine mögliche militärische Antwort beschlossen, die von den USA und ihren Alliierten sofort umgesetzt wurde. Darüber hinaus kam es 1991 zum Einsatz von 22 000 Soldaten für den Schutz der kurdischen Bevölkerung im Norden Iraks, die jetzt von einer selbstbestimmten Regierung verwaltet wird.

Am 5. April 1991 verurteilte der UN-Sicherheitsrat in der Resolution 688 die „in vielen Teilen Iraks stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen“, und forderte, diese Unterdrückung sofort einzustellen und die Menschenrechte und politischen Rechte aller irakischen Bürger zu respektieren. Nach dem Krieg hat der UN-Sicherheitsrat dem Irak verschiedene Auflagen gemacht, insbesondere die Zerstörung der Massenvernichtungswaffen. Der Irak behinderte kontinuierlich die UN-Inspektionen. Im Juli 1992 diskutierte der UN-Sicherheitsrat die Möglichkeit eines neuen militärischen Schlages, einen Luftangriff gegen militärische Ziele. Im Januar 1993 erfolgte ein solcher Angriff mit der Begründung, der Irak hätte seine Raketenstellungen im Süden nicht geräumt.

Bereits am 10. April 1991 hatten die USA, Frankreich, Großbritannien und Rußland ein Flugverbot nördlich des 36. Breitengrades für die irakische Luftwaffe verkündet, um die kurdische Bevölkerung vor Luftangriffen zu schützen. Am 26. August 1992 verboten dieselben Länder Operationen südlich des 32. Breitengrades, um die Bekämpfung der in den Süden geflohenen Schiiten aus der Luft unmöglich zu machen. Ein formeller Beschluß des UN-Sicherheitsrates liegt in beiden Fällen nicht vor, jedoch werden sie offensichtlich informell gebilligt. Im Blick auf die nationale Souveränität des Iraks kam es mit diesen Maßnahmen zu einer Dreiteilung zwischen einer nördlichen und südlichen Zone sowie dem Rest des Landes.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die irakische Regierung einer „humanitären Präsenz“ der UNO zwar zugestimmt hat, aber die Einhaltung der Menschenrechte keine Aufgabe der unterdessen

eingerrichteten „humanitären Zentren“ ist, in denen auch UN-Wachbeamte tätig sind.

2. Kambodscha

Nach mehrjährigen Verhandlungen zwischen den vier Widerstandsgruppen, der Regierung in Phnom Penh, Vietnam und weiteren Regierungen wurde ein Waffenstillstandsabkommen geschlossen, das den Vereinten Nationen eine wichtige Rolle zuschreibt. Nach dem Vertrag übernehmen sie die Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte, Kontrolle über die zivile Verwaltung, Organisation und Durchführung von freien und gerechten Wahlen, Überwachung des Rückzugs ausländischer Truppen aus Kambodscha, Überwachung der Polizei und Streitkräfte, Wiederansiedlung von Flüchtlingen/Vertriebenen und deren Wiedereingliederung. 20 000 UN-Soldaten werden für einen Zeitraum von achtzehn Monaten nach Kambodscha entsandt.

Die ungewöhnlich starke Rolle der Vereinten Nationen schränkt die nationale Souveränität des Landes erheblich ein und bedeutet in der Praxis die Übernahme von partieller Regierungsverantwortung. Grundlage hierfür ist die Resolution 745 des UN-Sicherheitsrates vom 19. Februar 1992, mit der eine Übergangsbehörde der Vereinten Nationen geschaffen wurde (UNTAC).

Nachdem die Roten Khmer die Entwaffnung ihrer Verbände ablehnten, hat der UN-Sicherheitsrat die Hilfsgelder für sie im Juli 1992 gesperrt. Schon jetzt ist deutlich, daß der vorgesehene Zeitplan kaum einhaltbar ist. Einige Beobachter befürchten bereits eine Verschiebung des Bürgerkrieges, bei dem sich die UN völlig übernommen haben¹⁴. Die Besorgnis ist durch die später wieder zurückgenommene Ankündigung Prinz Sihanouks weiter gestiegen, seine Zusammenarbeit mit der UN-Verwaltung für Kambodscha (UNTAC) einzustellen. Ob es angesichts der erheblichen Verschlechterung der Lage zu den geplanten Wahlen in diesem Jahr kommen kann und ob diese repräsentativ sein können, ist weitgehend unklar.

3. Jugoslawien

Die UN und die Europäische Gemeinschaft haben versucht, im Jugoslawienkonflikt zu vermitteln, zuerst zwischen Serben und Kroaten, und zur Zeit in Bosnien-Herzegowina. Humanitäre Hilfsaktionen wurden durchgeführt, und die UNO erklärte die Absicht, die Kontrolle über schwere Waffen zu erhalten. Der Versuch der deutschen Bundesregie-

¹⁴ Vgl. Christopher Daase/Susanne Feske, Kambodscha – Meilenstein oder Stolperstein für die UNO?, in: Basler Zeitung vom 8. 8. 1992.

rung, frühzeitig Serben und die serbisch dominierte Bundesarmee als Aggressor zu brandmarken, erhielt zunächst keine Unterstützung bei der Mehrzahl der EG-Staaten und den USA. Im Sommer 1992 hat sie ein Schiff der Bundesmarine – einem im Auftrag der UNO in der Adria operierenden NATO- bzw. WEU-Verband attached – entsandt, wodurch die seit dem Irak-Krieg geführte Diskussion über Blauhelm- und out-of-area-Einsätze der Bundeswehr neuen Zündstoff bekam¹⁵. Im Oktober 1992 hat sich die NATO bereit erklärt, für die Vereinten Nationen das Flugverbot über der Region zu kontrollieren.

Seit Sommer 1992 werden von verschiedener Seite militärische Einsätze gegen die Serben gefordert. UN und EG sind unentschlossen, ob und inwieweit sie über ein rein humanitäres Engagement hinaus militärisch in den Konflikt eingreifen sollen. Soll die Situation „eingefroren“ werden, Schutzzonen gesichert oder Bosnien-Herzegowina gegen die Serben verteidigt werden oder was genau wäre das Ziel eines solchen Eingreifens? Einigkeit scheint zunächst nur über eine militärische Durchsetzung des Flugverbotes über Bosnien zu bestehen. Die Furcht vor einem Landkrieg, die Sorge über eine eventuelle russische Unterstützung für die serbische Seite und der Umfang einer Intervention haben bisher abschreckend gewirkt.

4. Somalia

Nach langem Zögern haben sich die USA zu einem militärischen Eingreifen in Somalia durchgerungen. Mit 38000 Mann soll die „Operation Hoffnung“ die von den großen Clans befehligten militärischen Banden vom Raub der UN-Hilfsgüter abhalten und dadurch deren Verteilung an die hungernde somalische Bevölkerung sicherstellen.

Die Truppen setzen sich aus verschiedenen Nationen, vor allem den USA und Frankreich, zusammen und stehen unter dem Oberbefehl der USA. Nach der Landung gab es Meinungsunterschiede zwischen dem UN-Generalsekretär und der US-Regierung, inwieweit die Truppen über die Sicherung der Hilfsgüter hinaus Aufgaben der Friedenswahrung- oder gar -wiederherstellung wahrnehmen sollen. Hoffnungen auf einen Beitrag zur Entwaffnung der Gruppen scheinen sich vorläufig nur zum Teil zu erfüllen.

¹⁵ Zur Zeit wird ein Entwurf der Bundesregierung diskutiert, der einen Einsatz der Bundeswehr bei UN-Maßnahmen zur Friedenssicherung- und -wiederherstellung zuläßt, aber auch bei kollektiven Selbstverteidigungsmaßnahmen im regionalen Rahmen (NATO, WEU, KSZE). Die Frage eines Bundeswehreinsetzes im Ausland kann hier nicht weiter vertieft werden.

Im Ergebnis ist daher der Schutz der kurdischen Bevölkerung im Norden Iraks der einzige klare Fall einer humanitären Intervention zum Schutz der Menschenrechte. In allen anderen Fällen ging und geht es um humanitäre Hilfe für die betroffene Bevölkerung, die militärisch abgesichert wird (Jugoslawien, Somalia u. a.). Es wird jedoch nicht militärisch in den politischen Konflikt selbst oder in die Ausübung von Regierungsgewalt, die Menschenrechtsverletzungen einschließt, eingegriffen.

Der andere Fall ist Kambodscha, da die UN dort die Aufgaben einer Übergangsregierung wahrnehmen. Sie sollen die innere und äußere Sicherheit gewährleisten, Menschenrechtsbeschwerden untersuchen und Abhilfe schaffen. Aber die UN-Verwaltung UNTAC reicht nicht in die von den Roten Khmer besetzten Gebiete. In keinem anderen Land haben die UN eine so umfangreiche Verantwortung übernommen.

Das Ziel der Wiederherstellung des Friedens kann den Einsatz militärischer Maßnahmen bis hin zu Kriegshandlungen notwendig machen. Besonders in Ländern mit Bürger- und Guerillakriegen hat ein solcher Einsatz äußerst ernste Folgen, falls man nicht darauf hofft, daß ein militärisches Eingreifen der UNO oder der Großmächte eine sofortige Abschreckungswirkung auf die Konfliktparteien hat.

IV. Politische Praxis und „Neue Weltordnung“

Die Diskussion über humanitäre Intervention ist eng verknüpft mit der Weiterentwicklung des Völkerrechts und mit Vorstellungen über eine neue Weltordnung. Selbst wenn es in der Zukunft zu einer Änderung des Begriffs der nationalen Souveränität im Verhältnis zu Völkerrecht und Befugnissen der Vereinten Nationen kommt, müssen Regierungen und Gesellschaften den politischen Willen entwickeln, international Verantwortung zu übernehmen.

Der schillernde Begriff einer neuen Weltordnung wird gegenwärtig mit unterschiedlicher Bedeutung angewandt. Er kann sich auf eine Neubestimmung der Rolle der USA beziehen, als einziger Weltmacht in einem neuen, unipolaren Weltsystem, auch wenn sie in Zukunft zumindest finanziell auf Unterstützung durch Japan und Deutschland angewiesen sein werden und es zu deutlicheren Rivalitäten kommen mag.

Andere Beobachter erhoffen sich die Chance, eine neue und hoffentlich gerechtere Weltordnung

schaffen zu können. Ihre Grundlage müßte ein universelles, multilaterales Sicherheitssystem sein, an dem alle Nationen teilhaben. In den Vereinten Nationen, die hierfür allerdings grundlegend reformiert werden müßten, wird der mögliche Motor für die neue Ordnung gesehen¹⁶.

Die Veränderungen im Verhältnis zwischen Norden und Süden stehen im Mittelpunkt einer dritten Gruppe von Analysen. Hier wird gefragt, inwieweit der alte Ost-West-Konflikt durch einen neuen Nord-Süd-Konflikt ersetzt wird, oder, schärfer gefaßt, ob es vielleicht gar nicht zu einem solchen Konflikt kommen wird, weil sich die OECD und einige wenige, neue Industrieländer die politische und wirtschaftliche Macht aufteilen werden. Auch ist von einer neuen globalen Sozialordnung die Rede, in der die Wohlhabenden des Nordens die absolut Armen des Südens nur noch alimentieren können¹⁷. Die genannten Szenarien wirken sich direkt auf die Diskussion über humanitäre Intervention aus.

Die USA sind nach ihrem eigenen Verständnis der einzige Staat, der über weltweiten politischen, wirtschaftlichen und militärischen Einfluß verfügt und diesen auch aufrechterhalten will. Nach ihrer 1991 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie gibt es bis zum Ende des Jahrtausends keine Alternative zur Führung der Welt durch die USA¹⁸. Wenn eine neue Weltordnung unter der Ägide der USA und einiger weniger anderer Industriestaaten entsteht, muß bezweifelt werden, daß universelle Sicherheits- und Menschenrechtsinteressen gegenüber den nationalen Interessen dieser Länder den Vorrang erhalten werden, wenn über Interventionen entschieden wird. Ein neues paternalistisches Modell von Machtpolitik könnte hier drohen.

16 Zur Diskussion über eine Reform der UN, auf die hier nicht eingegangen werden kann, siehe Klaus Hüfner, *Neue Friedensordnung durch Revision der VN-Charta*, in: *Sicherheit und Frieden*, (1992) 1, S. 37–39. Ausführlich zur Rolle des UN-Generalsekretärs B.G. Ramcharan, *The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch*, Dordrecht 1991.

17 Es handelt sich um Thesen von Ulrich Menzel und Dieter Senghaas. Vgl. z.B. U. Menzel (Anm. 8), S. 208ff.; D. Senghaas (Anm. 10).

18 In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird festgestellt: „Our responsibility, even in a new era, is pivotal and inescapable.“ Die Bedeutung der USA wird klar umrissen: „Despite the emergence of new power centers, the United States remains the only state with truly global strength, reach and influence in every dimension – political, economic and military. In these circumstances, our natural desire to share burdens more equitably with newly-strong friends does not relieve us of our own responsibilities.“ (The White House, *National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C. 1991, S. 2). Zur Diskussion zukünftiger US-Sicherheitsinteressen vgl. Samuel P. Huntington, *America's changing strategic interests*, in: *Survival*, 28 (1991) 1, S. 3–17.

Innerhalb der UNO wird jetzt von einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ gesprochen, der Umweltkatastrophen, Flüchtlingsströme, Menschenrechtsverletzungen und auch die unerlaubte Verbreitung von Massenvernichtungswaffen einschließt¹⁹. Für Europa wird die Aufteilung von Kompetenzen zwischen UN-Sicherheitsrat und KSZE/WEU/NATO bei friedenssichernden Einsätzen geklärt werden müssen, besonders im Blick auf die Aufgaben der „Wahrung des Weltfriedens“ und der „Wiederherstellung des Friedens“ (Art. 39 UN-Charta). Im Oktober 1992 sind in Bielefeld die ersten Einheiten des *Allied Command Europe Rapid Reaction Corps* aufgestellt worden, das bis 1995 80 000 Mann umfassen soll. Sie sollen „primär in Europa“ eingesetzt werden²⁰. NATO-Generalsekretär Manfred Wörner hat im Dezember 1992 erklärt, daß die NATO zu einem wesentlich stärkeren Einsatz auf dem Balkan bereit sei, gegebenenfalls auch zu Kampfeinsätzen, falls dies die UNO wolle.

In dem Abschlußdokument der KSZE-Tagung in Helsinki im Juli 1992 heißt es: „Friedenserhaltung ist ein wichtiges operatives Element der Fähigkeit der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und soll den politischen Prozeß der Lösung von Streitfällen ergänzen. Je nach ihrem Mandat wird eine friedenserhaltende Operation der KSZE ziviles und/oder militärisches Personal umfassen, von kleinen bis zu großen Operationen reichen und eine Vielfalt von Formen annehmen können, einschließlich von Beobachter- und Überwachungsmissionen sowie größeren Einsätzen von Streitkräften.“ Es wird aber auch klargestellt, daß die KSZE-Friedenserhaltung unter gebührender Berücksichtigung der Verantwortung der UNO stattfinden soll und nicht zu Zwangsmaßnahmen führt.

V. Die Rolle von Menschenrechtsorganisationen

Menschenrechtsorganisationen, sie unterstützende Gruppen und Institutionen werden eine eventuelle neue Interventionspolitik, die menschenrechtlich legitimiert wird, genau analysieren müssen. Sie

19 Vgl. *Der Spiegel*, (1992) 7, S. 19. Zur Diskussion über den Begriff nationale Sicherheit vgl. Mohammed Ayoob, *The Security Problematic of the Third World*, in: *World Politics*, 43 (1991) 2, S. 257–283; Christopher Daase, *Der erweiterte Sicherheitsbegriff und die Diversifizierung amerikanischer Sicherheitsinteressen*. Anmerkungen zu aktuellen Tendenzen in der sicherheitspolitischen Forschung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32 (1991) 3, S. 425–451; Laurence Martin, *Nationale Sicherheit in einer neuen Weltordnung*, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992) 3, S. 59–70.

20 Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 3./4. 10. 1992. Nach anderen Quellen soll das Corps 100 000 Mann umfassen.

sind entscheidend auf Glaubwürdigkeit angewiesen, wenn ihre Informationen zur Rechtfertigung von Interventionen benutzt werden. Der geringste, begründete Verdacht, sie agierten im Interesse des Nordens, des Westens oder der Industrieländer, kann erhebliche negative Rückwirkungen haben. Dies gilt unter der Voraussetzung, daß, auch wenn sie sich in der Menschenrechtsarbeit immer im politischen Raum bewegen, sie ihre Ziele ohne Sorge vor einer Berührung mit politischen Interessen definieren müssen.

Es hat keinen Sinn, sich aus dieser Diskussion herauszuhalten, weil sie in der Praxis schon mit Hinweis auf Menschenrechte geführt wird. Das bekannteste Beispiel war Präsident Bushs Rede zum Eingreifen in Kuwait, in der er den Kuwaitbericht von Amnesty International zitierte. Veröffentlichungen über Menschenrechte und besonders die Einschätzung über die Schwere der Lage können – neben anderen Faktoren – zu einem Kalkül staatlicher Entscheidungsfindung werden. Daher besteht ein Beratungs- und Handlungsbedarf für Menschenrechtsorganisationen, besonders in den USA, aber auch gegenüber der EG, anderen europäischen Organisationen und Regierungen.

VI. Schlußfolgerungen

Angesichts der enormen Geschwindigkeit, mit der sich Weltpolitik heute verändert und neue Konstellationen entstehen, können verbindliche Schlußfolgerungen mit Anspruch auf längerfristige Gültigkeit nicht gezogen werden. Es ist offensichtlich, daß zur Zeit international der Versuch gemacht wird, für das in einigen Regionen anarchische internationale System neue Regelungsmechanismen zu schaffen, die neben Diplomatie und Wirtschaftshilfe auch die Androhung und Anwendung militärischer Gewalt in ausgewählten Fällen einschließen.

Mit Blick auf die negativen Folgen zahlreicher ausländischer Interventionen in der Vergangenheit kann argumentiert werden, daß diese überhaupt nicht oder nur in seltenen Ausnahmefällen erfolgen sollten, weil das Konfliktgeschehen oft nur schwer überschaubar ist und durch Interventionen häufig noch verschärft wird. Für ein Eingreifen müßten Kriterien wie z.B. Massaker, systematische Menschenrechtsverletzungen, drohender Ethnozid oder Genozid vereinbart werden, vorausgesetzt, daß eine solche Intervention überhaupt Abhilfe schaffen kann.

Natürlich ergeben sich auch zahlreiche Gefahren, z.B. die eines erheblichen Zynismus, wenn es um die Entscheidung geht, ob in einem konkreten Fall der Grad der Bedrohung und des Mißbrauchs für eine Intervention „ausreicht“. Auch dürfte die Zahl der Länder, in denen ein solches Vorgehen möglich ist, beschränkt sein, da politisch und wirtschaftlich mächtige Staaten, aber auch flächenmäßig große Länder von vornherein für Interventionen kaum in Frage kommen dürften.

Für eine gegenteilige Auffassung läßt sich anführen, daß es moralisch unverantwortlich wäre, erneut systematische Menschenrechtsverletzungen von einem Ausmaß wie in Uganda unter Amin, Kampuchea unter den Roten Khmer, in der Sowjetunion unter Stalin oder während des deutschen Nationalsozialismus zuzulassen, vielmehr in jedem Fall von der Völkergemeinschaft interveniert werden muß²¹. Die Folgen eines solchen weltweiten Anspruchs müßten allerdings zuerst einmal genau durchdacht werden.

Welche Grundposition auch immer bevorzugt wird, bestimmte organisatorische und legitimatorische Voraussetzungen müßten geklärt werden:

- Wer interveniert? Die USA, einige Großmächte in Übereinstimmung miteinander, der UN-Sicherheitsrat oder ein neues Gremium?
- Nach welchen Kriterien wird interveniert? Während UN-Resolutionen und selbst Wirtschafts- und Militärsanktionen bekannte und akzeptierte Mittel sind, müßten Kriterien für einen totalen Boykott wie im irakischen Fall und militärische Intervention genau definiert werden. Denn eine Intervention kann effektiv die Führung eines Krieges, wenn auch mit begrenzten Zielen, bedeuten.
- Wer hat den Oberbefehl über die Interventionstruppen? In Frage kommen UN-Offiziere, ein gemeinsames Oberkommando der beteiligten Streitkräfte oder der Staat, der das größte Kontingent stellt²².
- Welche Mechanismen werden zur Konfliktberatung geschaffen, damit zu jedem Zeitpunkt militärische Interventionen wieder abgebro-

21 Hier wird das Problem von Größe und politischer Macht eines Landes deutlich: Wie könnte man sich eine Intervention in Chile, Indonesien und Argentinien vorstellen, ganz abgesehen von Deutschland, Rußland oder der Volksrepublik China?

22 UN-Generalsekretär Boutros Ghali hat die Schaffung einer permanenten UN-Eingreiftruppe mit schweren Waffen unter seinem Oberbefehl angeregt, die von einem UN-Generalstab geleitet würde (Der Spiegel, [1992] 33, S. 139). Er hat auch die Aufstellung von Truppen zur Friedenswiederherstellung (peace-enforcing units) vorgeschlagen.

chen werden können? Diese Rolle fällt zur Zeit dem UN-Sicherheitsrat zu.

