

## Politische Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit

Johannes Oshlies\*

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Demokratie, Menschenrechte und Good governance – Die Grundbegriffe der neuen Agenda
- III. Political aid und Aid sanctions – die Mittel zur Umsetzung
- IV. Kritik an der politischen Konditionalität
- V. Die Umsetzung politischer Konditionalität
- VI. Fazit

### I. Einführung

Mit dem Ende der Systemkonfrontation Ende der 80er Jahre fand auch in der Entwicklungszusammenarbeit ein Paradigmenwechsel statt. War es vor allem auf Seiten der Großmächte USA und Sowjetunion bis dahin üblich, Entwicklungshilfe zu nutzen, um in der Dritten Welt Verbündete in der Systemauseinandersetzung zu gewinnen und auf der jeweiligen Seite zu halten (wobei allzu oft nebensächlich war, ob demokratische oder autoritäre Regime unterstützt wurden), sollten Entwicklungshilfezahlungen nach dem Willen der Geberländer künftig von politischen Fortschritten in den Empfängerländern abhängig gemacht werden. Das Ziel sollte dabei die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und das Erreichen administrativer Fortschritte in den Entwicklungsländern sein.

Vorreiter dieser neuen Entwicklung war die Weltbank. Konfrontiert mit dem bis dahin unzulänglichen Erfolg der von ihr durchgeführten Strukturanpassungspolitik in afrikanischen Staaten, kam man auf Sei-

ten der Weltbank im Sub-Sahara-Report 1989 zum Ergebnis, daß Strukturanpassungspolitik an sich richtig und notwendig wäre, jedoch auf Grund mangelnder Kompetenz und Qualität der Regierungen in den betroffenen Staaten nicht korrekt umgesetzt worden sei. Kritisiert wurden in diesem Zusammenhang Machtkonzentration auf eine Person, verbreitete Korruption, die Nichteinhaltung fundamentaler Menschenrechte und die weitverbreitete Existenz nicht frei gewählter und nicht rechenschaftspflichtiger Regierungen. Dagegen werden die Vorteile von Mehrparteiensystemen und Pluralismus betont.<sup>1</sup>

Wenig später griff das Development Assistance Committee der OECD (DAC) diese Überlegungen auf und verknüpfte sie mit der Entwicklungszusammenarbeit: Im OECD/DAC Report 1990 kündigte man an, künftige Zuwendungen an Entwicklungsländer weitaus stärker als in der Vergangenheit von deren Haltung Demokratie und Menschenrechten abhängig zu machen.<sup>2</sup> Ähnliche Erklärungen erfolgten zur

---

\* Der Autor ist Student der Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin und war Praktikant am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam. Der Aufsatz wurde unter juristischen Gesichtspunkten von *Sebastian Schulz* (Ass. iur.) überarbeitet.

<sup>1</sup> Zitiert nach: *Gordon Crawford*, *Foreign Aid And Political Reform – A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, New York 2001, S. 13 f.

<sup>2</sup> Vgl. *Allan Rosas*, *Democracy, Human Rights, Good Governance, Participatory Development: A Conceptual Framework*, in: *Catarina Krause/Allan Rosas* (Hrsg.), *Development Cooperation and Processes Towards Democracy*, Helsinki 1991, S. 4-11 (S. 4); *Walter Hammel*, *Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden*, in: *Reinold E. Thiel* (Hrsg.) *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn 2001, S. 186-194, (S. 192); weiterführend *Erika Schläppi*, *Menschenrechte in der bilateralen Entwick-*

gleichen Zeit von nahezu allen wichtigen Geberländern.

Worin liegen die Gründe für diese veränderte Haltung der Geberländer? Hier lassen sich verschiedene Faktoren ausmachen, wobei als wichtigster sicherlich das Ende des Ost-West-Konfliktes gelten kann. Das Ende der Blockkonfrontation machte die Unterstützung vieler autoritärer Regime fragwürdig, weil viele von ihnen ihre geopolitische Rolle verloren. Dies machte es westlichen Geberländern leichter, politische Konditionen gegenüber den Empfängerländern durchzusetzen. Einen zweiten wichtigen Faktor bildeten ökonomische Überlegungen: Ging man in früheren Jahren – angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung und politischen Stabilität bspw. von Singapur und Indonesien – vielfach davon aus, daß es einem autoritären Regime leichter fallen würde, ökonomische Strukturanpassungsmaßnahmen umzusetzen, so setzte sich nun die Ansicht von einer positiven Verbindung zwischen Demokratie und wirtschaftlicher Liberalisierung durch.<sup>3</sup> Demokratie sollte den Boden für umfangreiche wirtschaftliche Reformen bereiten, wurde in diesem Zusammenhang also nicht nur als ein Ziel an sich, sondern auch als ein Mittel zum Zweck gesehen. Dieser Gedanke entwickelte sich speziell nach Veröffentlichung des bereits erwähnten Sub-Sahara-Reports der Weltbank.<sup>4</sup> Letztendlich läßt sich als ein dritter Faktor die durch wachsenden Sparzwang und kritische Berichterstattung über die begrenzten Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit in den Geberländern stärker

gewordene Notwendigkeit, neues Vertrauen und Unterstützung für Entwicklungshilfe zu gewinnen, ausmachen. Die Verbindung mit den Begriffen Demokratie und Menschenrecht erwies sich dabei als nützlicher als ältere Motivationen wie Antikommunismus, Kalter Krieg oder eine moralische Solidarität mit der Dritten Welt.<sup>5</sup>

## II. Demokratie, Menschenrechte und Good governance – Die Grundbegriffe der neuen Agenda

Demokratie, Menschenrechte und Good governance sind die Begriffe, die am häufigsten im Zusammenhang mit politischer Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit fallen. Im folgenden soll erläutert werden, was im Hinblick auf politische Konditionalität mit diesen Begriffen verbunden wird, welcher Zusammenhang sich zwischen den einzelnen Begriffen ergibt und welche Probleme mit diesen Schlüsselbegriffen verbunden sind.

Als am wenigsten umstritten kann auf Grund seiner Einbettung in das Völkerrecht durch mehrere Menschenrechtsübereinkommen sowie durch regionale Konventionen der Bereich Menschenrechte gelten. Bereits seit Mitte der 70er Jahre machten verschiedene Geberländer Respekt gegenüber grundlegenden Menschenrechten zu einer Grundbedingung bei der Entscheidung über bilaterale Entwicklungshilfe. Während sich diese Entscheidung im Fall der USA auf die Einhaltung bürgerlicher und politischer Rechte bezog und auf Fälle gravierender Menschenrechtsverletzungen beschränkt blieb (wobei selbst diese Fälle inkonsequent gehandhabt und je nach politischer Opportunität entschieden wurden), orientierten sich einige europäische Staaten, wie die Niederlande, Schweden und Norwegen an sozialer Gerechtigkeit als einem Kriterium bei der

---

lungszusammenarbeit, Baden-Baden 1997, S. 175-180.

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang vgl. die theoretischen Überlegungen bei: *Jürgen Rüland*, Politische Systeme in Südostasien, Landsberg am Lech 1998, S. 25 f.; am Beispiel von Staaten aus Südostasien: *Mely Caballero-Anthony*, Human Rights, Economic Change And Political Development: A Southeast Asian Perspective, in: James T. H. Tang (Hrsg.), Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region, London 1995, S. 39-53.

<sup>4</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 12 f.

---

<sup>5</sup> Vgl. *Michael Windfuhr*, Soziale Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit – Eine Studie im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst, Hamburg o. J., S. 19.

Auswahl der Empfänger bilateraler Hilfe. Seit Anfang der 90er Jahre gab es vor allem zwei Neuerungen: Zum einen nahm die Bedeutung, die man der Frage des Menschenrechtsschutzes bei der Vergabe von Hilfgeldern zumaß, erheblich zu, zum anderen scheint nun weitgehend Einigkeit darüber zu bestehen, das Hauptaugenmerk auf die Einhaltung bürgerlicher und politischer Rechte zu legen.<sup>6</sup>