- Wer finanziert eine aktive Interventionspolitik, wenn fünf oder gar zehn bewaffnete Konflikte existieren und für jeden Fall politische Mechanismen, Koordination, militärische Mittel und finanzielle Unterstützung zur Verfügung gestellt werden müssen, wobei hier Operationen zur Wiederherstellung des Friedens, nicht humanitäre Bemühungen, wie sie zur Zeit durchgeführt werden, gemeint sind²³? Nach Angaben von UN-Generalsekretär Ghali im August 1992 fehlten den Vereinten Nationen bis Ende Dezember 1992 etwa 1,75 Mrd. US-Dollar. Aber der Einsatz in Jugoslawien allein kostet monatlich 220 Mio. US-Dollar, und die Ausgaben für den Einsatz in Kambodscha werden für 15 Monate auf drei Mrd. US-Dollar geschätzt. Für den Einsatz von 7 500 Personen (Soldaten, Polizisten und Zivilisten) in Moçambique werden 330 Mio. US-Dollar veranschlagt. Insgesamt werden die Kosten für UN-Friedensoperationen auf mehrere Milliarden US-Dollar geschätzt, mit deutlich steigender Tendenz.

23 Die UNO ist derzeit in Indien/Pakistan, Israel/Syrien, Angola, Westsahara, Libanon, Zentralamerika, Somalia, Irak/Kuwait, El Salvador, West-Sahara und Zypern vertreten. Die Entsendung von Missionen nach Moçambique und Südafrika wird vorbereitet.

Insgesamt ist bei der derzeitigen Machtkonstellation eine weltweite militärische Interventionspolitik mit menschenrechtlicher Legitimation eher unwahrscheinlich. Es ist kein Staat oder eine Staatengruppe zu erkennen, die eine entsprechende Politik fordert. Ein solches Eingreifen wird wohl eher eine seltene Ausnahme bleiben, weil es an politischem Willen, Kriterien und Ressourcen mangelt²⁴.

Grundsätzlich ist mit Interventionen bei Regierungen zu rechnen, deren Politik für starke Flüchtlingsströme, für die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen verantwortlich ist und deren Länder geostrategisch oder aufgrund ihrer Rohstoffe für die westlichen Industrieländer von Bedeutung sind. Selbst erhebliche Menschenrechtsverletzungen werden vorläufig allein als Grund für militärische Intervention nicht ausreichen. Eine grundlegende Veränderung könnte sich nur durch eine deutlich stärkere Rolle der Vereinten Nationen, durch ein verändertes Verständnis von nationaler Souveränität im Völkerrecht und den politischen Willen der Großmächte ergeben, der UNO politisch und materiell eine solche neue Rolle zu ermöglichen oder selbst eine vergleichbare Rolle zu spielen.

24 Zur „Operation Hoffnung“ in Somalia hat der scheidende Präsident Bush im Januar 1993 erklärt, es sei ein Sonderfall aufgrund des enormen Ausmaßes an Elend, Hunger, Gewalt und Zerstörung. Um überall dort Operationen durchführen zu können, wo es nötig sei, fehle es einfach an Geld.

Chancen und Voraussetzungen der Demokratisierung Afrikas

I. Einleitung

Nach dem Zerfall der totalitären Herrschaft in Osteuropa kam es auch in vielen Ländern Afrikas südlich der Sahara zur Ablösung der bisherigen Diktaturen durch Mehrparteienregierungen. In einigen Ländern, wie auf den Kapverdischen Inseln, auf Sao Tomé und Príncipe, in Benin, Mali, Sambia und Kongo, führten freie Wahlen zum Regierungswechsel. In anderen Ländern, wie in Burkina Faso, an der Elfenbeinküste, in Gabun, Ghana, Kamerun und Kenia, schafften es die bisherigen Machthaber, sich durch mehr oder minder korrekte Wahlen im Amt bestätigen zu lassen, in Togo und Uganda leisteten sie noch inhaltenden Widerstand gegen ihre Entmachtung. In Liberia und Somalia kam es zum Zusammenbruch der staatlichen Ordnung, in weiteren acht Staaten Afrikas, in Sierra Leone, im Tschad, in Äthiopien, Zaire, Ruanda, Burundi, in Angola und Mozambique, besteht die große Gefahr, daß die staatliche Ordnung weiter zerfällt¹.

II. Die Ursachen der politischen Krise Afrikas

Der 1990 beginnende Demokratisierungsprozeß in Afrika wird vielfach Einflüssen von außen zugeschrieben, wie dem Verfall des osteuropäischen Kommunismus, insbesondere dem Sturz Ceausescu in Rumänien, oder den Ermahnungen von Präsident Mitterrand auf dem französisch-afrikanischen Gipfeltreffen im Juni 1990 in La Baule sowie der dieser Konferenz folgenden politischen Konditionierung der Entwicklungshilfe durch die westlichen Geberländer, die sich verkürzt auf die Formel „Ohne Mehrparteiensystem und freie Wahlen keine Entwicklungshilfe“ bringen läßt.

1 Vgl. dazu eine in „Jeune Afrique“ vom 17. 12. 1992, S. 13 veröffentlichte Karte, in der die afrikanischen Staaten nach dem Grad ihrer Gefährdung des Zerfalls der staatlichen Ordnung, der „Somalisation“, eingeteilt werden.

Man würde allerdings die Ursachen der politischen Veränderungen in Afrika verkennen, wenn man sie nur auf die Fernwirkung der Ereignisse in Osteuropa oder den von den Geberländern ausgeübten politischen Druck zurückführen würde. Es gibt eine eigenständige Demokratiebewegung in Afrika. Bereits seit Ende der siebziger Jahre wurde unter den jungen Intellektuellen Afrikas die autokratische Herrschaft in Frage gestellt². Die Stimmen der Opposition in vielen Ländern und im Exil wurden immer lauter³. Ihr stärkstes Argument war das immer offenkundigere Versagen der Diktaturen, die politischen, gesellschaftlichen und sozialen Probleme des Gemeinwesens zu meistern⁴.

III. Die wirtschaftlichen Ursachen der Krise

Die Krise des afrikanischen Staates zeigt sich zunächst im wirtschaftlichen Verfall. Die Weltbank, die im allgemeinen keine politischen Bewertungen abgibt, konnte nicht umhin, die Abhängigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von einer rechtsstaatlichen und pluralistischen politischen Ordnung herauszustellen⁵. Nun haben zwar viele Afrikanisten diesen Zusammenhang seit Jahren betont, nicht zuletzt unter Wiederentdeckung der Soziologie Max Webers, aber man darf nicht übersehen, daß auch die Wissenschaft lange Zeit

2 Vgl. D. C. Martin, *Le multipartisme pour quoi faire. Les limites du débat politique: Kenya, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe*, in: *Politique Africaine*, (1991) 43, S. 21f.

3 Große Wirkungen für diese Bestrebungen hatte das Buch des ehemaligen Generalsekretärs der OAU, des Togoers Edem Kodjo, *„Et demain l'Afrique“*, Paris 1985.

4 Die politische Krise Afrikas ist – hier teile ich voll die Meinung der französischen Politikwissenschaftler um die Zeitschrift *„Politique Africaine“* – eine Krise des Staates in seiner aktuellen Form und seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Vgl. dazu J. F. Medard, *Autoritarismes et démocraties en Afrique noire*, in: *Politique Africaine*, (1991) 43, S. 92.

5 In einem Bericht der Weltbank aus dem Jahre 1989 heißt es dazu: „Underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of political power to manage a nation's affairs. Because countervailing power has been lacking, state officials in many countries have served their own interests with-

eher an die Vorteile der sogenannten Entwicklungsdiktatur glaubte, weil sie pluralistischen Systemen nicht die Fähigkeit zutraute, über die für die Modernisierung erforderlichen Reformen zu entscheiden. So sprach Richard Löwenthal⁶ von der relativen und graduellen Antinomie von Freiheit und wirtschaftlicher Entwicklung: „Jeder Grad von Freiheit wird mit etwas Verlangsamung von Entwicklung, jeder Grad von Beschleunigung mit etwas Verlust an Freiheit bezahlt“ und stellte als Beispiele für erfolgreiche Entwicklungsdiktaturen das Japan der Meiji-Restauration sowie die Regime von Kemal Atatürk, Sukarno und Sun Ya Tsen heraus. Zu den von Löwenthal zitierten Beispielen könnte man die erfolgreich modernisierenden Diktaturen Lateinamerikas im ausgehenden 19. und zu Beginn unseres Jahrhunderts⁷ und in neuester Zeit Singapur, Taiwan, Südkorea und Chile unter dem Diktator Pinochet hinzufügen.

Löwenthal schloß seinen Aufsatz mit der Forderung: „Wir werden uns vielmehr bemühen müssen, den Chancen einer freiheitlich-demokratischen Entwicklung auf lange Sicht dadurch zu dienen, daß wir in jedem einzelnen Falle aussichtsreiche Alternativen zur Stagnation einerseits, zur totalitären Diktatur andererseits fördern, mögen dies nun unvollkommene Demokratien oder undogmatische, offene Entwicklungsdiktaturen sein. Denn die maximale Annäherung an einen pluralistisch demokratischen Rechtsstaat westlicher Prägung kann in diesen Ländern nur das Ergebnis eines erfolgreich durchgeführten Entwicklungsprozesses sein, niemals seine Voraussetzung.“

Warum ist das in anderen Kontinenten erfolgreiche Modell der wirtschaftlichen Modernisierung durch eine offene, undogmatische Entwicklungsdiktatur in Afrika gescheitert? Viele der afrikanischen Entwicklungsdiktaturen waren ja ideologiefrei und westlich orientiert. Die Erklärung liegt in der unheilvollen Kombination von neopatrimonialer Herrschaftsform mit der Prädominanz einer bürokratischen Staatsklasse und ausgedehnten Klientelsystemen, eine Kombination, die es in dieser Form nur in Afrika südlich der Sahara gibt. Diese afrikanische Form autoritärer Herrschaft

out fear of being called to account . . . This environment cannot readily support a dynamic economy . . . It requires a systematic effort to build a pluralistic institutional structure, a determination to respect the rule of law, and a vigorous protection of the freedom of the press and human rights.“ World Bank (IBRD), Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington, D. C. 1989, S. 60f.

⁶ Vgl. Richard Löwenthal, Staatsfunktion und Staatsform in den Entwicklungsländern, in: ders. (Hrsg.), Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963, S. 164 ff.

⁷ Rosas in Argentinien, Gomez in Venezuela und Porfirio Diaz in Mexico.

hat zum Scheitern aller bisherigen Entwicklungsanstrengungen geführt.

Das gilt sowohl für die Periode der dirigistischen Modernisierungspolitik als auch der in den letzten Jahren unter dem Druck des Weltwährungsfonds und der Weltbank durchgesetzten marktwirtschaftlichen Liberalisierung. Deshalb wird jetzt an die Durchführung freier Wahlen und die Einführung von Mehrparteiensystemen die Hoffnung auf eine Überwindung der wirtschaftlichen Krise geknüpft. Diese Erwartung äußern nicht nur europäische und nordamerikanische Politiker und Entwicklungsfachleute⁸, sondern auch die Führer der neuen, bisher oppositionellen Parteien Afrikas. Es gibt auch keinen Zweifel, daß der Teil der afrikanischen Bevölkerung, der überhaupt an den gegenwärtigen Reformen Anteil nimmt, von der Hoffnung lebt, daß der politische Wandel auch ihre wirtschaftliche Lage verbessere, sei es durch eine Befreiung von der staatlichen Ausbeutung, Willkür und Gängelerei oder durch eine gerechtere Verteilung der öffentlichen Ressourcen sowie durch eine Erhöhung der ausländischen Entwicklungshilfe.

IV. Der Bedingungsrahmen der politischen Veränderungen

Kann man aber wirklich erwarten, daß die gegenwärtigen politischen Veränderungen die Dominanz der parasitären Staatsklasse und ihre Vernetzung in Klientelsysteme bricht und sich damit die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung verbessern? Vor allzu großen Erwartungen bezüglich den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des gegenwärtigen Demokratisierungsprozesses muß gewarnt werden. Berichte aus Benin, Sambia und Mali, wo es inzwischen demokratisch gewählte Regierungen gibt, sind nicht allzusehr ermutigend. Die Entwicklungen in diesen Ländern vermitteln den Eindruck, daß der Ruf nach Demokratisierung nur als Deckmantel eines intra-elitären Kampfes um die Kontrolle der von den Diktatoren geschaffenen Abschöpfungs- und Ausbeutungsmechanismen dient.

Die Diktatoren gründeten ihre Macht nach dem klassischen Modell patrimonialer Herrschaft auf

⁸ So heißt es in der im August 1992 veröffentlichten Konzeption des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara in den 90er Jahren: „Die Schaffung demokratischer Regierungsformen und die ordnungspolitische Neuorientierung in vielen Ländern werden neue Kräfte freisetzen“. BMZ-Aktuell, August 1992.

Repression⁹ in Verbindung mit der Gewährung wirtschaftlicher Vergünstigungen für die jeweilige engere Führungsmannschaft¹⁰. Das bedeutete, daß sie neben der kostspieligen Unterhaltung eines Unterdrückungsapparats gezwungen waren, auch Mittel für die Bedienung klientelistischer Netze bereitzustellen. Hierfür ist der Spielraum in den achtziger Jahren durch den wirtschaftlichen Verfall und die Auflagen im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme des Weltwährungsfonds und der Weltbank sehr eng geworden, was wiederum zur Verschärfung des Verteilungskampfes und zu großer Unzufriedenheit in der bisher privilegierten Führungsschicht führte.

Man darf jedoch die gegenwärtigen politischen Auseinandersetzungen nicht ausschließlich unter dem Blickwinkel des Verteilungskampfes um wirtschaftliche Macht sehen. Dazu kommt das Aufbegehren gegen die von den jeweiligen Inhabern der Macht gerade auch gegenüber anderen Mitgliedern der Führungsgruppe ausgeübte Willkür und Gewalt. Der Sturz von wichtigen und gewinnbringenden Regierungsmännern endete allzuoft in finsternen Kerkern, wenn er nicht sogar mit dem Verlust des Lebens bezahlt wurde. Diejenigen, die hoch stiegen, waren auch am meisten gefährdet, ihre Privilegien waren mit ständiger Angst erkaufte. Der Abscheu und Protest gegenüber der Grausamkeit des Machtkampfes, der Ruf zum Verzicht auf Gewalt ist in vielen Zeugnissen afrikanischer Politiker, Wissenschaftler und Schriftsteller der achtziger Jahre belegt. Durch den Informationsaustausch mit Europa, durch das soziale Engagement der Kirchen und durch die in den letzten Jahren erheblich gewachsene Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen fanden demokratische Ideen in den afrikanischen Eliten mehr und mehr Aufmerksamkeit.

Das Aufbegehren gegen die autoritäre Herrschaft geht von dem Teil der Staatsklasse aus, der aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen unzufrieden ist. Es handelt sich im Kern um eine elitäre liberale Protestbewegung gegen die autokratische Herrschaft, die sich zunehmend unfähig erweist, die von ihr selbst definierten Staatsziele der nationalen Einheit und des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts zu verwirklichen. Der elitäre Charakter dieses Aufbegehrens äußerte sich in vielen Ländern in dem Ruf nach der Einberufung einer „Nationalen Konferenz“ zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung und zur Bestellung einer Übergangsregierung. Diese Versammlungen wurden je-

doch nicht durch Wahlen gebildet, sondern alle, die Rang oder Namen haben, sollten ihnen angehören.

Dort, wo der Demokratisierungsprozeß in Gang gekommen ist, sind die Auseinandersetzungen hart und langwierig, denn die sozialen Gruppen, die von den bisherigen Herrschaftsverhältnissen profitierten, sind bestrebt, den politischen Wandel einzudämmen und ihre Privilegien und Pfründe möglichst weitgehend zu retten¹¹.

V. Die Schlüsselrolle der Armee

Eine Schlüsselrolle für den Erfolg des Demokratisierungsprozesses spielt das Verhalten des Militärs. Die autoritären Machthaber entstammten in vielen Ländern der Armee. Selbst da, wo sich zivile politische Kräfte an der Macht halten konnten, hatte und hat das Militär einen großen Einfluß.

Es gibt immer wieder Versuche, die Militärregime nach ihren programmatischen Verlautbarungen zu kategorisieren¹². In bezug auf den Demokratisierungsprozeß hat jedoch nur ein Unterscheidungsmerkmal Gewicht, nämlich ob die Armee – vielleicht präziser: das einzig ausschlaggebende Offizierskorps – eine landesweit homogene Gruppe mit eigenem professionellem Selbstverständnis bildet oder ob es sich nur um die Prätorianergarde eines Generalpräsidenten handelt, wie etwa die togoische Armee, in der alle wirklich wichtigen Posten mit Offizieren aus der regionalen Anhängerschaft des Präsidenten besetzt wurden. Im letzteren Fall klammert sich das Militär verständlicherweise noch mehr an die Macht, deren Verlust den führenden Offizieren auch einen erheblichen Teil ihrer Privilegien und Pfründe kosten würde.

Gemeinsam ist allen afrikanischen Armeen, daß sie privilegierte Korporationen sind, die auf jede Änderung ihres wirtschaftlichen und politischen Status äußerst empfindlich reagieren. Gegen die Macht der Armee gibt es kaum nennenswerte Gegenkräfte wie z.B. Gewerkschaften, die im Falle eines Putsches zum Generalstreik aufrufen könn-

11 „En tout état de cause, la résistance aux changements démocratiques proviendra d'abord des catégories sociales qui tirent leur revenus de l'état rentier et qui d'ailleurs contrôlent fréquemment son appareil répressif par les biais coteries présidentielles“, Jean-François Bayart, *La problématique de la démocratie en Afrique noire. „La Baule et puis après?“*, in: *Politique Africaine*, (1991) 43, S. 5 ff.

12 Etwa wie neuerdings wieder Ansprenger in revolutionäre und konservative Militärdiktaturen. Franz Ansprenger, *Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert*, München 1992.

9 Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, S. 679 ff.

10 Vgl. Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique, l'état du ventre*, Paris 1989.

ten. Zu Recht ist eine der häufigsten Fragen im Verlauf der gegenwärtigen politischen Veränderungen, ob und wann die Armee ggf. eingreift oder gar putscht. Dazu ist es bisher nur in einigen wenigen Fällen gekommen, weil angesichts der desolaten wirtschaftlichen Lage sich auch die Militärs ausrechnen können, daß es ohne Auslandshilfe auch mit ihrer Macht und ihren Privilegien schlecht bestellt wäre. Die neuerdings praktizierte politische Konditionierung der Entwicklungshilfe durch die Geberländer erweist sich somit zur Beeinflussung der Militärs wirksamer als die jahrzehntelang durch Frankreich, Belgien und die Bundesrepublik Deutschland gewährte militärische Hilfe, bei der zwar viel Ausrüstung und technische Ausbildung gegeben, aber letztlich doch wenig demokratische Gesinnung vermittelt wurde. In jedem Fall wird es eine schwierige Aufgabe sein, das Militär der Kontrolle ziviler, demokratisch legitimer Regierungen zu unterstellen. Für die Länder, in denen das Militär einen dominierenden Einfluß erlangen konnte, stehen die Chancen für eine tatsächliche Demokratisierung nicht gut.

VI. Die klientelistischen Systeme

Ein weiteres Hindernis für die Einführung demokratischer Institutionen ist die starke Prägung der afrikanischen Gesellschaften durch klientelistische Strukturen. Die Kolonialisierung traf in Afrika mit wenigen Ausnahmen – und anders, als in Lateinamerika, im Nahen oder Fernen Osten – nicht auf patrimoniale oder feudale Herrschaften, sondern auf archaische Gesellschaften¹³, die durch die Kolonialverwaltung dann in der Folge vielfältig ge- und verformt wurden. Im nachkolonialen Staat entstanden daraus zum Teil hierarchische Systeme von Klientelbeziehungen, in denen die Patrone und ihre Klientel auf den verschiedenen Ebenen einander wechselseitig verpflichtet sind. Im Austausch für materielle Leistungen, wie Jobs, soziale Einrichtungen für die Gemeinschaft, Zugang zur Bildung, Vermittlung von Entwicklungshilfeporhaben, aber auch für den Schutz gegen obrigkeitliche Willkür oder die Fürsprache vor Gericht schuldet der Klient dem Patron Unterstützung und Loyalität.

Klientelistische Strukturen spielen in Staaten – wie Kenia und Senegal –, in denen bisher schon semikonkurrentielle Wahlen eine gewisse Bedeutung hatten, eine besondere Rolle, da hier die Stimmabgabe einen Teil der Verpflichtung der Klientel dar-

stellt. Dabei zeigt sich in Kenia, wie dieses System durch die Anforderungen des modernen Staates sowie durch das große Bevölkerungswachstum und die damit verbundene Verstärkung an seine Grenzen stieß¹⁴. Die politischen Führer benötigten zum Erhalt oder gar zur Vergrößerung ihrer Klientel immer mehr öffentliche Mittel und Patronagemöglichkeiten und sahen sich deshalb der Schwierigkeit gegenüber, eine immer größere und anspruchsvollere Klientel bei sinkenden Ressourcen zu bedienen. Angesichts der beginnenden Auflösung der sozialen Basis des Klientelismus durch die Desintegration der traditionellen Familien und Clans sowie durch die Konkurrenz der neuen Akteure, wie der Armee und professioneller, religiöser und ideologischer Gruppen, verschärft sich der Druck auf die Machthaber. Die verfassungsmäßige Verankerung der Einparteienherrschaft in Kenia im Jahr 1978 und der sich in den letzten zehn Jahren verstärkende Autoritarismus war die Antwort auf diesen Druck und das durch ihn bewirkte Ausbrechen einiger politischer Führer aus dem Machtoligopol. Die daraus entstandenen, erbittert geführten Auseinandersetzungen innerhalb der politischen Klasse, in der die Kontrahenten auch vor dem politischen Mord nicht zurückschreckten, sind die Folgen der Krise eines nicht mehr funktionalen Systems politischer Herrschaft.

Ähnliche Entwicklungen deuten sich auch im Senegal an, um ein zweites Beispiel zu nennen¹⁵. Schon das französische Kolonialregime schloß einen klientelistischen Pakt mit den islamischen Bruderschaften. Leopold Sédar Senghor, katholischer und westlich geprägter Präsident in einem islamischen Land, und die von ihm gegründete sozialistische Partei traten in diesen Pakt ein. Die islamischen Bruderschaften sorgten für die politische Loyalität ihrer Mitglieder, d.h. für deren Gehorsam gegenüber dem Staat und seiner Gesetzgebung, die Zahlung der Steuern, Leistung von Gemeinschaftsarbeit und entsprechende Stimmabgabe. Dafür zahlte die Regierung den Bruderschaften einen Preis: Anerkennung ihrer gesellschaftlichen Rolle, Patronage, keine Behinderung der islamischen Mission, Ermöglichung wirtschaftlicher Aktivitäten, Infrastrukturleistungen und materielle Subsidien. Die Mitglieder der Bruderschaften erfüllen ihre religiös begründete Gehorsamspflicht gegenüber den religiösen Führern, den „Marabouts“, erhalten aber auch einen Schutz gegen staatliche Gewalt und einen Anteil an den materiellen Leistungen. Die Emanzipation eines Teils der Beamten, Technokraten und städtischen Mit-

¹³ Vgl. Stefan Breuer, *Der archaische Staat. Zur Soziologie charismatischer Herrschaft*, Berlin 1990.

¹⁴ Vgl. Daniel Bourmaud, *Histoire politique du Kenya, Etat et pouvoir local*, Paris 1988.

¹⁵ Vgl. Brian O'Cruipe, *Le Contrat Social Senegalaise à l'épreuve*, in: *Politique Africaine*, (1992) 45, S. 9 ff.

telschichten von der Bindung an die Bruderschaften, das Bevölkerungswachstum und die Verstädterung, die vor allem in der mouridischen Bruderschaft sich vollziehende theologische Entwicklung, die einen Unterschied zwischen religiösem und politischem Gehorsam macht, und der sich verengende wirtschaftliche Spielraum des Staates stellen heute diesen Pakt in Frage. Dies begünstigte das Entstehen einer konservativen Verfassungspartei unter Abdoulaye Wade, führte aber auch zu gewaltsamen Unruhen nach den vermutlich gefälschten Wahlen vom März 1988 sowie zum Konflikt zwischen Schwarzen und Mauren im April/Mai 1989. Auch die oft als vorbildlich angesehene Demokratie im Senegal hat also eine recht brüchige Grundlage.

Die klientelistische Grundlage der politischen Herrschaft ist zwar im Senegal und Kenia besonders ausgeprägt, aber auch ausgesprochen patrimonialistische oder diktatorische Regierungen beziehen klientelistische Strukturen in ihr Herrschaftskalkül mit ein. Bei ihnen ist allerdings die Versuchung größer, den Ausgleich zwischen den Klientelgruppen zu vernachlässigen und den Zugang zur Herrschaft und die Ausbeutung der staatlichen Ressourcen auf die Armee oder die Clans der obersten Führungsgruppe zu beschränken. Ihre Machtinteressen verleiten sie oft dazu, die verschiedenen Klientelgruppen gegeneinander auszuspielen, in deren interne Führungsstrukturen einzugreifen oder zu versuchen, sie zu zerschlagen. Dies führt unvermeidlicherweise zu mehr gewaltsamer Repression und zu sozialen und politischen Spannungen, weil dadurch der Ausgleich und Kompromiß in der Gesellschaft schwieriger wird und der Patrimonialherr als letzte Entscheidungsinstanz immer weniger in der Lage ist, die Unparteilichkeit seiner Schiedsrichterfunktion, die nach außen die Legitimation seiner Macht begründet, zu beweisen.

VII. Die Bedeutung ethnischer Konflikte

In der Berichterstattung über Afrika ist allerdings weniger von den Klientelstrukturen als von ethnischen und Stammeskonflikten die Rede. Diese sind jedoch entgegen der landläufigen Meinung in vielen Fällen nicht Ursache, sondern Folge der politischen und gesellschaftlichen Krise. Die soziale Bindung gehört der Großfamilie, dem Clan und den den Klientelismus begründenden personalen Beziehungen. Das Bekenntnis zur Ethnie ist bereits eine Abstraktion. Wie die neuere soziologi-

sche Forschung¹⁶ zeigt, sind Ethnien imaginierte Gemeinschaften. Sie sind das Ergebnis von „Wirkgruppenprozessen“, die zumeist relativ jungen Datums sind. Der Prozeß ethnischer Identifikation in Afrika ist im wesentlichen erst in der Berührung mit den europäischen Eroberern und Kolonialherren entstanden. Bei der großen Vielzahl von Sprachgruppen oder Ethnien in Afrika funktionierte das interethnische Zusammenleben viel besser als in manchen Teilen Europas. Virulent wurde die ethnische Frage nur da, wo es Überlagerungsherrschaften gab, oder als Reaktion auf permanente wirtschaftliche und soziale Ausbeutung und Benachteiligung. So entstanden dominierende ethnische Identifikationen etwa durch die Vertreibung der Zulu und Kikuyu durch die weißen Siedler oder die Ansiedlung ehemaliger Sklaven in Liberia und Sierra Leone; sie waren die Reaktion auf die arabische Herrschaft im Südsudan, sie entwickelten sich im Umfeld des äthiopischen Herrenvolkes der Amharen, oder sie ergaben sich aus der religiösen Differenzierung durch die christliche Mission wie bei den Ibos Nigerias. Gefördert wurde die ethnische Identifikation auch durch die von den Kolonialmächten eingerichtete Territorialverwaltung, die sich auf traditionelle Chefs stützen wollte und oft deren territoriale Machtansprüche erst begründete wie in Nordwestruanda und Süduganda. In manchen Fällen diente die Ethnogenese auch der kolonialen Herrschaftssicherung im Sinne des „divide et impera“. Die Kolonialmächte förderten den Einfluß mancher Ethnien, indem sie ihre Angehörigen für bestimmte Positionen in der Kolonialverwaltung oder bei der Aufstellung kolonialer Hilfstruppen bevorzugten. Das führte zu Abwehrreaktionen und damit zur Fremdzuschreibung ethnischer Identifikation bei den nicht beteiligten Ethnien. Schließlich verstärkten die von den Kolonialverwaltungen geförderte Wanderarbeit und Ansiedlungspolitik (z.B. Banyarwanda in Zaire und Uganda, Mossi und Bambara an der Elfenbeinküste und im Binnendelta des Niger) den Prozeß der Ethnogenese.

Ethnische Identifikation wächst in einer Situation sozialen Umbruchs, wie sie heute durch den Verlust der bäuerlichen Lebensgrundlagen und der massenhaften Binnenwanderung in die Städte gegeben ist; in einer Situation, in der die Menschen nach einem neuen Selbstverständnis suchen, wofür sich die Identifikation mit Menschen der gleichen Muttersprache und kultureller Tradition anbietet.

Die neue politische Klasse Afrikas hat nach der Unabhängigkeit meist erfolgreich verstanden, einen die ethnischen Gruppen überspannenden

16 Vgl. Elwert Waldmann (Hrsg.), Ethnizität im Wandel, Saarbrücken 1989.

Konsens zu wahren. Ethnische Spannungen werden politisch erst dann relevant, wenn die Auseinandersetzungen innerhalb der politischen Klasse ein Ausmaß erreichen, in dem die streitenden Parteien schließlich ihre eigene Machtgrundlage in Frage stellen. Dann kann der Appell an ethnische Ressentiments, der Aufruf zur Gewalttätigkeit, die Manipulation der Ethnizität zu Eruptionen führen, dann erst kann der „Rauch des Tribalismus tatsächlich den Himmel Afrikas verdunkeln“¹⁷. Bei dem Potential an Gewalttätigkeit, das in den letzten dreißig Jahren den intra-elitären Machtkampf der politischen Klasse auszeichnete, darf man deshalb heute die Gefahr derartiger Eruptionen nicht unterschätzen. Ethnizität eignet sich leider, wie wir ja auch in Europa sehen, trefflich zur Manipulation durch skrupellose Politiker. Aber es gibt viele Beispiele dafür, daß auch heute noch die politische Klasse Afrikas die durch die Mobilisierung ethnischer Konflikte drohenden Gefahren für den Bestand des Staates und ihre eigene Machtstellung sieht und bei aller Härte der Auseinandersetzungen den nationalen Zusammenhalt nicht in Frage stellt. So versucht man bei der Gründung der neuen politischen Parteien, den ethnischen Bezug zu vermeiden oder nicht allzu offen nach außen in Erscheinung treten zu lassen; so werden die willkürlichen, viele Ethnien durchschneidenden staatlichen Grenzen immer noch nicht angefochten.

VIII. Die „politische Klasse“ Afrikas

Fassen wir kurz das bisher Gesagte zusammen: Die Existenz des Staates in Afrika wird gesichert einerseits durch die Militärkassen, andererseits durch die Kohärenz einer politischen Klasse, die mittels klientelistischer Netze die Bevölkerung in den Staat integriert. Der Kern der politischen Krise Afrikas liegt darin, daß die wirtschaftlichen Grundlagen für diese Art der Herrschaft gefährdet oder weggefallen sind. Die Wirtschaft ist überall so ruiniert, daß kaum mehr Geld vorhanden ist für die Aufrechterhaltung der Verwaltung, für den Unterhalt der Armee und schon gar nicht mehr für die kostspielige Befriedigung klientelistischer Ansprüche.

In ihrer Bedrängnis hoffen die Regierenden auf die Zufuhr neuen Kapitals aus den Industrieländern,

17 Lanciné Sylla, *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*, Paris 1977, S. 18: „Die Staaten Afrikas sind Vulkane. Der Rauch des Tribalismus verdunkelt dauernd den politischen Himmel Afrikas. Ein Funke genügt, den Ausbruch zu bewirken. Die heutigen Staaten Afrikas haben nicht die Kraft, ihr Überleben zu sichern.“

und nur deshalb sind heute auch die Autokraten Afrikas bereit, dem westlichen Drängen nach einem Mehrparteiensystem zumindest äußerlich nachzugeben. Natürlich versuchen die Regierenden und ihr Anhang, die Macht oder zumindest einen möglichst großen Teil davon zu behalten, etwa indem sie sich mittels einer mehr oder minder geschickten Manipulation des demokratischen Prozesses eine Legitimation durch Wahlen verschaffen.

Dagegen streben heute diejenigen Klientelgruppen, die bisher nicht oder nicht in einem ihrem Anspruch entsprechenden Maß an der Macht beteiligt waren oder die in den letzten Jahrzehnten irgendwann davon ganz oder teilweise ausgeschlossen wurden, danach, einen Anteil dieser Macht zu eringen, indem sie sich als Parteien der demokratischen Opposition etablieren.

Die „demokratisch erneuerten“ ehemaligen Einheitsparteien und die neuen „oppositionellen“ Parteien unterscheiden sich nicht grundsätzlich voneinander. Sie sind vielmehr um politische Führer gruppierte klientelistische Gruppen. Eine programmatische Profilierung ist nur vereinzelt zu erkennen, alle bekennen sich zu Demokratie und Entwicklung. Die Diskussion um die neue Form des Staates ist diffus, wichtiger ist allen Akteuren in jedem Fall die Beteiligung an der Regierung. Typisch ist dafür die Entwicklung im Pionierland der Demokratisierung, in Benin, in dem die im Wahlkampf unterlegenen Politiker alles versuchen, um doch noch an der Regierung beteiligt zu werden¹⁸.

Bei den neuen demokratischen Parteipolitikern finden wir in der vorderen Linie viele vertraute Gesichter. Viele dieser neuen Politiker sind „alt“. Sie machten eine Karriere in den bisherigen Diktaturen, einige sind mit dem dabei zusammengegrafften Reichtum zu erfolgreichen Geschäftsleuten geworden, andere haben sich aus der unsicheren Existenz eines Funktionärs rechtzeitig in die internationalen Organisationen abgesetzt und dort auf angenehme Art politisch „überwintert“. Auch die neuen politischen Führer verkörpern das alte System des Klientelismus, der sich im Zeichen mehr oder minder manipulierter Wahlen vermutlich populistisch erweitern wird. Das wird aber nicht die Übel dieses Systems beheben, nämlich die damit verbundene klientelistische Umverteilung staatlicher Ressourcen und die entsprechende personelle Patronage.

18 Vgl. Jean Pascal Daloz, *L'itinéraire du pionnier: sur l'évolution politique béninoise*, in: *Politique Africaine*, (1992) 46, S. 132.

Die politische Klasse Afrikas wird nicht hinlänglich durch den Begriff der „Staatsklasse“¹⁹ beschrieben, da dieser ausschließlich ökonomisch definiert wird. Die immer deutlicher zutage tretende dualistische Teilung der afrikanischen Gesellschaft ist nicht nur ökonomisch, sondern auch kulturell bestimmt. Die Oberschicht ist gekennzeichnet durch die Beherrschung der von den Europäern übernommenen Amtssprache, europäische Bildung und eine am europäisch-amerikanischen Lebensstil orientierte Lebensweise. In ihrer zweiten und bald der dritten Generation ist die Verbindung zu den armen Verwandten, zum Dorf, zur traditionellen Lebensform fast nicht mehr vorhanden. Die soziale Distanz zum Volk ist größer geworden, nicht zuletzt durch eine zunehmende Monopolisierung der höheren Bildung. Dazu tritt die in afrikanischen „bürgerlichen“ Familien gängige Heiratspolitik. So vollzieht sich eine Art neuer Ethnogenese, nämlich die Bildung einer in Lebenskultur, Sprache, Denkweise und Zukunftschancen von der Masse der ländlichen und städtischen Armen weit entfernten Oberschicht.

Die Bande zwischen Volk und politischer Klasse in Afrika lockern sich; es besteht die Gefahr, daß sich das Volk von der politischen Klasse und damit auch vom Staat abkoppelt. Ein Anzeichen dafür sind die gewaltsamen Unruhen im September 1991 in Zaire, bei der das aufgebrachte Volk nicht nur die Geschäfte plünderte, sondern auch die Einrichtungen der modernen Infrastruktur und Industrie zerstörte. Drückt sich darin nicht ein grundlegendes Verneinen der modernen Entwicklung, der Staatsmacht und der derzeit regierenden Klasse aus?

Im Süden Malis kam es im Frühjahr 1992, trotz korrekter Parlaments- und Präsidentenwahlen, nicht nur zu gewaltsamen Angriffen gegen Staatsfunktionäre, sondern auch zur Steuerverweigerung, zur Inbesitznahme von Land, Wald und Wasser durch die Bevölkerung und schließlich auch zur Bildung einer Bauerngewerkschaft²⁰. Demokratisierung wird von der aufgebrachten Bevölkerung hier offensichtlich in erster Linie als Befreiung von der Herrschaft des Staates und der politischen Klasse verstanden²¹.

Es gibt also mögliche Anzeichen für ein Aufbegehren auch der Unterschicht. Dies deutete sich

19 Vgl. Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt 1981.

20 Im Januar 1992 gebildet von den Produzenten von Exportprodukten (cash-crops) (Syndicat National de Cotonniers et Vivriers).

21 Bei seinem Ausscheiden beklagte der für den politischen Wandel in Mali verantwortliche Übergangspräsident Amadou Touré den Widerstand der Zentralbürokratie mit ihrer

schon seit Jahren in dem von Entwicklungsexperten beklagten passiven Widerstand der Bauern und Viehzüchter gegenüber den vom Staat eingeleiteten Entwicklungsprojekten an. Ein weiterer Hinweis dafür, daß der gegenwärtige Demokratisierungsprozeß den Teil der Bevölkerung, der nicht unmittelbar eingebunden ist, nur wenig interessiert, ist die teilweise sehr niedrige Wahlbeteiligung auch bei den ersten freien Wahlen. In dem schon weitgehend verstäderten Sambia betrug die Wahlbeteiligung bei den Präsidentschaftswahlen, bei denen es um die Ablösung des jahrzehntlang autokratisch regierenden Kaunda ging, gerade 40 Prozent. Noch niedriger war die Wahlbeteiligung bei den Präsidentschaftswahlen in Mali am 12. und am 26. April 1992 mit nur 23,6 bzw. 20,9 Prozent²², d. h., an den Wahlen nahmen im wesentlichen nur die Funktionäre bzw. die vom Staat profitierenden Klientelgruppen teil.

IX. Voraussetzungen einer wirklichen Demokratisierung

Wie wir aus anderen Teilen der Welt und auch aus unserer eigenen Geschichte wissen, führt die Übernahme von in anderen Ländern bewährten Verfassungsbestimmungen nicht zu identischen, ja oft nicht einmal zu ähnlichen politischen Strukturen. Auch in Afrika werden sich durch die Übernahme europäischer Verfassungsbestimmungen und Wahlsysteme eigenständige Formen des politischen Lebens ergeben.

Die Ereignisse der beiden letzten Jahre zeigen, daß es für die kleinen Leute Afrikas bei den derzeitigen politischen Umwälzungen um ein Ende der Ausbeutung, die Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage und um eine Befreiung von der staatlichen Willkür geht. Sie erhoffen sich von der Demokratisierung Schutz vor den Belästigungen durch Geheimdienste, Polizei, Militär und Funktionäre. Für die politischen Führer geht es dagegen um eine Neuverteilung und nicht um eine Reduzierung von politischer Macht.

Die Diskussion um die beste Verfassung und das geeignetste Wahlrecht war – trotz der in einigen Ländern eingesetzten Verfassungskommissionen –

traditionellen Verachtung und Unverständnis gegenüber dem Anliegen der Bauern und Hirten, den diese gegenüber seinem Bemühen, durch die Ankündigung einer Dezentralisierung die Massen wieder mit dem Staat zu versöhnen, geleistet habe.

22 Vgl. Hélène Claudot-Hawad, Mali: La Troisième République face à la méfiance des ruraux, in: *Politique Africaine*, (1992) 46, S. 138.

bisher wenig profund und kreativ. Der Zentralstaat und das Präsidialsystem wurden bisher nicht ernsthaft in Frage gestellt. Die neuen Verfassungen und das Wahlrecht sind zumeist einfallslose Kopien europäischer Modelle. Dabei wäre es naheliegend, angesichts der Gefahr, daß sich aus den Kämpfen der Parteilöhner, der klientelistischen und ethnischen Gruppen ein staatszerstörender Flächenbrand entwickeln kann, gründlicher über die Verfassung des Staatswesens zu reflektieren. So böten sich föderalistische und kollegiale Regierungsformen schon deshalb an, weil für die verschiedenen politischen Gruppierungen die Teilhabe an der Macht unerläßlich ist: Opposition allein bietet kaum eine politische Zukunftschance. Wichtig wäre auch eine wirksame Gewaltenteilung und die Garantie einer unabhängigen Rechtsprechung. Doch hierüber wird kaum gründlich diskutiert. Auch die strukturellen Wirkungen der verschiedenen Wahlmethoden finden bisher kaum Beachtung.

Beim Abwägen, welche Chancen die Demokratie in Afrika hat, sollten wir allerdings nicht übersehen, daß für Lateinamerika, wo es seit 170 Jahren demokratische Verfassungen und Wahlen gibt, noch heute von vielen Beobachtern in Abrede gestellt wird, daß es sich dabei um wirkliche Demokratien handle²³. Wird man über die Demokratie in Afrika in einigen Jahren ähnliche Feststellungen treffen müssen? Kann man hoffen, daß – so wie sich Lateinamerika langsam von den autoritären und oligarchischen Legaten der iberischen Kolonialzeit zu befreien beginnt – auch Afrika die zentralistischen und autoritären Strukturen der kolonialen Vergangenheit und der ersten Jahrzehnte der Unabhängigkeit überwindet? Kann man mehr persönliche Freiheit, bessere Kontrolle der Regierungen, mehr soziale Gerechtigkeit erwarten? Sollte es möglich sein, daß dieser Prozeß sogar schneller abläuft als vergleichsweise in Lateinamerika? Trotz des derzeitigen krisenhaften Zustands der afrikanischen Staaten gibt es eine Reihe von Faktoren, die den Demokratisierungsprozeß in Afrika begünstigen.

Die Dauerwirkungen der autoritären Repression und Indoktrination der neopatrimonialen Herrschaften sind offenbar begrenzt geblieben. Die Mehrheit der Bevölkerung ist durch die größere zeitliche Nähe zur Tradition archaischer Gemeinschaftsstrukturen weniger autoritär geprägt als in Regionen mit langer patrimonialer Herrschaftsstruktur. Die politische Kultur der Bevölkerung ist, soweit man das überhaupt beurteilen kann, zwar auf personell-klientelistische Unterordnung

unter die Führung, auf den Vorrang des Alters und des männlichen Geschlechtes angelegt, aber es gibt in diesen Beziehungen das rationale Element wechselseitiger Verpflichtung. Es ist das Wesen des Klientelismus, daß der Klient seinen Vorteil sieht und sich nicht bedingungslos unterordnet. Hinter dem Klientelismus verbirgt sich noch eine zweite Tradition, die den demokratischen Pluralismus begünstigt: In der örtlichen oder tribalen Gemeinschaft gab es immer rivalisierende politische „Unternehmer“ und zwischen ihnen oft auch eine Art Gewaltenteilung.