Im Gegensatz zum Menschenrechtsschutz wurde die Förderung von Demokratie erst mit Beginn der 90er Jahre zum erklärten Ziel der Geberländer. Eine der im Zusammenhang mit Demokratieförderung am meisten diskutierten Fragen ist hierbei, welche Art von Demokratie überhaupt gefördert werden soll. Während die einen dafür plädieren, sich auf die Förderung formaler und prozeduraler Aspekte von Demokratie – wie freie Wahlen und einen offenen Parteienwettbewerb – zu beschränken, fordern andere eine breitere Auslegung des Demokratiebegriffs und betonen die Wichtigkeit der Förderung der Zivilgesellschaft und des Ziels der sozialen Gerechtigkeit als notwendige Grundlagen für stabile Demokratien.<sup>7</sup> Zu den Befürwortern eines breiteren Demokratiebegriffs zählt z. B. *Beetham*, der dazu das Konzept einer aus vier Teilen bestehenden Demokratiepyramide entwickelte. Zu den vier notwendigen Bestandteilen einer Demokratie zählt er dabei freie Wahlen, die Einhaltung bürgerlicher und politischer Rechte, eine rechenschaftspflichtige Regierung (open and accountable government) sowie eine demokratische Gesellschaft.<sup>8</sup>

Good governance gilt schließlich als dritter Schlüsselbegriff im Zusammenhang mit politischer Konditionalität. Der Begriff Governance in Verbindung mit Begriffen wie „bad“ oder „poor“ tauchte erstmals bei der Weltbank in Zusammenhang mit dem be-

reits mehrfach erwähnten Sub-Sahara-Report auf. Darin bezeichnet man Governance als „[...] the exercise of political power to manage a nation's affairs“.<sup>9</sup> In den folgenden Jahren verbreitete sich der Begriff rasant: Hinsichtlich des Begriffs Governance wurde fortan hingewiesen auf die Form des politischen Regimes, auf die Fähigkeit im Management von Wirtschaft und Ressourcen eines Landes sowie auf die Kapazität einer Regierung, Sachpolitiken zu entwickeln, zu formulieren und zu vollziehen. In diesen Bereichen festgestellten Mängeln wurde eine positive Strategie gegenübergestellt, die einer Good governance. Die Weltbank sieht bei dieser Strategie vier Bereiche von besonderer Bedeutung: Public Sector Management, d. h. Leistungssteigerung und verbesserte Steuerung im öffentlichen Sektor; Accountability, d. h. die Festlegung von Zuständigkeiten, Rechenschaftspflichten und Kontrollen von öffentlichen Verwaltungen; Rule of Law, also Rechtsstaatlichkeit sowie schließlich Transparency, die Transparenz des öffentlichen Sektors, wozu u. a. ein verbesserter Zugang zu Informationen und die Korruptionsbekämpfung zählen.<sup>10</sup>

---

*Good governance gilt als Schlüsselbegriff  
im Zusammenhang mit  
politischer Konditionalität*

---

Ähnlich wie beim Demokratiebegriff lassen sich auch im Good-governance-Konzept engere und breitere Auslegungen finden.

<sup>6</sup> Olav Stokke, Aid and Political Conditionality: Core Issues and the State of Art, in: Olav Stokke (Hrsg.), Aid and Political Conditionality, London 1995, S. 28 ff.

<sup>7</sup> Stokke (Fn. 6), S. 31 f.

<sup>8</sup> Zitiert nach Crawford (Fn. 1), S. 18.

<sup>9</sup> Zitiert nach Klaus König, Zum Governance-Begriff, in: Klaus König/Markus Adam (Hrsg.), Governance als Entwicklungspolitische Ansatz, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 2001, S. 2.

<sup>10</sup> König (Fn. 9), S. 2 f., vgl. aber auch Hammel, (Fn. 2), der von fünf verschiedenen Merkmalen in diesem Zusammenhang spricht: accountability, transparency, predictability, openness und rule of law, S. 190; insgesamt weiterführend und vertiefend Ulrike Suchsland-Maser, Menschenrechte und die Politik multilateraler Finanzinstitute, Frankfurt/M. 1999.