Schließlich ist auch der europäische Etatismus und Zentralismus der afrikanischen politischen und sozialen Tradition fremd und faszinierte wohl mehr die politischen Führer, die darin eine Voraussetzung der raschen wirtschaftlichen Entwicklung und politischen Unabhängigkeit von der ehemaligen Kolonialmacht sahen, als die breiten Massen. Sicherlich gibt es einen deutlichen Trend zu oligarchischen Strukturen, aber diese sind, da sie noch vorwiegend auf unterschiedlichen Bildungschancen beruhen, weniger verfestigt, als wenn ihre Basis materieller Besitz, insbesondere Großgrundbesitz, wäre. Der westliche demokratische Lebensstil hat einen großen Einfluß auf die politische Klasse und die jüngere Führungsschicht, aber dieser Einfluß erreicht über Fernsehen und Radio auch das Volk.

Im volkreichsten Land Afrikas, Nigeria – dort lebt rund ein Fünftel der Bevölkerung Schwarzafrikas –, hat die zivile Gesellschaft immer ein hohes Maß von Autonomie gegenüber dem Staat erhalten, was sich in der Wahrung der persönlichen Rechte, einer unabhängigen Rechtsprechung, einer freien Presse und unabhängigen und aktiven Gewerkschaften ausdrückt, obwohl das Land nur kurze Zeiten demokratischer Regierungen erlebte²⁴. Aufbauend auf diesen positiven Faktoren gibt es auch unter den derzeitigen Bedingungen gute Möglichkeiten, die demokratischen Ansätze in der afrikanischen Gesellschaft zu stärken.

Eine Schlüsselrolle dafür kommt der Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung zu. Die Gefahr, daß im Rahmen der Gemeinden sich örtliche Notablenherrschaften verfestigen, ist gering gegenüber den großen Vorteilen, die sich daraus ergeben können. Die Bedürfnisse und Interessen der Mehrheit der Bevölkerung beziehen sich auf örtliche Fragen: Wasser, Gesundheitsversorgung, Schule, Wege und Märkte. Wir wissen, daß eine nachhaltige materielle Verbesserung der Lebensbedingungen, die sich auch nur entfernt mit dem Standard der Indu-

23 Vgl. Manfred Mols, *Demokratie in Lateinamerika*, Stuttgart 1985, S. 9.

24 Vgl. Jibrin Ibrahim, *Democratie à la nigeriane: les électeurs font la queue*, in: *Politique Africaine* (1991) 43, S. 131.

strieländer messen kann, für die Mehrheit der Menschen in den Entwicklungsländern weder heute noch morgen möglich ist. Dies ist jedoch nicht das einzige Kriterium für eine menschenwürdige Lebenssituation²⁵.

Der schwerwiegendste Vorwurf gegen den autoritären Staat in Afrika besteht darin, daß er versucht hat, die Menschen gerade der Möglichkeit zu berauben, in ihren gewachsenen Gemeinschaften die sie berührenden Entscheidungen zu treffen. Darum bildet die Deregulierung der Verwaltung und die Dezentralisierung der Entscheidungsebenen und Zuständigkeiten, die gleichzeitig natürlich mit einer Zuweisung der erforderlichen Ressourcen verbunden sein muß, die erste Priorität für eine richtig verstandene demokratische Entwicklung. Nur dadurch läßt sich auch der Zugriff der zentralen Eliten auf die staatlichen Ressourcen wirksam unterbinden.

An zweiter Stelle der Prioritätenliste steht die Verbesserung des Rechtsstaates für die Masse der Bevölkerung. Dazu ein Zitat des französischen Politologen J. F. Medard: „Die Beziehungen, die sich zwischen dem durchschnittlichen Afrikaner und den Repräsentanten des Staates entwickelt haben, sind verabscheuungswürdig: Das Verhalten der Funktionäre, Polizisten, Militärs gegenüber der Bevölkerung ist unerträglich. Die Bevölkerung ist ohne Möglichkeiten der Gegenwehr ihren Ausbeutungsversuchen ausgeliefert, ihrem Urteil und ihrer Willkür. In vielen afrikanischen Staaten haben die Polizisten gleichsam ein Recht über Leben oder Tod der Menschen, sie können ohne weiteres Verdächtige töten, diejenigen, die ihnen kein Geld geben, mißhandeln oder sie von einem Richter ohne Beweise zu einer Gefängnisstrafe verurteilen lassen. Ohne Geld oder Beziehungen gibt es keine Rettung. Dieser tägliche Autoritarismus mit seinen Konsequenzen für die Bevölkerung wurde zu lange verheimlicht.“²⁶

Eine weitere Forderung ist, das Recht auf Eigentum an Grund und Boden für Kleinbauern und die armen Städter zu regeln bzw. zu schützen. Bauern und Handwerkern muß es möglich sein, sich ungehindert von staatlicher Bevormundung wirtschaftlich zu betätigen. In diesem Zusammenhang gehört, daß sich Organisationen wie Bauernverbände, Genossenschaftsverbände und Gewerkschaften frei entfalten können. Da die herrschenden Eliten in der Bildung unabhängiger Interessengruppen eine mögliche Bedrohung ihrer Machtstellung sahen, verhinderten oder behinder-

ten sie bislang die Gründung solcher Organisationen oder versuchten, sie in die Einheitsparteien einzugliedern und damit zu entmachten. In einer sich wirtschaftlich und sozial differenzierenden Gesellschaft ist es nur über derartige Organisationen möglich, daß die Masse der Bevölkerung den erforderlichen Freiraum und auch die Chancen erhält, die sie für ihr Überleben und eine Verbesserung ihrer materiellen Lage benötigt.

In der Demokratisierungsdiskussion wird oft übersehen, daß auf Afrika durch das demographische Wachstum Probleme zukommen, die das Gesicht des Kontinents tiefgreifend verändern werden. Die Bevölkerung Afrikas südlich der Sahara – daran können auch noch so wirksame Bevölkerungsplanungsprogramme nichts mehr ändern – wird von derzeit ca. 500 Millionen auf 1 Milliarde im Jahre 2010 wachsen. Das bedeutet bei vorsichtigen Schätzungen, daß die Verstädterung Afrikas das Niveau Lateinamerikas erreichen wird. Wie in Asien und Lateinamerika werden Riesenstädte entstehen. In diesem Prozeß werden die heutigen Sozialstrukturen durch neue ersetzt werden, das System sozialer Beziehungen wird sich grundlegend ändern.

X. Europäische Afrikapolitik

Was kann die europäische Außen- und Entwicklungspolitik zugunsten der Demokratisierung Afrikas beitragen?

Es besteht die große Gefahr, daß die europäische Politik die soziopolitischen Faktoren, die die politischen Veränderungen beeinflussen, in Zukunft ebenso verkennt wie in der Vergangenheit, in der man die autokratischen Regime, die man jetzt mißbilligt, nachhaltig förderte und die politischen Wirkungen, die von der Entwicklungshilfe ausgehen, nicht sehen wollte.

Die bisherige Handhabung der politischen Konditionierung läßt wenig Gutes erwarten. An einigen Ländern wird noch ein Exempel statuiert, während man sonst den Eindruck hat, daß in den westlichen Außenministerien inzwischen die Angst umgeht, daß man in Afrika mit dem Drängen auf Mehrparteiensysteme eine Lawine losgetreten hat, an deren Ende wie in Liberia und Somalia Chaos und Anarchie stehen könnte. So geben sich die Regierungen in Paris, Brüssel und Bonn in letzter Zeit wieder mit kosmetischen Korrekturen der afrikanischen Herrschaftspraxis zufrieden. Damit werden aber die Probleme der politischen Ordnung in Afrika nicht gelöst.

25 Vgl. Richard F. Behrendt, *Soziale Strategie für Entwicklungsländer*, Frankfurt/M. 1965, S. 520f.

26 J. F. Medard, *Autoritarismes et démocraties*, in: *Politique Africaine*, (1991) 43, S. 101.

Für die Zukunft Afrikas wird es entscheidend sein, daß die Führungsschicht Afrikas ihre Energie nicht mehr nur darauf konzentriert, politische Macht- und Verteilungskämpfe um staatliche Ressourcen zu führen, sondern sich darauf verständigt, wie das notwendige Minimum an öffentlicher Ordnung aufrechterhalten und wie ein Maximum an Freiheit für die wirtschaftlichen Initiativen von unten gesichert werden kann. Alle Ansätze, die in diese Richtung gehen, sollte man nachdrücklich unterstützen.

Es geht darum, daß die bestehenden Herrschaftsstrukturen Schritt für Schritt liberalisiert werden. Es bedeutet einen wichtigen Fortschritt, wenn konkurrentielle Wahlen stattfinden, auch wenn diese nicht oder noch nicht unseren Kriterien entsprechen, wenn es eine verhältnismäßig freie Presse gibt und die Menschenrechte einigermaßen respektiert werden²⁷.

²⁷ Die Entwicklungskonzeption des BMZ für Afrika (Anm. 8) vertritt denn auch im wesentlichen diese realistische Haltung.

Für die weitere politische Entwicklung Afrikas ist es ausschlaggebend, ob die Führungsschicht Afrikas zum unternehmerischen Engagement gebracht werden kann, ob die kleinen Bauern und Handwerker von den sie bedrückenden wirtschaftlichen und administrativen Fesseln befreit werden können. Es gilt, die örtliche Selbstverwaltung und Verantwortung zu fördern und den Rechtsschutz einschließlich des Rechts auf Eigentum für alle, auch die kleinen Leute, zu stärken. Dies sind Voraussetzungen dafür, daß das Verständnis für die humane Qualität des demokratischen Verfassungs- und Rechtsstaats auch in Afrika Wurzeln schlägt. Wenn in diese Richtung Fortschritte erfolgen, dann haben wir in der Tat Grund, für Schwarzafrika nicht mehr ganz so pessimistisch zu sein.

Die europäischen Idealvorstellungen über Demokratie sind als Maßstab für die weitere politische Entwicklung wenig brauchbar. Es geht darum, den afrikanischen Bauern und Bäuerinnen, den kleinen Handwerkern, den städtischen Armen wenigstens eine gewisse Einwirkungsmöglichkeit und Kontrolle ihrer Eliten zu verschaffen. Erst damit beginnt die Demokratie in Afrika.

Multilaterale Entwicklungspolitik

I. Einleitung

Über den Sinn und die Relevanz der Entwicklungshilfe (bzw. -zusammenarbeit) gibt es einen lang anhaltenden Streit¹. Reduziert man ihre Bedeutung auf den Umfang von Ressourcen, die in die Dritte Welt fließen, so läßt sich seit Beginn der achtziger Jahre ein deutlicher Zuwachs feststellen. Der Rückgang von Direktinvestitionen, Export- und Bankkrediten sowie eine leichte Steigerung der Mittel für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)² haben dazu geführt, daß sich die Nettozuflüsse in die Entwicklungsländer 1991 bereits zu 44 Prozent aus Entwicklungshilfe zusammensetzten (1981: 26 Prozent)³. Die Länder in Subsahara-Afrika sind bei ihren Mittelzuflüssen heute sogar fast vollständig von ODA abhängig. Um so wichtiger ist daher die Frage nach der konkreten Ausgestaltung und Qualität der Entwicklungszusammenarbeit.

II. Multilaterale Geber

In der entwicklungspolitischen Diskussion ist die Unterscheidung zwischen bi- und multilateraler Entwicklungshilfe gebräuchlich. Die Trennung deutet darauf hin, daß bestimmte Merkmale der Entwicklungszusammenarbeit darauf zurückzuführen sind, ob es sich bei einem sogenannten Geber um einen einzelnen Staat oder eine internationale Einrichtung handelt. Die wichtigsten multilateralen Institutionen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, lassen sich folgendermaßen kategorisieren:

1 Einen Überblick über diese Diskussion gibt z.B. L. Klemp, *Entwicklungshilfekritik. Analyse und Dokumentation*, (DSE, Themendienst der Zentralen Dokumentation Nr. 7), Bonn 1988. Entwicklungshilfe hat nur einen begrenzten Einfluß auf die Lebensbedingungen in den Ländern der Dritten Welt. Die internationale Handels- und Finanzpolitik, die Sozial- und Herrschaftsstrukturen in den Entwicklungsländern sowie andere Faktoren haben für den Entwicklungsprozeß eine weitaus größere Bedeutung.

2 ODA – Official Development Assistance.

3 Daten aus: OECD, *Development co-operation. Efforts and policies of the Development Assistance Committee*, 1992 Report, Paris 1992, S. 79; DAC – Development Assistance Committee.

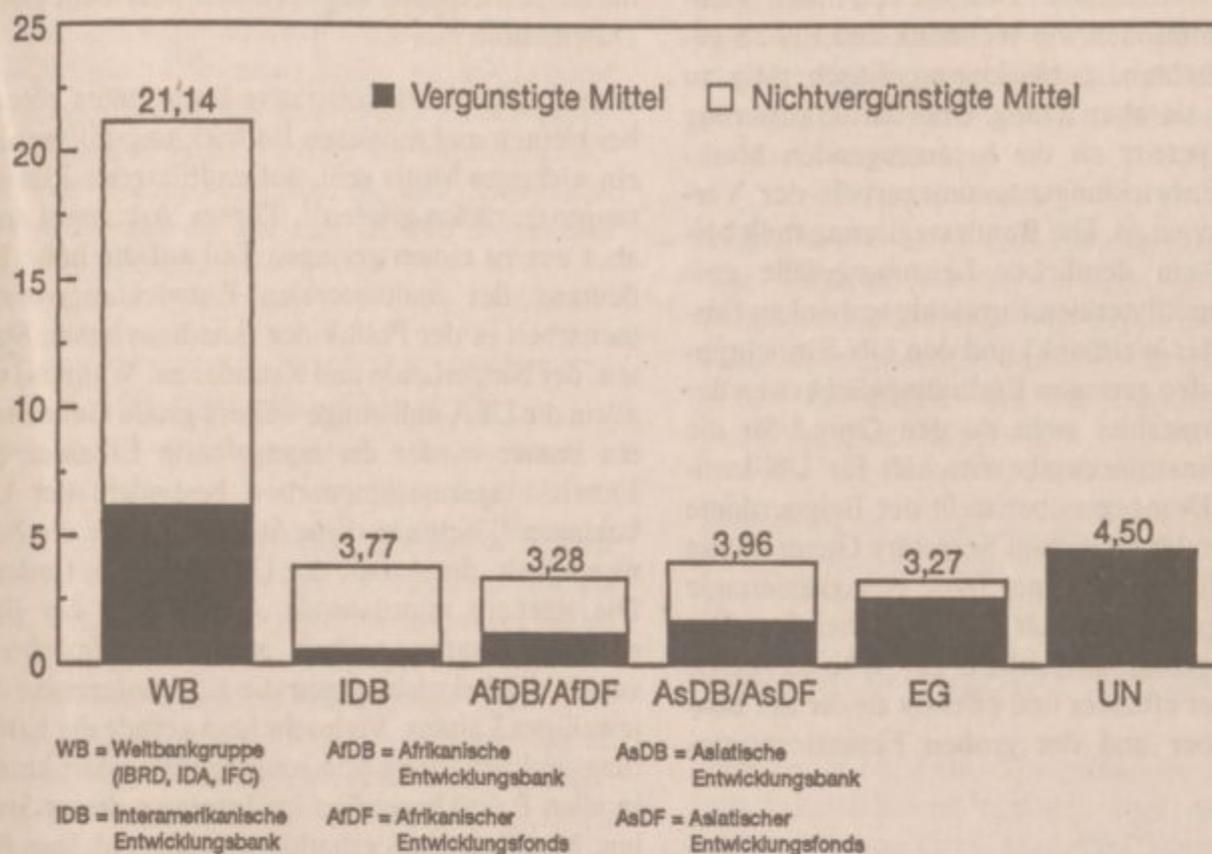
- *Die Fonds und Programme der Vereinten Nationen*: Hierzu zählen u. a. das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Kinderhilfswerk (UNICEF), das Welternährungsprogramm (WFP) und der Bevölkerungsfonds (UNFPA).
- *Die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen*: Hierzu zählen v. a. vier große Organisationen mit einem sektoralen Schwerpunkt: die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).
- *Die Weltbank (-gruppe)*⁴: Für die Entwicklungszusammenarbeit sind vor allem die Internationale Bank für Wiederaufbau (IBRD) und die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) von herausragender Bedeutung.
- *Die regionalen Entwicklungsbanken*: Dies sind v. a. die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) und die Asiatische Entwicklungsbank (AsDB). Daneben existieren noch subregionale Entwicklungsbanken (z. B. die Karibische und die Islamische Entwicklungsbank).
- *Die Europäische Gemeinschaft*: Die Entwicklungspolitik der EG setzt sich aus dem Lomé-Abkommen mit 69 afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP-)Staaten sowie zahlreichen anderen Vereinbarungen mit einzelnen Regionen und Ländern zusammen.

Die Zuordnung der EG zum Kreis der multilateralen Geber ist zwar gebräuchlich, aber nicht unproblematisch. Die EG nimmt eine Zwitterstellung zwischen einem bi- und multilateralen Geber ein, da ihre Strukturen hinsichtlich der Mitgliedschaft, Entscheidungsverfahren usw. nur sehr begrenzt einen internationalen Charakter aufweisen. Cassen⁵ betont deshalb den *multinationalen* Charakter der EG-Entwicklungspolitik, und der Entwick-

4 Auch die einzelnen Institutionen der Weltbankgruppe sind Sonderorganisationen der UN. Ihre Aufgabenstellung als „Bank“ und ihr gewichtetes Stimmrechtsverfahren unterscheidet sie aber gravierend von den übrigen Sonderorganisationen, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

5 Vgl. R. Cassen, *Entwicklungszusammenarbeit*, Bern-Stuttgart 1990, S. 375.

Mrd. US-\$



Quelle: Daten aus (z. T. berechnet nach): OECD 1992: A-39.

lungshilfesausschuß der OECD (DAC)⁶ spricht von einer Art des kollektiven Bilateralismus.

III. Bilaterale versus multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Bereits in den sechziger und siebziger Jahren gab es eine Diskussion um die Frage, ob die multilaterale Entwicklungshilfe „besser“ als die bilaterale und deshalb eine weitere Internationalisierung wünschenswert sei⁷. Der Pearson-Bericht von 1969 erkannte in der multilateralen Hilfe einige Vorteile. Er plädierte aber dafür, „daß der bilaterale Verteilerweg weiterhin vorgezogen wird“⁸.

Verschiedene entwicklungspolitische Experten leiten heute von der Zunahme globaler Herausforderungen die Notwendigkeit ab, die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit auszubauen. In der Be-

endigung des Ost-West-Konflikts, der die Arbeit vieler internationaler Einrichtungen blockierte oder erschwerte, erkennen sie die Chance, daß die multilaterale Arbeit auch für die Entwicklungspolitik eine größere Rolle spielen könnte⁹. Vor allem die Entwicklungsländer plädieren dafür, die neue weltpolitische Situation zu nutzen, um auch in der Entwicklungspolitik den Multilateralismus zu fördern¹⁰, während die Regierungen und Parlamente insbesondere der großen Geberstaaten an bilateralen Handlungsspielräumen zur Durchsetzung der jeweiligen Interessen festhalten wollen.

und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Berichte der Kommission für Internationale Entwicklung, Wien u.a. 1969, S. 255. Der Pearson-Bericht empfahl aber, den damaligen Anteil der multilateralen Entwicklungshilfe von 10 auf mindestens 20 Prozent auszuweiten.

⁹ Vgl. F. Nuscheler, in: Deutscher Bundestag (Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit): Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Grundsätze und Strategien für die Entwicklungspolitik in den 90er Jahren“, Stenographisches Protokoll Nr. 12/21, Bonn 1991, S. 106 ff.; A. G. Koetz/M. Otte, Krise und Reform der UN-Entwicklungshilfe, in: Außenpolitik, (1992) 2, S. 185 f.

¹⁰ Siehe z. B. die Jakarta-Erklärung der Blockfreien-Bewegung, abgedruckt in: epd-Entwicklungspolitik, (1992) 20/21, S. g-i.

⁶ Vgl. OECD, Rückblick auf fünfundzwanzig Jahre der Zusammenarbeit im Dienst der Entwicklung. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe, Bericht 1985, Paris 1985, S. 225.

⁷ Vgl. H. Bräker, Multilaterale Hilfeleistung für Entwicklungsländer, Köln-Opladen 1968; J. Betz, Die Internationalisierung der Entwicklungshilfe, Baden-Baden 1978.

⁸ L. B. Pearson, Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme

Die Meinungen darüber, welche Qualität die Arbeit internationaler Institutionen besitzt, gehen allerdings weit auseinander. Grundsätzliche Skepsis gegenüber der Effizienz von multilateralen Organisationen ist nicht nur in der öffentlichen Meinung weit verbreitet¹¹. Während zahlreiche westliche Industrieländer zwar die von ihnen dominierten Institutionen wie Weltbank und EG als geeignet betrachten, entwicklungspolitisch tätig zu sein, sehen sie aber häufig Überbürokratisierung und Inkompetenz als die herausragenden Merkmale der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen an. Die Bundesregierung stellt beispielsweise ein deutliches Leistungsgefälle zwischen den multilateralen Entwicklungsbanken (insbesondere der Weltbank) und den UN-Einrichtungen fest. In den geringen Einflußmöglichkeiten der Hauptbeitragszahler sieht sie den Grund für die schwache Finanzierungsbereitschaft für UN-Institutionen¹². Demgegenüber stellt der Beigeordnete Generalsekretär (Assistant Secretary General) van Arendonk für die achtziger Jahre eine gravierende Verbesserung der Qualität der UN-Arbeit fest. Die Entwicklungszusammenarbeit der UN sei heute nicht weniger effizient und effektiv als die der bilateralen Geber und der großen Finanzinstitutionen¹³.

IV. Bedeutung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Den überwiegenden Teil der Mittel für öffentliche Entwicklungshilfe setzen die Geberländer für die bilaterale Zusammenarbeit ein. Nur 21 Prozent (bzw. unter Berücksichtigung der Mittel für die EG-Entwicklungspolitik 28 Prozent) ihrer ODA führten die Industrieländer, die dem DAC angehören¹⁴, 1989–1991 an multilaterale Stellen ab¹⁵. Traditionell gelten die skandinavischen Staaten und die Niederlande (sowie mit Einschränkung Kanada) als besonders aufgeschlossen gegenüber den Aktivitäten von (zumindest einigen) multilateralen Institutionen. Sie führen weit mehr als 30 Prozent ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe an diese Stellen ab. Auffällig ist, daß die Entwicklungszusammenarbeit

dieser Länder im Vergleich zu anderen Gebern unter verschiedenen Kriterien positiv heraussticht: Der Umfang ihrer Leistungen gemessen am BSP und der Anteil, den die ärmsten Entwicklungsländer von ihrer ODA erhalten, ist besonders hoch. Auch der Anteil der Aufwendungen zur Grundbedürfnisbefriedigung liegt deutlich über dem DAC-Durchschnitt¹⁶.

Geringe eigene administrative Kapazitäten können bei kleinen und mittleren Entwicklungshilfegebern ein wichtiges Motiv sein, auf multilaterale Einrichtungen zurückzugreifen¹⁷. Dieses Argument trifft aber nur zu einem geringen Teil auf die hohe Bedeutung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit in der Politik der skandinavischen Staaten, der Niederlande und Kanadas zu. Während vor allem die USA und einige weitere große Geberstaaten immer wieder die mangelhafte Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit besonders der UN beklagen¹⁸, betonen diese Staaten gerade die Notwendigkeit, die Arbeit der UN-Stellen zu fördern. Die stärkere multilaterale Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit von „Mittelmächten“ verstößt dabei nicht gegen die Eigeninteressen des jeweiligen Landes. Vielmehr liegt gerade die Erhaltung und Schaffung von multilateralen Strukturen in allen Politikbereichen im Interesse dieser Staaten: Multilaterale Verhandlungswege eröffnen Beteiligungsmöglichkeiten für „Mittelmächte“¹⁹. Das relativ hohe finanzielle Engagement der nordischen Staaten und der Niederlande insbesondere für das UNDP und andere UN-Fonds und -Programme ermöglicht diesen Staaten eine deutlich größere Einflußnahme in diesen Institutionen, als dies

16 Vgl. ebd.; UNICEF, Zur Situation der Kinder in der Welt 1993, Köln 1992, S. 13. Während nach UNICEF-Berechnungen z.B. Norwegen 19,7 Prozent seiner bilateralen Entwicklungshilfe für die Grundbedürfnisbefriedigung einsetzt, beträgt dieser Anteil für Deutschland nur 1,9 Prozent.

17 Dies war über einen längeren Zeitraum einer der wichtigsten Gründe für die multilaterale Ausrichtung z.B. der italienischen Entwicklungspolitik. Vgl. D. Keschull, Italien, in: M. Holthus/D. Keschull (Hrsg.), Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder, Bd. 1, Hamburg 1985, S. 697 ff.

18 Siehe zur Haltung der USA gegenüber der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und den UN z.B. M.P. Karns/K.A. Mingst (Hrsg.), The United States and Multilateral Institutions, London u.a. 1990; M. Williams, U.S. Multilateral Development Assistance Policy. A Report Prepared as a Contribution to a Comparative Study by The North-South Institute (Ottawa), Washington, D.C. 1989.

19 Siehe hierzu ausführlich: O. Stokke (Hrsg.), Western Middle Powers and Global Poverty, Uppsala–Stockholm 1989; B. Mothander/K. Flodman, Swedish Multilateral Development Assistance. A report prepared as contribution to a study by the North-South Institut (Ottawa), Canada, on Donor Countries and Multilateral Aid, (Studie im Auftrag des schwedischen Außenministeriums), Stockholm 1989; D.R. Protheroe, Canada and Multilateral Aid. A Report Prepared as a Contribution to a Comparative Study on Donor Countries and Multilateral Development Aid by the North-South Institute (Ottawa), Ottawa 1991.

11 Vgl. A. G. Koetz/M. Otte (Anm. 9), S. 185.

12 Vgl. Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Perspektiven der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit einschließlich der parlamentarischen Kontrolle, (Informationsvermerk 11/92), Bonn 1992, S. 6.

13 Vgl. J. van Arendonk, in: Deutscher Bundestag (Anm. 9), S. 99.

14 Bis auf Griechenland, Island, Luxemburg und die Türkei gehören alle OECD-Mitglieder dem DAC (Development Assistance Committee) an.

15 Vgl. OECD (Anm. 3), S. 92.

bei den multilateralen Entwicklungsbanken möglich wäre²⁰.

Die unterschiedlichen Prioritäten der DAC-Länder gegenüber den verschiedenen multilateralen Institutionen spiegeln sich auch bei der Aufteilung der finanziellen Mittel deutlich wider. Während die „UN-freundlichen“ Länder Finnland, Norwegen und Schweden mehr als 60 Prozent (Dänemark 47, Kanada 41 Prozent) ihrer multilateralen ODA 1991 an UN-Stellen abführten, beliefen sich diese Werte für die Bundesrepublik und Großbritannien auf nur 16 und für Frankreich auf neun Prozent²¹.

V. Komparative Vorteile

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit weist eine Reihe von Besonderheiten auf, die sie von der bilateralen Zusammenarbeit unterscheidet und damit auch teilweise legitimiert. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene detaillierte Studien durchgeführt, die sich mit den wichtigsten Merkmalen der multilateralen Arbeit auseinandersetzen. Die Studien analysieren nicht primär die Unterschiede zwischen der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, sondern versuchen, die speziellen Vorteile („comparative advantages“) multilateraler Stellen gegenüber anderen internationalen Einrichtungen herauszuarbeiten. Die potentiellen, komparativen Vorteile von multilateralen Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit können folgendermaßen zusammengefaßt werden²²:

- *Der universelle/globale Charakter der Entwicklungszusammenarbeit:* Die hierarchische Struktur der bilateralen Arbeit („Geber – Nehmer“) tritt in den Hintergrund. Die Entwicklungsländer sind an der Gestaltung der Arbeit der multilateralen Institutionen wesentlich beteiligt.

20 Diese vier Länder zählten beispielsweise 1991 zu den sechs Hauptbeitragszahlern des UNDP. Vgl. UNDP, 1991 UNDP Annual Report, New York 1992.

21 Vgl. OECD (Anm. 3), S. A-36.

22 Vgl. Danida (Department of International Cooperation, Danish Ministry of Foreign Affairs), Effectiveness of Multilateral Agencies at Country Level. Case Study of 11 Agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, 11 Bde., Copenhagen 1991, hier: Bd. 1, S. 8 ff.; Ministry of Foreign Affairs (Niederlande), Policy document on multilateral development cooperation. An evaluation of the multilateral organisations as a channel for Dutch aid, The Hague 1992, S. 129 ff.; A. G. Koetz/M. Otte (Anm. 9); R. Cassen (Anm. 5), S. 395 f.; L. B. Pearson (Anm. 8), S. 260 ff.

- *Wegfall von Eigeninteressen der Geber:* Außen-, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Eigeninteressen bei der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit führen dazu, daß entwicklungspolitische Ziele mit anderen Interessen der Geberstaaten konkurrieren. Die multilaterale Arbeit kann die dadurch entstehenden regionalen und sektoralen Verzerrungen korrigieren. Kommerzielle Interessen (z. B. in Form von Lieferbindungen) werden ausgeschaltet.

- *Koordination der Entwicklungszusammenarbeit:* Multilaterale Stellen sind „natürliche“ Instanzen zur Koordination entwicklungspolitischer Aktivitäten. Sie entlasten die Administrationen der Geber- wie der Empfängerländer und bündeln die Ressourcen.

- *Einbettung in Entwicklungsstrategien:* Multilaterale Stellen verfügen über die Kapazität, Projekte und Programme mit analytischen Elementen zu verbinden. Die Aktivitäten werden in eine Entwicklungsstrategie eingebunden.

- *Präsenz in den Entwicklungsländern:* Multilaterale Einrichtungen verfügen über ein Vertretungsnetz „vor Ort“. Dadurch können sie die jeweiligen Bedingungen und Bedürfnisse besser einschätzen.

- *Zugang zu Know-how:* Die bestehenden internationalen Facheinrichtungen sichern den Zugang zu dem jeweils erforderlichen Spezialwissen.

Komparative Vorteile der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit müssen nicht zwangsläufig auf jede internationale Einrichtung zutreffen. Die globale Struktur einer multilateralen Institution, die auch durch gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist, ist zwar bei den UN-Stellen, nicht aber bei der EG und der Weltbank gesichert. In einigen internationalen Einrichtungen ist es den Geberländern möglich, auch ihre kommerziellen Interessen durchzusetzen. Mechanismen, die de facto zur Lieferbindung führen, setzen den DAC-Grundsatz der ungebundenen multilateralen Hilfe oftmals außer Kraft²³.

23 Siehe zur Lieferbindung von multilateraler Entwicklungshilfe z. B.: C. J. Jepma, The Tying of Aid, Development Centre Studies (OECD), Paris 1991, S. 37 ff.

Tabelle 1: Die potentiellen, komparativen Vorteile multilateraler Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit

Komparative Vorteile	UN-Programme ¹	UN-Sonderorganisationen ²	Humanit. UN-Stellen ³	Weltbank ⁴	Regionalbanken ⁵	EG
1. Eintreten für spezielle Zielgruppen und Ansätze	**	*	**			
2. Kapazität zur Gewährung von Katastrophenhilfe	**	*	**			**
3. Neutrale Beratung in allen Entwicklungsbereichen	**	**	**	*	*	
4. Zugang zu finanziellen Mitteln	*		*	**	**	**
5. Ausschaltung kommerzieller Interessen	**	**	**	*	*	
6. Zugang zu weltweiter Forschung und internationalen Experten	*	**		**	*	
7. Verbindungen zwischen Analysen, Politikdialog und Projekten	*	*		**	*	*
8. Präsenz in vielen Entwicklungsländern	**	*	**	*		**
9. Möglichkeiten für einen Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern	**	**	**	**	**	
10. Von den Entwicklungsländern kontrollierte Organisationen	**	**	*		*	

* = großer Vorteil; ** = kleiner Vorteil. Folgende Stellen sind in dem Schaubild berücksichtigt: 1 UNDP, UNSO, UNICEF; 2 FAO, ILO, WHO; 3 UNHCR; 4 IBRD, IDA; 5 AIDB, AsDB.

Quelle: DANIDA (Anm. 22), S. 7.

VI. Weltbank versus Vereinte Nationen?

Viele der neueren Studien²⁴, die sich mit komparativen Vorteilen multilateraler Institutionen auseinandersetzen, entstanden im Auftrag der Geberländer, die eine besonders engagierte Politik gegenüber der UN-Entwicklungszusammenarbeit verfolgen. Trotz der Unterschiede im Vorgehen und bei den Schlußfolgerungen der nordischen,

24 Vgl. insbesondere: Danida (Anm. 22); Ministry of Foreign Affairs (Niederlande) (Anm. 22); The Nordic UN Project, The United Nations in Development. Reform Issues in the Economic and Social Fields. A Nordic Perspective. Final report by the Nordic UN Project, Stockholm 1991. Siehe auch die zahlreichen Studien, die für das Nordic UN Project angefertigt wurden und im Abschlußbericht aufgeführt sind.

niederländischen und dänischen Untersuchungen sind eine Reihe von übereinstimmenden Motiven zu erkennen. Die Intention der Studien ist es, aus einem systematischen Vergleich der einzelnen multilateralen Agenturen Argumente zu entwickeln für die Diskussion um

- die stärkere Nutzung von multilateralen Stellen im Hinblick auf deren tatsächliche komparativen Vorteile;
- die Reformierung des UN-Wirtschafts- und Sozialbereichs;
- die bestehende Arbeits- und Kompetenzverteilung zwischen den multilateralen Stellen. Dabei ist besonders die Rollenverteilung zwischen den multilateralen Entwicklungsbanken und den UN-Stellen von Bedeutung;
- die finanziellen Mittel, die für die entwicklungs-

politischen Aktivitäten der UN-Einrichtungen zur Verfügung stehen;

- eine gerechtere Lastenverteilung („burden-sharing“) zwischen den Geberstaaten bei der Mittelausstattung der UN-Stellen.

Die Diskussionsstränge führen letztlich zu der Frage nach der Notwendigkeit einer Umgestaltung des Systems der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Ein Haupthindernis für solche Bemühungen ist auf der einen Seite die dominierende Rolle der Weltbank, auf der anderen Seite die damit einhergehende schwache Stellung der UN-Einrichtungen. Angesichts der Stärke der Weltbank ist es für andere multilaterale Stellen schwer, ein eigenes Profil zu entwickeln und über „comparative advantages“ zu verfügen, die die eigene Arbeit legitimieren. Ihre Bedeutung erstreckt sich nicht nur auf das Finanzvolumen, wie es von der Nordic-Studie betont wird²⁵. Vielmehr liegt die führende Rolle der Weltbank auch darin begründet, daß es ihr gelungen ist, ihre Aufgabengebiete ständig zu erweitern und ihre analytischen Fähigkeiten so einzusetzen, daß sie die politischen Strategien und Prioritäten der Entwicklungsländer erheblich beeinflussen kann. Sie konnte deshalb entscheidend zur Durchsetzung des Konzepts der „Strukturanpassungspolitik“ beitragen, das wegen seiner negativen sozialen Auswirkungen zu heftigen Kontroversen in der entwicklungspolitischen Diskussion geführt hat²⁶.

Die Weltbank ist heute nicht mehr allein auf dem Gebiet der Entwicklungsfinanzierung tätig, das ursprünglich auch ein Aufgabenbereich der UN sein sollte²⁷. Die Technische Zusammenarbeit (TZ), die im Mittelpunkt der UN-Arbeit steht, ist zunehmend auch ein Aufgabenfeld, auf dem die Weltbank tätig wird. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das die zentrale Finanzierungs- und Koordinierungsstelle für die Technische Hilfe sein soll, gab 1969 für die TZ noch viermal mehr Gelder als die Weltbank aus; heute ist das Volumen der TZ der Weltbank um ein Vielfaches höher²⁸.

25 Vgl. The Nordic UN Project, Perspectives on Multilateral Assistance, Stockholm 1990, S. 13ff.

26 Siehe zur Diskussion um das Konzept der Strukturanpassung z. B.: R. Tetzlaff, Strukturanpassung – das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen, in: D. Nohlen/F. Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn 1992³, S. 420–445.

27 Vor der Gründung der „Weltbanktochter“ IDA gab es konkrete Planungen, die UN mit dem Bereich der finanziellen Zusammenarbeit zu „weichen“ Bedingungen zu beauftragen. Vgl. H. W. Singer, The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U. N., in: G. M. Meier/D. Seers (Hrsg.), Pioneers in Development, Oxford 1984, S. 275–314.

28 Vgl. A. G. Koetz/M. Otte (Anm. 9), S. 190; Kienbaum & Partners, A Strategy-Based Senior Management Structure

Die wichtigsten Schwächen der UN-Entwicklungsarbeit hat bereits 1969 der sogenannte Jackson-Bericht aufgezeigt²⁹, dessen Empfehlungen 1970 zur „Konsensus Resolution“ der Generalversammlung (GA res. 2688 [XXV]) geführt haben. Das UNDP hat zwar dadurch das Mandat erhalten, die Führungsrolle im UN-System zu übernehmen. Es hat allerdings nie die Chance erhalten, eine wirkliche Bedeutung zu erlangen³⁰. Die unzureichende finanzielle Ausstattung des Programms, die fehlenden Möglichkeiten, ein angepaßtes und flexibles Instrumentarium entwickeln zu können, sowie die mangelnde politische Bereitschaft vieler Staaten, das Gewicht des UNDP zu erhöhen und seine Leitungsfunktion anzuerkennen, haben dies verhindert.

Die Entwicklungsländer besitzen zwar ein Interesse an einer finanziell und politisch bedeutsameren UN-Entwicklungshilfe. Zugleich verhindern sie aber auch eine Gewichtsverlagerung zugunsten der Vereinten Nationen. Meist ist das relativ schwache Planungsministerium Ansprechpartner für das UNDP und anderer UN-Stellen in den Entwicklungsländern, während die multilateralen Entwicklungsbanken in der Regel mit dem wesentlich mächtigeren Finanzministerium zusammenarbeiten. Die Möglichkeiten, Einfluß auf die Entwicklungsstrategie und -prioritäten eines Landes auszuüben, sind folglich geringer. Fallstudien³¹ bestätigen, daß die Regierungen der Entwicklungsländer das UNDP nicht als Partner für den „politischen Dialog“ und als Entwicklungshilfe-Koordinator akzeptieren. Sie nehmen das Entwicklungsprogramm vielmehr vorrangig als Institution wahr, die zur Finanzierung von Maßnahmen dient. Die konzeptionelle Monopolstellung der Weltbank wird dadurch auch von den Ländern der Dritten Welt verfestigt.

Die Entwicklungsländer schwächen das UNDP zusätzlich, indem sie dafür mitverantwortlich sind, daß die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit oftmals in den Hintergrund tritt. Häufig nutzen sie es dann, wenn andere Geber nicht bereit sind, die Finanzierung von Maßnahmen zu übernehmen. Mit dem Ruf, „donor of last resort“ zu sein, konterkariert das UNDP nicht nur selbst sein Bemühen, „entwicklungspolitischer Ratgeber“ zu sein, sondern auch den Versuch, mehr Gelder bei den Gebern einzuwerben.

Die geringe finanzielle Ausstattung ist wiederum eine wesentliche Ursache auch für die schwache Stellung des Entwicklungsprogramms als Koordi-

for the United Nations Development Programme (UNDP), New York 1991, S. 2ff.

29 United Nations, A Study of the Capacity of The United Nations Development System, 2 Bde., Genf 1969.

30 Vgl. The Nordic UN Project 1991 (Anm. 24), S. 57f.

31 Vgl. The Nordic UN Project 1990 (Anm. 25).

nator für Entwicklungshilfe, wozu nur ein Geber mit einem umfangreichen Ressourcenpotential in der Lage ist. Auch innerhalb des UN-Systems tritt das UNDP als Koordinator kaum in Erscheinung. Jede UN-Einrichtung verfolgt daher ihre eigenen Interessen, so daß „agency salesmanship“ zu den Haupthindernissen einer abgestimmten Entwicklungspolitik zählt³².

Die wichtigste Warnung des Jackson-Reports hat seit der Veröffentlichung des Berichts anhaltende Aktualität: Ohne ein zentrales „Hirn“ des UN-Entwicklungshilfesystems könnte sich leicht die Geschichte der Dinosaurier wiederholen³³.

VII. Die künftige Rolle der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Das bilaterale Vorgehen ist noch immer die wichtigste Form der Entwicklungszusammenarbeit. Auch für die nächsten Jahre ist nicht zu erwarten, daß die DAC-Länder den Anteil der multilateralen zu Lasten der bilateralen Arbeit ausbauen werden. Aus Sicht der meisten Geber-Länder sind die Interessen, die sie mit der Entwicklungshilfe verfolgen, bilateral besser durchzusetzen als multilateral.

Die großen Geberländer haben in der Vergangenheit nur die multilateralen Stellen gestärkt, bei denen sie alleine oder wesentlich die politische Ausrichtung bestimmen konnten. Der Weltbank ist es dadurch gelungen, die wichtigste multilaterale Institution für die Entwicklungszusammenarbeit zu werden. Ihr werden auch weiterhin neue Aufgabengebiete zugewiesen (z.B. Strukturanpassung der ehemals sozialistischen Staaten).

Die Position der EG-Entwicklungspolitik ist zwar bei weitem nicht so stark wie die der Weltbank. Die EG hat aber als Geber eine gesicherte Rolle. Eine Europäisierung der Entwicklungspolitik, die das System der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit merklich verändern würde, ist trotz der allgemeinen Bestrebungen zur europäischen Integration nicht in Sicht.