Während sich die engere Version auf das Management der öffentlichen Verwaltung bzw. auf wirtschaftliche Kapazitäts- und Effizienzsteigerungen der Regierungsinstitutionen bezieht, wird in der bereiteren Version ein größerer Fokus auf die normative Dimension von Offenheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierungsinstitutionen gelegt. Außerdem wird die Wächterrolle von Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängiger Medien in diesem Bereich betont.<sup>11</sup> Als Vertreter eines breiteren Good governance Ansatzes kann z. B. die Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen (UNDP) gelten.<sup>12</sup> Im Gegensatz dazu beschränkt sich die Weltbank, von der das Konzept ursprünglich stammt, auf eine engere und weitgehend ökonomische Begriffsinterpretation von Good governance, was sich einerseits aus dem institutionellen Charakter der Weltbank als multilaterale Einrichtung erklärt, sich andererseits aus ihren Statuten ergibt, in denen es in Art. IV Section 10 heißt: "The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member [...] concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions".<sup>13</sup>

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß bei den Grundbegriffen der Debatte um politische Konditionalität noch einiges recht schwammig bleibt. Insbesondere in den Bereichen Demokratie und Good governance existieren bisher vielfältige Konzepte und Definitionen. Dies dürfte die

praktische Umsetzung der Konzepte nicht gerade erleichtern. In der Literatur zum Thema werden häufig die Überschneidungen zwischen den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Good governance betont. So sind z. B. die Gewährleistung bürgerlicher und politischer Rechte Bestandteil eines jeden Demokratiekonzepts und auch das Good-governance-Ziel von "open and accountable government" läßt sich gleichermaßen der Demokratieagenda zuordnen. Auf Grund dieser Überschneidungen plädiert *Crawford* für Demokratie als Oberbegriff der Debatte um politische Konditionalität, während *Stokke* den Begriff Good government bevorzugt.<sup>14</sup>

### III. Political aid and Aid sanctions – die Mittel zur Umsetzung

Um die Ziele Menschenrechte, Demokratie und Good governance im Rahmen politischer Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit durchzusetzen, stehen den Geberländern zwei Wege offen: die finanzielle, materielle oder personelle Förderung von eigenen Reformanstrengungen in Ländern der Dritten Welt (Political aid) oder die Kürzung oder gar völlige Streichung von Hilfsleistungen (Aid sanctions). Political aid und Aid sanctions werden häufig als „Zuckerbrot und Peitsche“-Strategie beschrieben. Während Political aid politisches Wohlverhalten belohnen soll und daher auch als positive Konditionalität bezeichnet wird, sollen Aid sanctions Regelbruch bestrafen und gleichzeitig Druck auf Regierungen ausüben, ihre Praxis hinsichtlich Demokratie, Menschenrechten und Good governance zu verbessern. Hierfür wird auch der Begriff negative Konditionalität verwendet.<sup>15</sup> Im folgenden sollen die Konzepte Aid sanctions und Political aid kurz erläutert werden.

Hinsichtlich Political aid lauten die sich stellenden Grundfragen vor allem, welche Faktoren zu Demokratie oder Good gover-

<sup>11</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 23.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu die UNDP-Definition von Good governance bei *Markus Adam*, Governance als Ansatz der Vereinten Nationen – Das Beispiel UNDP, in: *König/Adam* (Fn. 9), S. 18 ff.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu *Christian Theobald*, Zehn Eckpunkte von Good Governance, in: *König/Adam* (Fn. 9), S. 41 ff.; *Hammel* (Fn. 2) S. 190; *Schläppi* (Fn. 2) S. 166-173; *Norman Weiß*, Kapital und Menschenrechte – Governance als Kriterium für Kreditvergabe durch die Weltbank, in: *MRM* 1999, S. 17-22.

<sup>14</sup> Siehe hierzu *Crawford* (Fn. 1), S. 28 f. und *Stokke* (Fn. 6), S. 24.

<sup>15</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 44.

nance führen und welche Rolle die Entwicklungszusammenarbeit dabei spielen kann, die gesteckten Ziele zu erreichen. Dies führt zu Fragen wie: welche Form und welchen Inhalt die Kooperation haben sollte, welche Gruppen spezieller Unterstützung bedürfen und/oder durch wen Projekte durchgeführt werden sollten (z. B. staatliche Institutionen, nationale NGO oder NGO aus den Geberländern). Als ein wichtiger Bereich im Rahmen von Political aid wird häufig die Förderung der Zivilgesellschaft angesehen. Als effektives Mittel zu deren Stärkung gelten dabei u. a. die Unterstützung der Arbeit nationaler NGO sowie die Stärkung unabhängiger Medien.<sup>16</sup> Weitgehend Einigkeit besteht jedoch mittlerweile darüber, daß Demokratisierung und die Schaffung einer lebendigen Zivilgesellschaft in erster Linie ein interner, selbstgestalteter Prozeß ist und Hilfe von außen dabei im besten Fall unterstützend wirken kann.<sup>17</sup>