An einem wirklichen Bedeutungszuwachs der UN-Stellen waren und sind bisher die meisten westlichen Industrieländer nicht interessiert. Zu Beginn der neunziger Jahre wurden zahlreiche neue Vorschläge zur Reform des Wirtschafts- und Sozialbereichs der UN vorgelegt. Die Umsetzung der detail-

lierten Vorschläge beispielsweise der Nordic- und der Danida-Studien könnte die Effizienz der UN-Entwicklungshilfe gravierend erhöhen. Voraussetzung für einen Bedeutungszuwachs der UN-Entwicklungszusammenarbeit ist die politische Bereitschaft zu einer Umgestaltung des Systems der multilateralen Entwicklungspolitik. Nur dann sind Reformen und eine Politik denkbar, die den UN-Stellen mehr und wichtigere Funktionen und eine klare Rolle neben den mächtigeren multilateralen Institutionen zukommen lassen würde und schließlich eine ausreichende finanzielle Basis sichert. Die Vorschläge der Nordic-Gruppe zielen auf eine solche Stärkung ab, indem sie beispielsweise fordert, den UN eine „global watch“-Funktion in allen wichtigen Wirtschafts- und Sozialbereichen zu geben, einen UN-Rat für Internationale Entwicklung (International Development Council) einzurichten und die bisher freiwilligen Zusagen durch ein dreigeteiltes Finanzierungssystem auf eine stabilere Basis zu stellen³⁴.

Universalität und gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten sind Grundprinzipien der Vereinten Nationen. Darin liegen ihre speziellen Vorzüge, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts den UN auch in der Entwicklungszusammenarbeit eine größere Bedeutung erlauben könnten. Zugleich sind diese Prinzipien aber auch die Haupthindernisse für einen Bedeutungszuwachs. Solange aus Sicht der Geber eine „Mehrheit der Nichtzahler“ die Politik wesentlich beeinflusst, werden sie nicht von ihrer bisherigen Haltung abweichen, die UN-Stellen als wenig geeignet für ihre Ziele zu betrachten. Auch eine deutliche Steigerung der Effizienz der UN-Entwicklungszusammenarbeit beseitigt nicht den Widerspruch zwischen dem universellen Anspruch der Vereinten Nationen und dem Anspruch der großen Beitragszahler auf mehr Einfluß bei höheren Leistungen.

Multilaterale Entwicklungspolitik ist keine interessenfreie Politik. Sie ist nicht losgelöst von anderen politischen Faktoren und Rahmenbedingungen und muß deshalb nicht zwangsläufig eine geringere oder höhere Qualität besitzen als die bilaterale Entwicklungspolitik. Gegenüber dem bilateralen Vorgehen besitzt sie dennoch viele potentielle Vorzüge, die genutzt werden könnten. Die sehr unterschiedlichen internen Strukturen und von außen gesetzten Bedingungen führen dazu, daß große Unterschiede zwischen den einzelnen internationalen Institutionen bestehen. Die multilaterale Arbeit bietet aber im Grundsatz bessere Voraussetzungen für eine transparente, abgestimmte und effiziente Entwicklungszusammenarbeit, wenn die politische Unterstützung vorhanden ist.

32 Vgl. Kienbaum & Partners (Anm. 28); Danida (Anm. 22), Bd. 1, Annex 2.2; The Nordic UN Project 1991 (Anm. 24), S. 16, 25 ff.

33 Vgl. United Nations (Anm. 29), Bd. 1, S. 13.

34 Vgl. The Nordic UN Project 1991 (Anm. 24), S. 13 f.

Wirtschaftsreformen in Lateinamerika

I. Das lateinamerikanische Verschuldungsjahrzehnt

Auf der Agenda der internationalen Finanzierungsinstitutionen hat das Problem der Auslandsverschuldung Lateinamerikas seit einiger Zeit an Priorität verloren. „Closing the chapter on debt“, „Latin America turns the corner“, so lauten beispielsweise die (zweck-)optimistischen Parolen der Inter-American Development Bank für die neunziger Jahre¹. Und auch für die im Lateinamerika-Geschäft engagierten Geschäftsbanken mag die Schuldenkrise insgesamt nicht mehr die wichtigste Sorge sein². Dennoch läßt sich das „Verschuldungsjahrzehnt“ nicht ohne weiteres als abgeschlossene Episode der iberamerikanischen Wirtschaftsgeschichte abtun. Immerhin hat kaum ein anderes Thema die wirtschaftspolitischen (Re-)Aktionen und Diskussionen der zurückliegenden zehn Jahre in gleichem Maße bestimmt wie das Problem der Auslandsverschuldung. Zwar haben die meisten lateinamerikanischen Staaten eine lange Tradition der Kreditaufnahme im Ausland und damit einhergehender Zahlungs(bilanz-)schwierigkeiten, aber die Verschuldungskrise der achtziger Jahre unterscheidet sich sowohl hinsichtlich der Dimension der involvierten Kredite von den historischen Vorläuferkrisen als auch im Hinblick auf die dramatischen Konsequenzen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Lateinamerikas.

Mit der öffentlichen Erklärung der Zahlungsunfähigkeit des Großschuldners Mexiko im August 1982 wurde erstmalig auch einer breiteren Öffentlichkeit das Verschuldungsproblem Lateinamerikas bewußt, das sich aber schon seit Mitte der siebziger Jahre mit beängstigender Dynamik entwickelt und verschärft hatte, und nun das gesamte internationale Finanzsystem bedrohte. Vor allem in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre war es zu einem rasanten Anstieg der lateinamerikanischen Kreditverpflichtungen gegenüber dem Ausland gekommen. Das lateinamerikanische „Verschul-

dungswachstum“ der siebziger Jahre bedeutete, daß eine Erhöhung des Bruttosozialprodukts (BSP) um je eine Million US-Dollar mit einer durchschnittlichen Zunahme der Auslandsverschuldung um jeweils 324 000 US-Dollar einherging, die Volkswirtschaften der Region also in großem Stile auf Pump lebten³. Im Jahre 1981 wurde mit einer Neuverschuldung von 61 Mrd. US-Dollar ein historischer Rekord aufgestellt, und wenig später schnappte die „Schuldenfalle“ zu. Nach 1982 wuchs der lateinamerikanische Schuldenberg dann nur noch vergleichsweise geringfügig. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte die Auslandsverschuldung Lateinamerikas im Jahre 1987 mit 446 Mrd. US-Dollar, um am Ende der achtziger Jahre (1988/89) vorübergehend leicht abgebaut zu werden (vgl. Abbildung 1).

Die lateinamerikanischen Auslandsschulden sind in wenigen Ländern konzentriert. Allein auf die drei „Großschuldner“ Argentinien, Brasilien und Mexiko entfielen 1990 knapp zwei Drittel der externen Kreditverpflichtungen Lateinamerikas; rechnet man noch diejenigen Länder hinzu, die bei der lateinamerikanischen Auslandsverschuldung den vierten und fünften Platz einnehmen (Venezuela, Peru), dann sind damit etwa 80 Prozent der regionalen Auslandsschulden berücksichtigt. Das Verschuldungsproblem Lateinamerikas ist also im wesentlichen ein Problem von nur fünf oder sechs Hauptschuldnerländern, das freilich erhebliche Auswirkungen auch auf die weniger stark exponierten Schuldnerländer der Region hat, die in den Sog der Krise geraten sind.

Etwa die Hälfte der Länder, die im Debtor Reporting System der Weltbank als „Problemschuldner“ (severely indebted) klassifiziert werden, sind Staaten des iberamerikanischen Raums⁴. Im Unterschied zu dem Verschuldungsproblem der zweiten wichtigen „Krisenregion“, Afrika südlich der Sahara (wo staatlichen Schuldner hauptsächlich staatliche Gläubiger gegenüberstehen), ist das lateinamerikanische Verschuldungsproblem durch die herausragende Bedeutung der öffentlichen

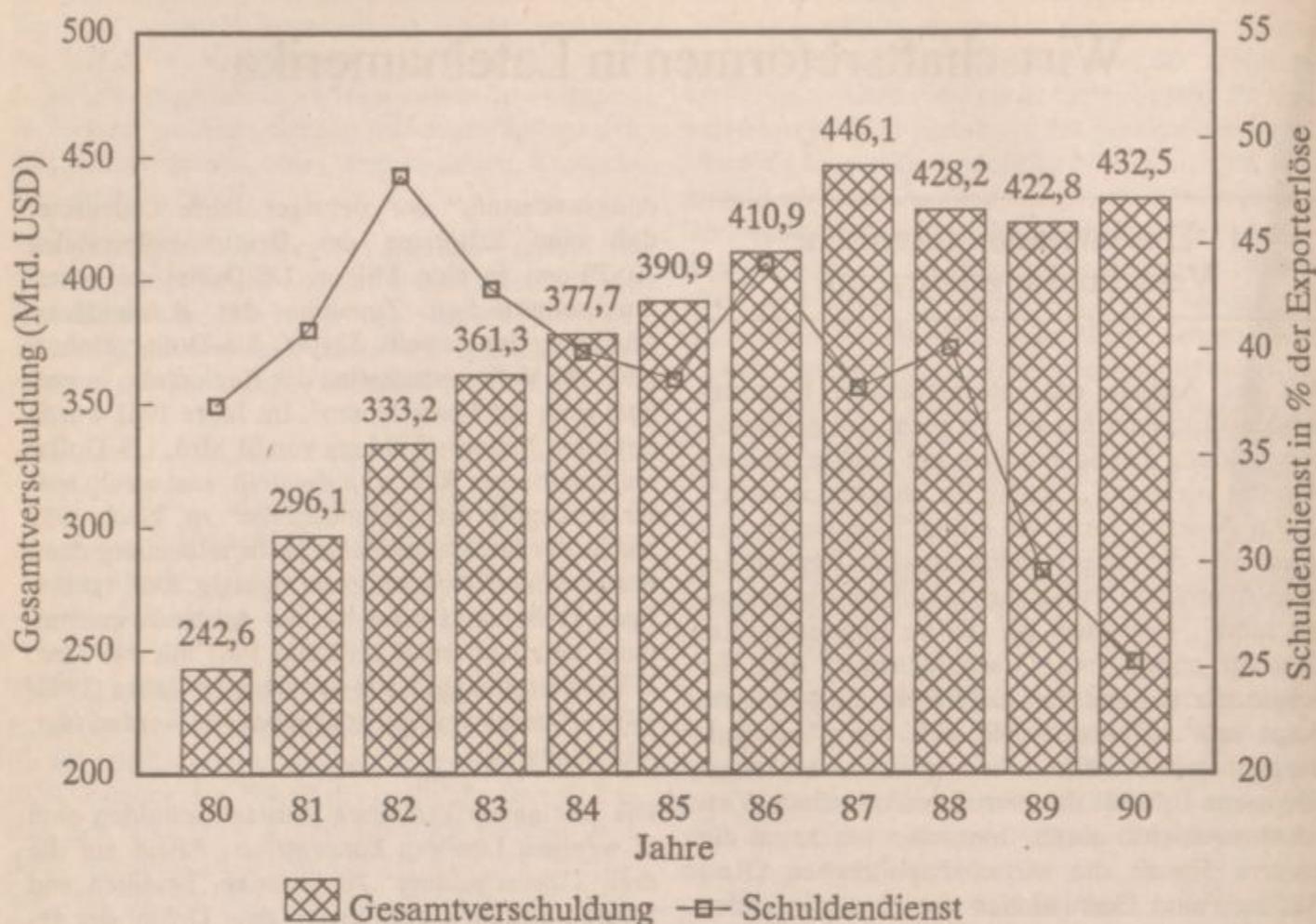
1 Carlos Brezina, Closing the chapter on debt, in: The IDB, 19 (1992) 6, S. 3.

2 Vgl. Masood Ahmed/Lawrence Summers, Zehn Jahre Schuldenkrise – eine Bilanz, in: Finanzierung & Entwicklung, 29 (1992) 3, S. 5.

3 Vgl. Hartmut Sangmeister, Auslandsverschuldung als strukturelles Entwicklungshemmnis: Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im Vergleich, in: Dieter Nohlen/Mario Fernández/Alberto van Klaveren (Hrsg.), Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika, Opladen 1991, S. 181.

4 Vgl. World Bank, World debt tables, Vol. 1: Analysis and summary tables, Washington D. C. 1991, S. 116.

Abbildung 1: Lateinamerika – Auslandsverschuldung 1980–1990



Hand als Schuldner gegenüber privaten Gläubigern charakterisiert. Diese Konstellation erschwert tendenziell eine politische Verhandlungslösung des lateinamerikanischen Verschuldungsproblems, da für die privaten Gläubigerbanken Gewinn und Verlust die maßgeblichen Aktionsparameter sind, mithin also die marktkonforme Bewertung des Problems, und nicht politische Opportunitätserwägungen oder die kollektive Wohlfahrt des Schuldnerlandes. 1991 waren 93 Prozent der langfristigen Auslandsschulden Lateinamerikas öffentliche (oder öffentlich garantierte) Verpflichtungen (1980: 75 Prozent), die zu 62 Prozent (1980: 76 Prozent) gegenüber privaten Kreditgebern (Anleihezeichnern, Banken, Lieferanten etc.) bestanden. Der private Sektor, auf den zu Beginn der achtziger Jahre (1981) mit ca. 60 Mrd. US-Dollar noch fast 30 Prozent der langfristigen lateinamerikanischen Auslandsschulden entfallen waren, reduzierte seine Verpflichtungen bis zum Beginn der neunziger Jahre (1990) auf 26 Mrd. US-Dollar und damit auf lediglich sechs Prozent der Gesamtverschuldung.

Auf der Gläubigerseite der lateinamerikanischen Auslandsverschuldung vollzogen sich im Verlaufe

der achtziger Jahre ebenfalls deutliche Veränderungen. Hielten 1980 öffentliche (bi- und multilaterale) Kreditgeber mit 31 Mrd. US-Dollar erst rund 18 Prozent der langfristigen Auslandsforderungen gegenüber Lateinamerika, so verdoppelte sich dieser Anteil innerhalb einer Dekade nahezu. Ausländische Geschäftsbanken, die zeitweilig über 240 Mrd. US-Dollar lang- und kurzfristige Kreditforderungen gegenüber staatlichen und privaten Schuldern in Lateinamerika hatten, bauten ihr Engagement bis Ende 1990 fast um die Hälfte auf 126 Mrd. US-Dollar ab. Waren Mitte der achtziger Jahre mehr als 50 Prozent der ausstehenden langfristigen Auslandskredite an Lateinamerika auf kommerzielle Banken entfallen, so reduzierte sich dieser Anteil bis 1990 auf nur noch 30 Prozent; das Lateinamerika-Risiko hat sich also für die beteiligten Geschäftsbanken deutlich vermindert. Zudem haben die Geschäftsbanken erhebliche Rückstellungen für eventuelle weitere Forderungsausfälle im lateinamerikanischen Kreditgeschäft gebildet.

Der Rückzug ausländischer Banken aus dem lateinamerikanischen Kreditgeschäft hatte zur Folge, daß sich der Zufluß externen Kapitals zeitweise dramatisch verringerte. Verstärkt wurde

Tabelle 1: Externe Finanzierungsbeiträge und Nettoressourcentransfer Lateinamerikas 1980–1990 (in Mrd. US-Dollar)

Position	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
(1) Kreditauszahlungen aus dem Ausland	44,5	61,2	52,5	37,7	32,7	22,1	22,9	22,5	24,4	20,3	28,9
(2) – Tilgungen	21,7	22,6	21,5	15,5	16,4	12,9	17,6	17,7	21,2	19,5	19,6
(3) = Nettokreditaufnahme	22,8	38,6	31,1	22,2	16,3	9,2	5,2	4,8	3,2	0,8	9,3
(4) + ausl. Direktinvestitionen (netto)	6,1	7,9	6,3	3,6	3,3	4,3	3,5	5,7	8,0	7,2	8,1
(5) + ausl. Finanzierungszuschüsse ^{a)}	0,4	0,3	0,6	0,8	1,0	1,3	1,3	1,5	1,7	2,5	2,5
(6) = externer Nettofinanzierungsbeitrag	29,3	46,8	38,0	26,6	20,6	14,8	10,0	12,0	12,9	10,5	19,9
(7) – Zinszahlungen	24,3	32,8	37,6	34,8	35,3	34,8	30,0	28,3	33,3	25,7	22,2
(8) – Gewinnüberweisungen an das Ausland ^{b)}	4,8	5,7	5,6	3,8	3,7	4,2	4,7	4,8	5,8	7,1	6,5
(9) = Nettoressourcentransfer	0,2	8,3	– 5,2	– 12,0	– 18,4	– 24,2	– 24,7	– 21,1	– 26,7	– 22,3	– 8,8
Nettoressourcentransfer in % des BSP	0,0	1,0	– 0,7	– 2,0	– 2,9	– 3,8	– 3,8	– 3,0	– 3,3	– 2,5	– 0,8
Nettoressourcentransfer per capita (in US-Dollar)	1,0	23,0	– 14,0	– 32,0	– 49,0	– 63,0	– 63,0	– 52,0	– 63,0	– 53,0	– 20,0
Verschuldungsbezogener Nettotransfer (= 3–7)	– 1,5	5,8	– 6,5	– 12,5	– 19,0	– 25,6	– 24,8	– 23,5	– 30,1	– 24,9	– 12,9

^{a)} Ohne Mittel der Technischen Zusammenarbeit.

^{b)} Gewinne aus ausländischen Direktinvestitionen. Differenzen in den Summen durch Runden.

Quelle: World Bank, World Debt Tables 1991–1992, Washington D.C. 1991, sowie eigene Berechnungen.

diese negative Entwicklung des Kapitalzuflusses nach Lateinamerika durch einen vorübergehend akzentuierten Rückgang der ausländischen (Netto-) Direktinvestitionen auf bis zu 3,3 Mrd. US-Dollar im Jahre 1984; noch 1981 hatten ausländische Direktinvestoren fast acht Mrd. US-Dollar angelegt. Die externen Finanzierungsbeiträge, die Lateinamerika insgesamt durch (Netto-)Kreditaufnahme, Direktinvestitionen und ausländische Finanzierungszuschüsse zuflossen, erreichten 1986 lediglich zehn Mrd. US-Dollar. Im Durchschnitt der Jahre 1980–1982 hatte das Ausland Lateinamerika Nettofinanzierungsbeiträge in Höhe von 38 Mrd. US-Dollar pro Jahr zur Verfügung gestellt, 1983–1990 waren es hingegen nur noch 16 Mrd. US-Dollar pro Jahr.

Stellt man den empfangenen Nettofinanzierungsbeiträgen die Zinszahlungen und Gewinnüberweisungen an das Ausland gegenüber, dann wird das Ausmaß des Nettoressourcentransfers (NRT) erkennbar. Dieser NRT bildet den entwicklungspolitisch brisanten Kern des Verschuldungsproblems; denn NRT aus den Schuldnerländern bedeutet, daß knappe inländische Ressourcen an die ausländischen Forderungsinhaber transferiert werden und damit der internen Verfügbarkeit entzogen

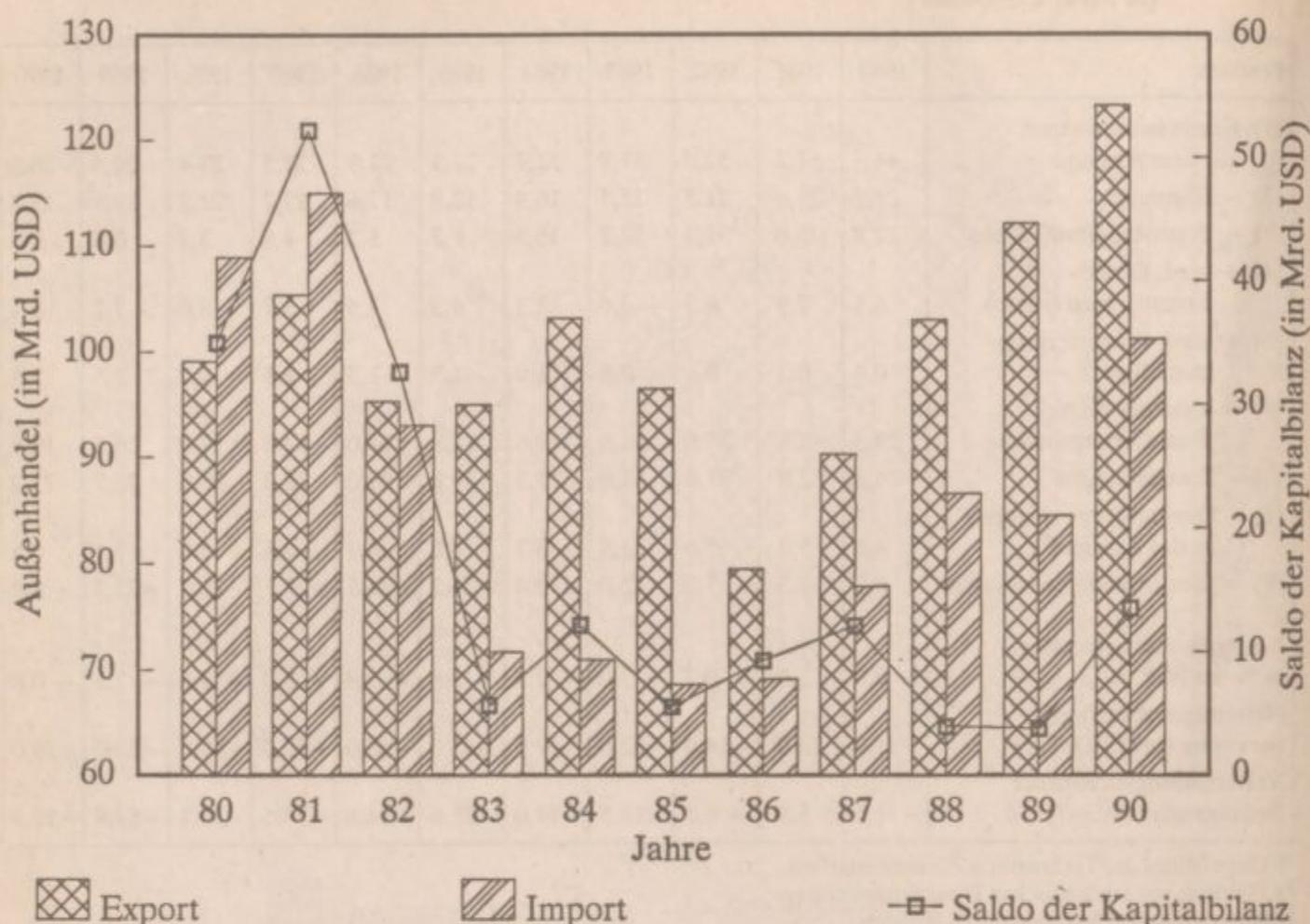
sind, d. h., die Verwendungsansprüche an das Bruttoinlandsprodukt (BIP) müssen reduziert werden⁵.