Bei den Aid sanctions stellen sich zwei Hauptfragen: zum einen die nach der Effektivität von Aid sanctions und zum anderen die nach der Konsequenz ihrer Anwendung. In der Frage der Konsequenz geht es vor allem um mögliche Doppelstandards: Geberländer haben gegenüber den Empfängerländern vielfältige Interessen wobei das Eintreten für Demokratie, Menschenrechte und Good governance nur einen Teil der Agenda ausmacht. Ein mindestens ebenso großes Gewicht haben hingegen Wirtschaftsinteressen und Sicherheitsfragen. Kritiker werfen Geberländern immer wieder vor Aid sanctions nur gegenüber den Ländern anzuwenden, in denen eigene Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen nicht berührt werden. Die Politik der Geberländer gegenüber der Volksrepublik China gilt dafür als klarstes, aber beileibe nicht einziges Beispiel.<sup>18</sup> Weitverbreitet ist auch die Skepsis hinsichtlich der Effektivität von Aid sanctions. Kritiker

verweisen auf eine Reihe von Faktoren, welche diese schmälern können und glauben an den Erfolg von Aid sanctions nur in Zusammenhang mit kleinen, verhältnismäßig armen und in hohem Maße von ausländischer Hilfe abhängigen Staaten.<sup>19</sup>

#### IV. Kritik an der politischen Konditionalität

Politische Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit war von Anfang an kein unumstrittenes Thema. Einwände gegenüber dem neuen Konzept beziehen sich dabei vor allem auf die Frage der Souveränität der Empfängerländer, auf die Art der Demokratie, die gefördert werden soll, sowie auf die Integrität der Politik der Geberländer gegenüber den Staaten der Dritten Welt.

Hinsichtlich der Frage der Souveränität wird von Kritikern auf das Souveränitätsrecht und auf das Nichteinmischungsgebot in innere politische Angelegenheiten als Prinzipien der internationalen Beziehungen verwiesen.<sup>20</sup> Nach Meinung der Kritiker handelt es sich bei politischer Konditionalität eindeutig um einen Eingriff in innenpolitische Angelegenheiten der betroffenen Staaten.<sup>21</sup> Hinsichtlich der Art der geförderten Demokratie wird häufig die Befürchtung geäußert, es handele sich ausschließlich um die Übertragung westlicher Demokratievorstellungen, bei denen eigene, nationale Traditionen auf der Strecke bleiben würden. Angezweifelt wird u.a. die Angemessenheit von Mehrparteiensystemen für alle Länder der dritten Welt. Dies gilt insbesondere für ethnisch gespaltene Gesellschaften, in denen, so die Befürchtung, Parteibildungen anhand ethnischer Kriterien erfolgen könnten.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Stokke (Fn. 6), S. 67 f.

<sup>17</sup> Crawford (Fn. 1), S. 44.

<sup>18</sup> Georg Sørensen, *Conditionality, Democracy and Development*, in: Stokke (Fn. 6), S. 392-409.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu Crawford (Fn. 1), S. 46 f.

<sup>20</sup> Bei Crawford (Fn. 1), S. 31 ff. m. w. N.

<sup>21</sup> Vgl. jedoch Rosas (Fn. 2) S. 9, der darauf verweist, daß es einen „absolute minimum level“ jedenfalls in bezug auf Menschenrechte geben muß.

<sup>22</sup> Zum ganzen vgl. Sørensen (Fn 18); aus rechtlicher Sicht, insbesondere zur völkerrechtlichen

Im Zusammenhang mit der Frage der Integrität der Geberländer gibt es vor allem zwei Kritikpunkte: Zum einen wird Geberländern unterstellt, politische Reformen lediglich als Mittel zur besseren Durchsetzung wirtschaftlicher Liberalisierung zu betrachten, zum anderen wird befürchtet, politische Konditionalität könnte als Mittel zur Erhaltung globaler Dominanz des Westens dienen. In beiden Fällen wird also eine Hidden agenda vermutet. Im zweiten Fall (Dominanz des Westens) kommt die Kritik vor allem von linker Seite. Politische Konditionalität gilt hier als Versuch westlicher Staaten sich nach dem Ende des kalten Krieges neue Legitimität zu verschaffen und ihre hegemoniale Stellung gegenüber ihnen wirtschaftlich und politisch nützlichen Staaten zu erhalten.<sup>23</sup> Vor allem die Staatseliten der dritten Welt wehrten sich entschieden gegen die politische Konditionierung der Entwicklungshilfe, brandmarkten sie als politische Bevormundung und Erpressung und beschwerten sich über eine doppelte Konditionalität, nach dem sie sich schon der Strukturanpassungspolitik beugen mußten. Weitgehend positiv aufgenommen wurde der Gedanke der politischen Konditionalität hingegen von Menschenrechtsgruppen in Nord und Süd sowie von Oppositionsgruppen in autoritär geführten Staaten. Letztere erhofften sich dadurch vor allem eine Ausweitung ihres eigenen Handlungsspielraums.<sup>24</sup>

---

Zulässigkeit von Menschenrechts- und Demokratieklauseln *Frank Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1998, S. 182 ff.; *Eckart Klein*, Menschenrechte und politische Konditionalität, in: KAS-Auslandsinformationen, Heft 2/97, S. 11-18 sowie *Stokke* (Fn. 6) S. 34 ff.

<sup>23</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 31 ff.

<sup>24</sup> *Franz Nuscheler*, Menschenrechtsschutz durch Konditionierung der Entwicklungshilfe?, in: Lothar Brock (Hrsg.) *Menschenrechte und Entwicklung – Beiträge zum ökumenischen und internationalen Dialog*, Frankfurt/M. 1996, S. 68.

## V. Die Umsetzung politischer Konditionalität

Während in den bisherigen Ausführungen theoretische Überlegungen im Mittelpunkt standen, soll im folgenden betrachtet werden, inwieweit politische Konditionalität tatsächlich Einzug in die Entwicklungszusammenarbeit gehalten hat und inwieweit die Absichtserklärungen von Anfang der 90er Jahre auch tatsächlich zu Ergebnissen führten. Dabei soll zunächst betrachtet werden, in welcher Weise wichtige Geber politische Konditionalität in ihre Entwicklungshilfekonzepte übernahmen. Exemplarisch soll dies anhand der Programme der Europäischen Union, der USA und Deutschlands geschehen. Anschließend soll die Umsetzung in den Bereichen Political aid und Aid sanctions jeweils gesondert betrachtet werden.

Als eines der größten Geberprogramme von Entwicklungshilfe der letzten Jahre kann das von der Europäischen Kommission verwaltete Entwicklungshilfeprogramm der EU gelten. Es umfaßte 1997 mit über 5 Mrd. US-\$ etwa 10% der Ausgaben für Entwicklungshilfe aller OECD-Staaten.<sup>25</sup> Mit dem Thema politische Konditionalität begann man sich innerhalb der EU ab etwa 1991 auseinanderzusetzen. Im März 1991 brachte die EU-Kommission gegenüber dem Rat ein Memorandum zum Thema Menschenrechte, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit ein. Dies führte zu dem Ansatz, Demokratisierung und Menschenrechte mit der Entwicklungshilfe der Europäischen Union zu verknüpfen. Bestätigt wurde eine solche Verbindung durch die im Juni 1991 vom Europäischen Rat angenommene Menschenrechtsdeklarati-

---

<sup>25</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 53, ohne Angabe einer Primärquelle; nach Angaben der OECD vergab die EU im Jahre 2001 5,9 Mrd. US \$ an Entwicklungshilfe, Empfängerländer waren i. e. L. europäische Staaten, vgl. die OECD-Statistik im Internet unter der URL: <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-countrylist-57-2-no-no-77-57,00.html> (Stand: 7. März 2003).