Vor allem infolge drastisch steigender Zinszahlungen auf die Auslandsschulden leistete Lateinamerika ab 1982 einen NRT zugunsten der übrigen Welt, der sich bis Ende 1990 auf 163 Mrd. US-Dollar summierte (vgl. Tabelle 1). Dieser Betrag entspricht etwa der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung Schwedens oder einem Fünftel des lateinamerikanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahre 1989. Der negative NRT bedeutete während der Periode 1982–1990 eine durchschnittliche jährliche Belastung von rund 18 Mrd. US-Dollar pro Jahr bzw. 2,5 Prozent des aggregierten Bruttoinlandsprodukts (BIP) Lateinamerikas.

Die Entwicklungshilfe (Official Development Assistance/ODA), die Lateinamerika von den OECD-Ländern erhielt, nimmt sich im Verhältnis zu dem gleichzeitig zu leistenden NRT an die Gläubiger bescheiden aus: Insgesamt erhielt Lateinamerika in den Krisenjahren 1983–1989

⁵ Zur Makroökonomik externer Verschuldungsprozesse vgl. Hartmut Sangmeister, Das Verschuldungsproblem, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn 1993³, S. 342 ff.

Abbildung 2: Der Außenhandel Lateinamerikas 1980–1990



ODA-Leistungen der OECD-Länder in Höhe von 24,9 Mrd. US-Dollar⁶ – das sind etwa sieben Prozent des Schuldendienstes (343 Mrd. US-Dollar), den die lateinamerikanischen Länder während dieser Periode an die Gläubiger zu leisten hatten, die überwiegend in den OECD-Ländern residieren. Entgegen dem entwicklungsstrategischen Erfordernis fortlaufenden Kapitalimports waren etliche lateinamerikanische Schuldnerländer (wie z.B. Brasilien, Mexiko und Venezuela) gezwungen, im Verlaufe der achtziger Jahre per Saldo Kapital zu exportieren.

Bei anhaltendem verschuldungsbedingtem Kapital-export aus dem Schuldnerland, der nicht durch einen Leistungsbilanzüberschuß ausgeglichen werden kann, entsteht zwangsläufig ein Zahlungsbilanzproblem; denn bei fortschreitender Verminderung der zentralen Währungsreserven tritt schließlich internationale Zahlungsunfähigkeit des Schuldnerlandes ein. Die unmittelbare Reaktion auf die verschuldungsbedingten Zahlungsbilanzprobleme in den betroffenen Ländern war eine möglichst rasche Anpassung der Außenhandels-

ströme, um durch Exportsteigerung und Importdrosselung einen Aktivsaldo der Handelsbilanz zu erreichen. Tatsächlich gelang es, die Aufwendungen für Wareneinfuhren kräftig zu reduzieren, so daß bei gleichzeitiger Erhöhung der Ausfuhrerlöse das jahrzehntelange Handelsbilanzdefizit Lateinamerikas ab 1982 in einen beachtlichen Überschuß umgekehrt werden konnte (vgl. Abbildung 2). In den Jahren 1983–1990 erzielte Lateinamerika im Warenhandel mit der übrigen Welt einen Aktivsaldo von durchschnittlich 27,5 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Allerdings wurde die nachhaltige Verbesserung der aggregierten Handelsbilanz Lateinamerikas hauptsächlich von nur fünf Ländern der Region – Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko und Venezuela – herbeigeführt; allein die brasilianischen Handelsbilanzüberschüsse in Höhe von jährlich 12,1 Mrd. US-Dollar im Durchschnitt der Jahre 1983–1990 machten 44 Prozent des lateinamerikanischen Aktivsaldos im Warenverkehr mit der übrigen Welt aus.

Für das Zustandekommen der lateinamerikanischen Handelsbilanzüberschüsse war die Drosselung der Importe bedeutsamer als die Steigerung der Exporte. Die Importquote (d.h. die Wareneinfuhr in Prozent des BSP) ist von etwa 13 Prozent zu

6 Vgl. World Bank, World development report 1991, New York 1991, S. 243.

**Tabelle 2: Die lateinamerikanische Zahlungsbilanz 1980–1990
(in Mrd. US-Dollar)**

Position	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Warenausfuhr	91,4	98,6	89,5	89,9	100,2	94,3	79,3	90,1	102,4	111,0	121,5
Wareneinfuhr	93,5	100,9	82,2	60,3	61,8	61,3	61,9	69,7	79,0	83,0	93,2
Saldo der Handelsbilanz	- 2,1	- 2,4	7,2	29,6	38,4	33,1	17,3	20,3	23,4	28,0	28,3
Saldo der Leistungsbilanz	-30,5	-42,3	-41,6	- 7,5	- 0,5	- 2,0	-16,5	- 9,6	- 9,2	- 5,1	- 0,3
Saldo der Kapitalbilanz	33,7	52,7	32,5	6,1	11,0	3,6	9,7	12,8	6,1	4,8	16,4
Zentrale Währungsreserven	57,1	50,7	40,3	38,9	47,3	49,3	43,0	50,0	42,1	43,9	51,4
Warenausfuhr in % des BSP	13,1	12,6	12,6	14,6	15,8	14,7	12,0	13,0	12,8	12,3	11,5
Wareneinfuhr in % des BSP	13,4	12,9	11,6	9,8	9,7	9,6	9,4	10,1	9,9	9,4	8,8
Außenhandelsquote ^{a)}	26,4	25,5	24,2	24,4	25,5	24,3	21,4	23,1	22,7	21,7	20,3

^{a)} Wareneinfuhr plus Warenausfuhr in Prozent des Bruttosozialprodukts.

Quelle: CEPAL, Economic Panorama of Latin America 1991, Santiago de Chile 1991; Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America 1990 Report, Washington, D. C. 1991; Inter-American Development Bank, Annual Report 1991, Washington, D. C. 1992; World Bank, World Debt Tables 1991–1992, Washington, D. C. 1991.

Beginn der achtziger Jahre auf unter neun Prozent im Jahre 1990 abgesunken; die Weltmarktintegration Lateinamerikas, gemessen durch die Außenhandelsquote (Wareneinfuhr plus -ausfuhr in Prozent des BSP), ist im Verlaufe des Verschuldungsjahrzehnts signifikant zurückgegangen (vgl. Tabelle 2). Zudem mußten die Ausfuhrmengen zur Erzielung steigender Ausfuhrerlöse überproportional erhöht werden, da die Weltmarktpreise wichtiger lateinamerikanischer Agrarerzeugnisse (z. B. Kakao, Baumwolle, Rindfleisch) und Rohstoffe (z. B. Kupfer, Eisenerz, Bauxit) stark rückläufig waren⁷. Die gegenläufige Preisentwicklung bei Ein- und Ausfuhr Gütern schlug sich in zeitweise dramatisch verschlechterten Terms of Trade nieder⁸.

II. Strategien des Krisenmanagements

In dem Maße, in dem das lateinamerikanische Verschuldungsproblem Dimensionen erreichte, die über das zahlungsbilanztechnische Problem einer temporären Zahlungsunfähigkeit mangels Devisen hinausgingen, waren längerfristige, ursachenorientierte Problemlösungsstrategien erforderlich, die auf die strukturelle Anpassung der

Volkswirtschaft des Schuldnerlandes an die verschuldungsinduzierte Veränderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen abzielen. Gesamtwirtschaftliche Strukturanpassungsprogramme, die zu höherer Produktivität und einer Beschleunigung des Wirtschaftswachstums, zu Ausfuhrsteigerungen und Verbesserungen der Zahlungsbilanz führen sollen, setzen allerdings eine erhebliche wirtschaftspolitische Gestaltungs- und Durchführungs-kompetenz voraus; zudem können solche Strukturanpassungsprogramme mit hohen sozialen Kosten verbunden sein, wenn sie verteilungspolitisch unausgewogen durchgeführt werden. Und es kann auch erhebliche Zeit verstreichen, bis umfassende Strukturanpassungsprogramme Erfolge zeigen, so daß die innenpolitische Akzeptanz tendenziell immer geringer wird. Es kann daher kaum überraschen, daß die Regierungen lateinamerikanischer Schuldnerländer zunächst überwiegend gezögert haben, eine konsequente, ursachenorientierte Strategie zur Lösung ihrer Verschuldungsprobleme durchzuführen. Vorherrschend waren eher kurzfristig orientierte Strategien des *muddling through*, die mittels fortlaufender Umschuldungen und Umfinanzierungen geeignet erschienen, die zahlungstechnischen Probleme der Verschuldungskrise zu managen, die aber keinen Beitrag zur Beseitigung der Krisenursachen leisteten. Das Fehlen einer mittel- bis längerfristig angelegten Lösungsstrategie zeigt sich in der hohen Zahl der Umschuldungsabkommen zwischen Schuldner und Gläubigern: Von 1983 bis Herbst 1991 wurden von 19 lateinamerikanischen Schuldnerländern 104 multilaterale Umschuldungsabkommen geschlossen, davon 64 mit kommerziellen

⁷ Vgl. Inter-American Development Bank, Annual report 1988, Washington, D. C. 1989, S. 118.

⁸ Vgl. World Bank, World development report 1989, New York 1989, S. 151.

Banken und 40 mit öffentlichen Gläubigern⁹. Besonders in der Anfangsphase der Verschuldungskrise gelang es nur selten, Umschuldungsvereinbarungen mit mehrjährigen Laufzeiten zu treffen, so daß beständig Neuverhandlungen erforderlich wurden, die erhebliche Managementkapazitäten banden und hohe Kosten verursachten.

Während die öffentlichen und kommerziellen Gläubiger strikt darauf achteten, im Rahmen des Pariser Clubs bzw. des Bank Advisory Committee den einzelnen lateinamerikanischen Schuldnerländern mit einer einheitlichen, abgestimmten Verhandlungsstrategie entgegenzutreten, verfolgten die Regierungen der betroffenen Schuldnerländer sowohl kooperative als auch konfrontative Strategien des Krisenmanagements¹⁰. Die Bildung eines lateinamerikanischen Schuldnerkartells kam über wohlfeile Rhetorik – wie etwa bei dem „Konsensus von Cartagena“ (1984) oder bei der lateinamerikanischen „Schuldenkonferenz“ vom November 1987 in Acapulco – nie ernsthaft hinaus. Zwar wurden Richtlinien für künftige Schuldenverhandlungen erarbeitet, ohne daß es jedoch zu einem konzentrierten Verhalten gegenüber den Gläubigern gekommen wäre. Zwischen der strategischen Extremposition „optimale Anpassung an die Gläubigerwünsche“ (wie sie vor allem Mexiko und Chile verfolgten) auf der einen Seite und Konfrontation „gegen das Diktat des IWF“ (wie z. B. zeitweise von den Regierungen des brasilianischen Präsidenten José Sarney und des peruanischen Präsidenten Alan García favorisiert) auf der anderen Seite betrieb die Mehrzahl der Schuldner eine Politik des Durchlavierens mit dem Ziel, rechtzeitig Umschuldungs- und Neufinanzierungspakete zusammenzustellen und die Begleichung der realen Kosten der Verschuldungskrise soweit wie möglich ad calendas graecas zu verschieben.

Eine Strategie fortlaufender Überbrückungsfinanzierungen wäre allerdings nur bei einer vorübergehenden Liquiditätskrise der Schuldnerländer zu rechtfertigen; tatsächlich sind aber die meisten lateinamerikanischen „Problemschuldner“ in eine *Solvenzkrise* geraten, d. h., der Gegenwartswert ihrer zukünftigen Schuldendienstzahlungen übersteigt den Gegenwartswert ihrer zu erwartenden zukünftigen Handelsbilanzsalden¹¹.

Die Einsicht hat sich nur sehr langsam durchgesetzt, daß es sich bei der Verschuldungskrise La-

teinamerikas (und anderer Entwicklungsländer) um ein *Insolvenzproblem* handelt und nicht lediglich um einen vorübergehenden Liquiditätsengpaß. Der Plan des US-Finanzministers Brady (vom März 1989) griff diese Einsicht auf und forderte von den Gläubigern einen stärkeren Beitrag zur Problemlösung, indem er einen substantiellen Abbau der Schulden bzw. des Schuldendienstes vorschlug, der von IWF und Weltbank mit Neukrediten unterstützt werden soll. Als erstes lateinamerikanisches Schuldnerland einigte sich Mexiko 1989 mit seinen kommerziellen Bankgläubigern auf einen „Brady-Deal“, d. h. auf ein mehrjähriges *Debt and Debt Service Reduction Agreement* (DDSR), das mit finanzieller Unterstützung von IWF, IDB und Weltbank einen Abbau der mexikanischen Auslandsschulden um rund zehn Prozent sowie substantielle Erleichterungen des Schuldendienstes beinhaltet¹². Im Rahmen des Brady-Plans unterzeichneten Costa Rica und Venezuela im Jahre 1990 ebenfalls DDSR-Abkommen, Uruguay 1991¹³. Argentinien und Brasilien haben sich im Laufe des Jahres 1992 mit den kommerziellen Gläubigerbanken grundsätzlich auf Schuldenreduzierungsabkommen à la Brady verständigt und von den öffentlichen Gläubigern größere Zugeständnisse angeboten bekommen.

Diejenigen lateinamerikanischen Schuldnerländer mit mittlerem Einkommen, deren Kreditverbindlichkeiten hauptsächlich gegenüber öffentlichen Gläubigern bestehen (wie z. B. Bolivien, die Dominikanische Republik, Honduras, Jamaika), sind für DDSR-Abkommen im Rahmen der Brady-Initiative nicht vorgesehen, so daß sie auch keinen Nutzen aus den Finanzierungsprogrammen von IWF und Weltbank zur Reduzierung der kommerziellen Schulden ziehen können. Um dieser Schuldnergruppe entgegenzukommen, hat der Pariser Club der öffentlichen Gläubiger 1990 eingewilligt, die Toronto Terms vergünstigter Umschuldungsvereinbarungen auf Bolivien und Guyana anzuwenden, und damit erstmalig auf Länder außerhalb Afrikas südlich der Sahara.

Konnte vor einiger Zeit noch darüber spekuliert werden, ob lateinamerikanische Schuldnerländer als „Chaosmächte“ möglicherweise mehr Chancen hätten, bei intransigenten Gläubigern politische Resonanz und Entgegenkommen am Verhandlungstisch hervorzurufen, so gibt es derzeit für solche Spekulationen kaum mehr eine Basis. Die relativ günstigen Konditionen, die beispielsweise Mexiko und Chile im Vergleich zu anderen latein-

9 Vgl. World Bank (Anm. 4), S. 73 ff.

10 Vgl. Walter Eberlei, Wege aus der Schuldenkrise: Perspektiven und Optionen für die Großschuldner Lateinamerikas (Interdependenz, 9), Duisburg 1991, S. 11 ff.

11 Vgl. Michael Bohnet, Umschuldungen öffentlicher und privater Forderungen an Entwicklungsländer (Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, 7), Hamburg 1990, S. 76 ff.

12 Vgl. Mohamed A. El-Erian, Das Finanzpaket der Geschäftsbanken für Mexiko, in: Finanzierung & Entwicklung, 27 (1990) 3, S. 26 ff.

13 Vgl. World Bank (Anm. 4), S. 67.

amerikanischen Großschuldnern in den neueren Umschuldungs- und Schuldenreduzierungsabkommen eingeräumt wurden, sind vermutlich durch die Bereitschaft dieser Länder befördert worden, die von den Gläubigern geforderten wirtschaftspolitischen Reformen konsequent durchzuführen. Denn eine der Lektionen, die sich aus zehn Jahren Schuldenkrise ziehen lassen, lautet: Versuche, das Schuldenproblem durch Konfrontation, durch Abbruch der Beziehungen zu den Kreditgebern und Einstellung des Schuldendienstes, durch Abkoppelung vom internationalen Finanzsystem zu lösen, haben eher negative Auswirkungen für die Schuldnerländer gehabt¹⁴.

III. Gesamtwirtschaftliche Strukturanpassung

Für außenverschuldete Volkswirtschaften, die einen NRT in signifikanter Größenordnung an die übrige Welt zu erbringen haben, führt kein Weg daran vorbei, die internen Verwendungsansprüche an das BIP einzuschränken zu Lasten des Konsums und/oder zu Lasten der Investitionen. In Lateinamerika sank die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote (d.h. der Anteil der Bruttoinvestitionen am BIP) von ca. 24 Prozent zu Beginn der achtziger Jahre auf einen Tiefststand von unter 17 Prozent (im Jahre 1984), um sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre allmählich wieder auf etwa 20 Prozent zu erholen.

Der Rückgang der Investitionen in Lateinamerika war überwiegend durch Einschränkungen der staatlichen Investitionstätigkeit bedingt. Denn die wachsenden Schuldendienstverpflichtungen der öffentlichen Haushalte gingen zunächst hauptsächlich zu Lasten der öffentlichen (Infrastruktur-)Investitionen, da Kürzungen von Transferzahlungen und/oder Subventionen auf politischen Widerstand stießen ebenso wie Versuche, die konsumtiven Verwaltungsausgaben zu vermindern. Auf die privaten Investitionen, deren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Investitionsvolumen sich auf knapp 52 Prozent (1983) reduziert hatte, entfallen mittlerweile wieder über 60 Prozent. Inzwischen würde die Bruttoinlandsersparnis Lateinamerikas eine wesentlich höhere Investitionsquote als die tatsächlich realisierte ermöglichen, wenn nicht die verschuldungsbedingten Transfers an das Ausland zu leisten wären. Zudem hat sich die „Sparlücke“, d.h. die Differenz zwischen Bruttoinvestition und Inländerersparnis, am Ende der achtziger Jahre

(1987–1989) auf rund ein Prozent des BIP reduziert, während sie zu Beginn der Dekade (1980–1982) noch fünf Prozent des BIP betragen hatte.

Die Regierungen der meisten Schuldnerländer haben relativ lange gezögert, bis sie die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen zu akzeptieren bereit waren, die sich aus der Verschuldungskrise zwangsläufig ergeben – und es bedurfte in vielen Fällen weiterer Zeit und/oder eines Regierungswechsels, bis auf diese Konsequenzen mit angemessenen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen reagiert wurde. So wird es erklärlich, daß die lateinamerikanische Staatsquote, d.h. der Anteil des Staatsverbrauchs am BIP, im Verlaufe der achtziger Jahre keineswegs im erforderlichen Umfang zurückgeschraubt wurde, sondern vorübergehend sogar stieg.

Ein wesentlicher Schritt des strukturellen Anpassungsprozesses an die seit dem Ausbruch der Verschuldungskrise veränderten makroökonomischen Bedingungen steht also in mehreren lateinamerikanischen Schuldnerländern noch bevor oder ist bislang nicht entschieden genug erfolgt: die Reduzierung der staatlichen Konsumquote, damit die öffentliche Investitionsquote als Voraussetzung einer Dynamisierung zukünftigen Wirtschaftswachstums gesteigert werden kann bzw. damit eine weitere Einschränkung der privaten Konsumquote nicht erforderlich wird. Denn angesichts des absoluten Konsumniveaus in Lateinamerika birgt eine Reduzierung der privaten Konsumquote, die verteilungspolitisch unausgewogen erfolgt, erheblichen sozialen Sprengstoff. Im statistischen Durchschnitt liegen die (preisbereinigten) privaten Konsumausgaben pro Kopf der lateinamerikanischen Bevölkerung zu Beginn der neunziger Jahre um ca. sieben Prozent unter dem Niveau des Jahres 1980 (1980: 1270 US-Dollar; 1990: 1180 US-Dollar)¹⁵. Hinter diesen Durchschnittswerten verbirgt sich das Schicksal der schätzungsweise 108 Millionen Armen Lateinamerikas mit jährlichen Einkommen von unter 420 US-Dollar¹⁶, deren „Konsumquote“ nicht mehr erlaubt als das nackte Überleben unter menschenunwürdigen Bedingungen. Den Armen, die in vielen Staaten Lateinamerikas einen großen Anteil der Gesamtbevölkerung stellen (z.B. in Panama 25 Prozent, in Paraguay 35 Prozent, in der Dominikanischen Republik 44 Prozent¹⁷) und teilweise sogar die Bevölkerungsmehrheit bilden (z.B. in Ecuador mit

15 Vgl. World Bank, World tables 1991, Baltimore–London 1991, S. 13.

16 Vgl. World Bank, World development report 1992, New York 1992, S. 30.

17 Vgl. United Nations Development Programme, Human development report 1991, New York–Oxford 1991, S. 152 ff.

14 Vgl. M. Ahmed/L. Summers (Anm. 2), S. 3.

51 Prozent, in Guatemala mit 71 Prozent, in Haiti mit 76 Prozent), darf und kann durch Steuererhöhungen und/oder Kürzungen von Subventionen und Transferzahlungen kein weiterer Beitrag zur Bewältigung der Verschuldungskrise abverlangt werden.

Die unumgängliche Korrektur der makroökonomischen Verwendungsstruktur, die sich der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Lateinamerika weiterhin als Aufgabe stellt, muß hauptsächlich an den konsumtiven Staatsausgaben ansetzen sowie unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten austariert erfolgen. Dies setzt eine grundsätzliche Neuabgrenzung der staatlichen Funktionen voraus und macht umfassende Reformen der öffentlichen Verwaltung sowie des Steuersystems erforderlich. Denn von der Einnahmenseite her läßt sich ein spürbarer Beitrag zur Konsolidierung der Staatshaushalte nur erwarten, wenn die Steuertarifsysteme reformiert und materielle Verbesserungen bei der Steuererhebung erreicht werden.

Bislang haben die Maßnahmen zur Herstellung des Budgetgleichgewichts vorrangig bei Kürzungen auf der Ausgabenseite angesetzt; dies bedeutete in der Praxis, daß hauptsächlich Ausgabenpositionen verringert wurden, die für sozial benachteiligte Gesellschaftsgruppen ohne größeres politisches Einflußpotential bestimmt waren. Das Fehlen umfassender Systeme sozialer (Ver-)Sicherung, die von den staatlichen Budgets weitgehend unabhängig sind, hat sich während der Dauerkrise der achtziger Jahre in vielen lateinamerikanischen Staaten katastrophal ausgewirkt. Nach den wirtschaftlichen Reformen, die in der Region erfolgreich eingeleitet wurden, müssen nunmehr dringend die sozialen Reformen folgen, ohne die sich die „sozialen Schulden“ der lateinamerikanischen Gesellschaften zu einem mindestens ebenso dramatischen Problem ausgewachsen wie die externe Verschuldung.

IV. Das neoliberale Reformprojekt

Am Ende der *década perdida*, des verlorenen Jahrzehnts, ist unstrittig, daß die „Schuldenfalle“, in die Lateinamerika zu Beginn der achtziger Jahre geraten war, eine grundlegende Restrukturierung der Volkswirtschaften erzwungen hat, einschließlich einer Neuabgrenzung der wirtschafts- und entwicklungspolitischen Rolle des Staates. Denn spätestens mit dem offenen Ausbruch der Verschuldungskrise war für die bislang in Lateinamerika favorisierte Strategie staatlich initiiertes und extern finanzierter Industrialisierung durch

Importsubstitution der Schlußpunkt gekommen, da sie die weitere sozio-ökonomische Entwicklung der Region blockierte.

An die Stelle des ein halbes Jahrhundert lang favorisierten Modells binnenorientierter, industrieller Importsubstitution ist das neue Paradigma *exportorientierter Weltmarktintegration* getreten. Dies bedeutet keineswegs eine Rückkehr zu der „Ergänzungsstrategie“ des Kolonialzeitstyps (d.h. Nutzung vorhandener natürlicher Ressourcen und niedriger Reallöhne), sondern die Herausbildung und Sicherung einer selektiven nationalen Vorteilsbasis im internationalen Standortwettbewerb, die auf Lernfähigkeit, Innovationsbereitschaft, Produktdifferenzierung sowie Konzentration auf Produktionsschwerpunkte mit komparativen Kostenvorteilen beruht.

Bei der gegebenen Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, menschlichem „Kapital“ sowie Sach- und Finanzkapital läuft eine Strategie selektiver Weltmarktintegration für die meisten Volkswirtschaften Lateinamerikas auf eine ressourcenbasierte Spezialisierung hinaus. Zumindest für die kleineren, strukturschwachen Länder der Region muß dies den Verzicht auf den Ausbau kohärenter, integrierter nationaler Produktionskreisläufe bedeuten, da diese – bei begrenzter Kapazität – nicht wettbewerbsfähig sein können. Regionale Integration und Kooperation bieten gerade diesen Staaten eine Möglichkeit, die intendierte Weltmarktintegration durch Regionalisierungsprozesse zu unterstützen, die Binnenmarktpotentiale vergrößern und den Übergang zur Massenproduktion erleichtern können.

Die konzeptionelle Neuorientierung in Lateinamerika macht grundlegende Reformen der Wirtschaftspolitik erforderlich (vgl. Abbildung 3). Die Wirtschaftspolitik der zurückliegenden Dekaden hat den Staat *überfordert* und die privaten Unternehmen *unterfordert*, sie hat sich letztendlich entwicklungsblockierend und nicht entwicklungs-fördernd ausgewirkt. Die Verschuldungskrise Lateinamerikas der achtziger Jahre ist auch endogen verursacht worden, durch eine unangemessene Wirtschafts- und Finanzpolitik¹⁸.

Mit der neoliberalen Wirtschaftspolitik, die sich in Lateinamerika durchzusetzen beginnt, wird die bisherige charakteristische Mischung aus Staatsinterventionismus und Marktsteuerung weitgehend aufgegeben. Dies darf allerdings keineswegs einen „Konservatismus der Sorglosigkeit“¹⁹ bedeuten,

18 Vgl. Eduardo Wiesner, Ursachen der lateinamerikanischen Schuldenkrise, in: Finanzierung & Entwicklung, 22 (1985) 1, S. 24ff.

19 Klaus Eßer, Lateinamerika – Industrialisierung ohne Vision, in: Nord-Süd aktuell, 6 (1992) 2, S. 238.

Abbildung 3: Wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel

Merkmale der bisherigen Wirtschaftspolitik:
- Industrielle Importsubstitution
- Hohe Protektionsraten für den Binnenmarkt
- Steuer- und Zollpolitik zu Lasten der Landwirtschaft
- Begünstigung der Ausfuhr von Primärgütern
- Gespaltene (fixe) Wechselkurse
- Hoher Grad zentraler staatlicher Planung
Ergebnis: Makroökonomisches Ungleichgewicht
Merkmale der neuen Wirtschaftspolitik:
- Selektive Weltmarktorientierung
- Niedrige Protektionsraten für den Binnenmarkt
- Sektorneutrale Steuer- und Zollpolitik
- Exportdiversifizierung
- Einheitlicher (flexibler) Wechselkurs
- Dezentralisierung und Partizipation des privaten Sektors
Ziel: Stabiles makroökonomisches Gleichgewicht

keine undifferenzierte Einschränkung der staatlichen Aktivitäten, sondern muß ihre problemorientierte Umgestaltung zum Inhalt haben. Denn in vielen Problembereichen der lateinamerikanischen Gesellschaften mangelt es an staatlicher Regulierungskompetenz, während in anderen Aktivitätsfeldern staatliche Überverwaltung die Entfaltung privater Initiative hemmt.

Die Risiken des neoliberalen Reformprojektes sind erheblich²⁰ und seine Realisierungschancen hängen nicht zuletzt auch davon ab, wie lange es in den einzelnen Ländern innenpolitisch durchgehalten werden kann. Ausreichende internationale Finanzhilfen zur Ergänzung und Unterstützung der nationalen Reformbemühungen könnten dazu beitragen, deren interne Akzeptanz zu erhöhen.

²⁰ Vgl. Hartmut Sangmeister, Reformpolitik in Lateinamerika: Chancen und Risiken des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/91, S. 15 ff.

Nicht nur die Regierungen der Schuldnerländer müssen ein starkes Interesse an dauerhaften Erfolgen ihrer wirtschafts- und finanzpolitischen Reformanstrengungen haben, sondern auch die Kreditgeber. Allerdings zeigt die Erfahrung des „Verschuldungsjahrzehnts“, daß die einzelnen kommerziellen Gläubiger es im allgemeinen vorziehen, von den Aktivitäten und dem Entgegenkommen anderer Kreditgeber zu profitieren und sich bei der Zustimmung zu Schuldendienstreduzierungen und/oder der Vergabe von *fresh money* eher zurückhalten; Unterstützungsmaßnahmen bedürfen daher der aktiven Konzertierung durch öffentliche Kreditgeber mit langfristigem Interesse an einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung in dem Schuldnerland.

Ein gangbarer Ausweg aus der Schuldenkrise zeichnet sich jetzt zumindest für diejenigen lateinamerikanischen Volkswirtschaften ab, die in eine Phase weltmarktorientierter, vorrangig durch private Initiative strukturierte Entwicklung eintreten

und den eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Reformkurs konsequent fortführen. Die Erfolgsaussichten hierfür sind freilich nach Dekaden staatlichen Interventionismus, Paternalismus und Klientelismus in den meisten Gesellschaften Lateinamerikas durchaus ambivalent einzuschätzen. Denn der Übergang von binnenmarktorientierten Strategien industrieller Importsubstitution zu restrukturierenden Strategien selektiver Weltmarktintegration ist ja nicht lediglich eine Frage des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels, sondern macht eine grundsätzliche Neudefinition der Funktionen und des Selbstverständnisses der wirtschaftlichen Akteure erforderlich. Ein „Kapitalismus ohne leistungsfähige private Akteure“²¹ kann vermutlich keine tragfähigen Lösungen für die gravierenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme der Region produzieren. Ein marktwirtschaftliches System, das wirtschaftlich erfolgreich sowie sozial und ökologisch verträglich sein soll, ist nicht denkbar ohne funktionsfähige Mechanismen organisierten Interessenausgleichs durch Verhandlungen und ohne staatliche Orientierungs- und Steuerungskompetenz, die demokratisch legitimiert sowie funktional integer ist. Gerade hier bestehen aber in sehr vielen Ländern Lateinamerikas nach wie vor erhebliche Defizite: In stark fragmentierten Gesellschaften lassen sich konsensfähige Problemlösungsstrategien nur schwer finden und „schwache“ öffentliche Institutionen, die vornehmlich den Eigeninteressen einer „starken“ Staatsklasse dienen, sind zur Umsetzung komplexer Industrialisierungs- und Entwicklungsstrategien kaum in der Lage.

Nach einem Jahrzehnt der Krise, nach wirtschafts- und entwicklungspolitischem Attentismus, mehren sich die Anzeichen, daß Lateinamerika wieder an wirtschaftlicher Dynamik gewinnt. Hatte die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des regionalen BIP im Zeitraum 1983–1990 lediglich 1,5 Prozent erreicht, so konnte 1991 eine deutlich höhere Wachstumsrate von 2,7 Prozent registriert werden²².

Die positive Entwicklung verschiedener Indikatoren mag vorsichtigen Optimismus hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas in den neunziger Jahren rechtfertigen, aber das nach wie vor ungelöste Problem der Auslandsverschuldung kann erneut destabilisierend wirken. Zwar zeigen die Schuldenlastindikatoren seit 1989 eine Entschärfung der Situation an, aber es ist nicht auszuschließen, daß mehrere Schuldnerländer Lateinamerikas im Verlaufe der neunziger

Jahre wieder mit erheblichen Schuldendienstproblemen zu kämpfen haben werden.

Bei vertragsgemäßer Abwicklung der bestehenden langfristigen Kreditverpflichtungen gegenüber dem Ausland müßte Lateinamerika in den Jahren 1992 bis 2000 einen Schuldendienst von 342 Mrd. US-Dollar leisten. Bei dieser Modellrechnung ist unterstellt, daß es zwischenzeitlich lediglich zu neuen Kreditauszahlungen in Höhe von insgesamt 18,7 Mrd. US-Dollar kommt, so daß also der projektierte jährliche Devisenbedarf für Amortisations- und Zinszahlungen von durchschnittlich 21,1 Mrd. bzw. 16,8 Mrd. US-Dollar ganz überwiegend durch Außenhandelsüberschüsse und/oder ausländische Direktinvestitionen gedeckt werden müßte. Die ausländischen Investoren zeigen in den letzten Jahren zunehmend wieder Vertrauen in das wirtschaftliche Potential der Region, so daß sich die (Netto-)Direktinvestitionen aus dem Ausland seit 1987 verdoppelt haben, auf schätzungsweise 11,5 Mrd. US-Dollar im Jahre 1991²³. Bei Fortführung des eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Reformkurses wird bis Ende der neunziger Jahre ein Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika auf über 20 Mrd. US-Dollar pro Jahr erwartet²⁴. Zudem könnte die Repatriierung von Fluchtkapital dazu beitragen, den externen Finanzierungsbedarf Lateinamerikas in der laufenden Dekade zu decken. Immerhin wurde der Bestand an lateinamerikanischem Fluchtkapital im Ausland für 1989 auf über 155 Mrd. US-Dollar geschätzt²⁵, so daß bereits ein jährlicher Rückfluß von nur vier Prozent einen Kapitalzufluß nach Lateinamerika in Höhe von 6,2 Mrd. US-Dollar bedeutet, und damit weit mehr als die gesamten ODA-Leistungen, die der Region zufließen. Einigen lateinamerikanischen Ländern (vor allem Chile und Mexiko) ist es inzwischen gelungen, in steigendem Maße wieder Zugang zu privaten Finanzierungen auf den internationalen Kapitalmärkten zu gewinnen.

Aber auch wenn die Finanzierungsbeiträge, die Lateinamerika vom Ausland zur Verfügung gestellt werden, in den kommenden Jahren weiterhin ansteigen, wären zur Deckung des projektierten Schuldendienstes Handelsbilanzüberschüsse in Größenordnungen erforderlich, wie sie die Region in den kommenden Jahren kaum erwirtschaften

23 Vgl. Vikram R. Khanna, Mexico's economic resurgence highlighted at World Bank Conference, in: IMF Survey, 21 (1992), S. 174.

24 Vgl. Inter-American Development Bank, Economic and social progress in Latin America 1991 report, Washington D.C. 1992, S. 18.

25 Vgl. Nohra Rey de Marulanda, External financial requirements for Latin America in den nineties: alternative scenarios, in: Louis Emmerij/Enrique Iglesias (Hrsg.), Restoring financial flows to Latin America, Paris 1991, S. 106.

21 K. Eßer (Anm. 19), S. 230.

22 Vgl. Inter-American Development Bank, Annual report 1991, Washington D.C. 1992, S. 2.

kann; denn die für die internationale Konkurrenzfähigkeit unerläßliche Modernisierung der Produktionsanlagen läßt sich nur durch eine entsprechende Ausweitung der Importe realisieren. Ein verringerter Handelsbilanzüberschuß oder gar die Rückkehr zu einem Handelsbilanzdefizit hätten zur Folge, daß sich die chronisch defizitäre Leistungsbilanzsituation weiter verschlechterte. Da in der lateinamerikanischen Leistungsbilanz vor allem die Zinszahlungen auf die Auslandsschulden negativ zu Buche schlagen, wirkt ein wesentlicher Verursachungsfaktor des Leistungsbilanzungleichgewichts weiterhin fort. Ohne anhaltenden Nettokapitalimport bleibt daher die Zahlungsbilanzsituation Lateinamerikas auch in den kommenden Jahren prekär, sofern nicht weitere, umfassende Schulden- bzw. Schuldendienstreduzierungen vereinbart werden. Allerdings läßt sich aus dem bisherigen Verlauf der Schuldenkrise auch die Lehre ziehen, daß Schulden(dienst)reduzierung zwar manchmal eine notwendige Bedingung zur Lösung des Problems sein kann, aber ohne angemessene Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht hinreichend ist.

Im Jahre 2000 werden schätzungsweise 515 Millionen Menschen in Lateinamerika und der Karibik leben²⁶, die einen Anspruch wenigstens auf ein Minimum an materiellem Wohlstand haben. Eine Versorgung dieser Millionenbevölkerung mit den Gütern des Grundbedarfs ist ohne eine solide regionale Basis industrieller Massenproduktion, die

26 Vgl. World Bank (Anm. 16), S. 269.

internationalen Standards entspricht, kaum möglich. Vor dieser Perspektive stellt sich die entwicklungsstrategische Kernfrage in dem Transitionsprozeß, den die iberamerikanische Region gegenwärtig durchläuft: Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit die intendierte Weltmarktintegration intern einen dynamischen industriellen Spezialisierungsprozeß in Gang setzt?²⁷

Dynamische Prozesse industrieller Spezialisierung (wie sie beispielsweise in einigen asiatischen Entwicklungsländern relativ erfolgreich ablaufen) sind u. a. Resultat komplexer gesellschaftlicher Lern- und Suchprozesse. Ein Teilbereich dieser Lernprozesse ist die optimale Gestaltung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen; in diesem Teilbereich erscheint die Kompetenz der nationalen Akteure in sehr vielen lateinamerikanischen Ländern noch unzureichend. Hinzu kommt, daß die neoliberalen Reformprojekte, die in zahlreichen Ländern Lateinamerikas in Gang gesetzt wurden, nur dann zu einem nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg führen können, wenn sie auch sozial abgesichert werden und ökologisch verträglich sind²⁸.

27 Vgl. Klaus Eßer, Lateinamerika: Von der Binnenmarkt-orientierung zur Weltmarktspezialisierung, in: Albrecht von Gleich u. a. (Hrsg.), Lateinamerika Jahrbuch 1992, Frankfurt/M. 1992, S. 51.

28 Vgl. hierzu Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment (Libros de la CEPAL, 31), Santiago de Chile 1991.

Wolfgang S. Heinz: Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13/93, S. 3-11

In den letzten Jahren wird der Einsatz humanitärer Interventionen in der internationalen Politik wieder zunehmend diskutiert. Ursprünglich aufgrund ihres häufigen Mißbrauchs aus dem Völkerrecht verbannt, wird ihr Einsatz jetzt von Politikern und Wissenschaftlern in extremen Fällen gefordert, in denen vor allem ein Zerfall staatlicher Macht, massive Menschenrechtsverletzungen und ein erhebliches Leiden der Zivilbevölkerung zusammentreffen.

Menschenrechtsverletzungen allein werden jedoch nicht zur Begründung von Interventionen ausreichen, solange es nicht gleichzeitig zu Auswirkungen wie Flüchtlingsbewegungen und massivem Leiden der Zivilbevölkerung kommt. Die Diskussion über eine neue Rolle der Vereinten Nationen und der Großmächte wird darüber entscheiden, ob eine neue Abgrenzung zwischen traditioneller nationaler Souveränität und weltweiter, gemeinsamer Verantwortung für Frieden und Sicherheit entstehen wird.

Peter Molt: Chancen und Voraussetzungen der Demokratisierung Afrikas

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13/93, S. 12-21

In vielen Ländern Afrikas wurden seit 1990 die bisherigen Diktaturen durch Mehrparteiensysteme über freie Wahlen abgelöst. Diese Entwicklung wurde durch die Ereignisse in Osteuropa und den Druck von außen ausgelöst; die eigentliche Ursache war aber die Unfähigkeit der afrikanischen Diktatoren, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung und Integration zu meistern.

Der derzeitige politische Wandel birgt die Gefahr des Zerfalls der staatlichen Macht in sich. In der Gesellschaft Afrikas gibt es jedoch auch Elemente, die eine wirklich demokratische Entwicklung tragen könnten. Diese gilt es im Rahmen der Entwicklungshilfe zu fördern.

Stephan Klingebiel: Multilaterale Entwicklungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13/93, S. 22-28

Den überwiegenden Teil der Mittel für Entwicklungshilfe setzen die Geberländer für die bilaterale Zusammenarbeit ein. Multilaterale Einrichtungen verfügen aber über zahlreiche potentielle Vorteile, die nur unzureichend genutzt werden. Besonders die Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen könnte eine größere Rolle spielen. Voraussetzung für einen Bedeutungszuwachs der UN sind Strukturen zur Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten. Das UNDP (United Nations Development Programme) hat zwar ein Mandat, die Führungsrolle im UN-System für die Entwicklungszusammenarbeit zu übernehmen. Bisher fehlt aber die politische Bereitschaft vieler Staaten, das Gewicht der UN zu vergrößern und die Leitungsfunktion des UNDP anzuerkennen. Die großen Geberstaaten zeigen kein Interesse an einer Umgestaltung des Systems der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Sie verfolgen eine Politik, die die dominierende Position der Weltbank sichert.

Hartmut Sangmeister: Wirtschaftsreformen in Lateinamerika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13/93, S. 29-39

Auf der Agenda der internationalen Finanzierungsinstitutionen ist das Problem der Auslandsverschuldung Lateinamerikas derzeit nur noch von nachgeordneter Bedeutung. Dennoch ist das „Verschuldungsjahrzehnt“ keine abgeschlossene Episode der ibero-amerikanischen Wirtschaftsgeschichte; denn die Verschuldungskrise hatte nicht nur unmittelbare Konsequenzen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Lateinamerikas, sondern sie hat auch nachhaltige wirtschaftspolitische (Re-)Aktionen ausgelöst, die für die kommenden Entwicklungsdekaden bestimmend sein können.

Mit der neoliberalen Wirtschaftspolitik, die sich in Lateinamerika durchzusetzen beginnt, wird die bislang charakteristische Mixtur aus Staatsinterventionismus und Marktsteuerung weitgehend aufgegeben. Ein gangbarer Ausweg aus der Schuldenkrise zeichnet sich zumindest für diejenigen lateinamerikanischen Volkswirtschaften ab, die in eine Phase weltmarktorientierter, vorrangig durch private Initiative strukturierter Entwicklung eintreten und den wirtschaftspolitischen Reformkurs konsequent fortführen.