on.<sup>26</sup> Der nächste Schritt erfolgte mit einer Resolution des Europäischen Rates vom November 1991.<sup>27</sup> Als Grundvoraussetzungen zum Erreichen nachhaltiger Entwicklung in Ländern der dritten Welt werden darin Menschenrechte, Demokratie, Good governance sowie die Kürzung von Militärausgaben genannt. Als Mittel zur Durchsetzung dieser Ziele werden sowohl Political aid, als auch Aid sanctions erwähnt, wobei positiver Konditionalität (also Political aid) jedoch Priorität eingeräumt wird. Aid sanctions sind für den Fall schwerer und anhaltender Menschenrechtsverletzungen oder der ernsthaften Unterbrechung eines Demokratisierungsprozesses vorgesehen. Angekündigt wurde zudem, Menschenrechtsklauseln zum Bestandteil künftiger Kooperationsvereinbarungen zu machen. Diese sollen einerseits dazu beitragen, Respekt gegenüber Demokratie und Menschenrechten zu fördern und im Falle deren Verletzung die Verhängungen von Aid sanctions zur Folge haben.<sup>28</sup>

Im Fall der USA existierte bereits seit Mitte der 70er Jahre ein legislatives Mandat zur Unterstützung demokratischer Entwicklung in Form des sogenannten Harkin Amendments zum US Foreign Assistance Act.<sup>29</sup> Dieses verbot Entwicklungshilfeleistungen an Staaten, in denen schwere und systematische Verletzungen international anerkannter Menschenrechte vorlagen. Wie bereits ausgeführt, wurde diese Regelung in den folgenden Jahren nicht systematisch,

sondern je nach politischer Opportunität angewandt. Dies änderte sich erst mit Ende des Kalten Krieges. Im Dezember 1990 stellte die US-Entwicklungshilfeagentur USAID ihre „Demokratische Initiative“ vor, die eine Neuorientierung ihrer Aktivitäten darstellte. Als Hauptgebiete der Initiative wurden die Stärkung demokratischer Repräsentation, Unterstützung von Respekt gegenüber Menschenrechten, die Förderung gesetzmäßigen Regierungshandelns und die Stärkung demokratischer Werte. Eine erhebliche Aufwertung erfuhr das Ziel der Förderung von Demokratie und Menschenrechten unter der Präsidentschaft von *Bill Clinton*, wo es neben wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und nationaler Sicherheit nominell zu einer der Grundsäulen amerikanischer Außenpolitik erhoben wurde. Unter *Clinton* wurde Entwicklungszusammenarbeit zudem als zentrale Komponente einer effektiven Außenpolitik gesehen. Gleichzeitig wollte man sich jedoch dabei zukünftig auf die Länder konzentrieren, die als am ehesten dafür geeignet schienen, die neuen Ziele zu erreichen.<sup>30</sup> Infolgedessen schloß USAID 21 Büros in Ländern, in denen diese Grundbedingungen ihrer Ansicht nach nicht gegeben waren.<sup>31</sup>

Auch in Deutschland erfolgte Anfang der 90er Jahre eine Umorientierung in bezug auf die Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit und eine damit verbundene Aufnahme politischer Kriterien. Im Oktober 1991 legte der damals zuständige Bundesminister *Spranger* fünf Kriterien für die künftige deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor. Drei davon entstammten der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Genannt wurde zunächst die Achtung von Menschenrechten. Als Indikatoren dafür sollten Freiheit von Folter, Rechte bei der Festnahme und im Justizverfahren, der Grundsatz „keine Strafe ohne Gesetz“

<sup>26</sup> Erklärung über die Menschenrechte des Europäischen Rates von Luxemburg vom 28./29. Juni 1991, abgedruckt bei *Christiane Duparc*, Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte, Brüssel 1992, S. 52-55.

<sup>27</sup> Amtsblatt der Europäischen Union, Dokument-Nr. C321 vom 16. Dezember 1991.

<sup>28</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 55 f.

<sup>29</sup> Vgl. auch die Darstellung über den Einfluß von Menschenrechten in der US-amerikanischen Außenpolitik bei *Norman Weiß*, Bedeutung von Menschenrechtsklauseln in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Franz-Josef Hutter/Ulla Selchow (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, 2003 i. E, m. w. N.

<sup>30</sup> Vgl. *Crawford* (Fn. 1), S. 61, 63.

<sup>31</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 61 ff.; zu den neuesten Entwicklungen in der amerikanischen Entwicklungspolitik vgl. *Claus Tigges*, FAZ vom 24.02.2003, S. 8.

sowie Religionsfreiheit und Minderheitenschutz dienen. Als ein zweites Kriterium wurde die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen genannt. Indikatoren dafür sollten eine demokratische Wahlpraxis, freie Meinungsäußerung der politischen Opposition, Vereinigungsfreiheit für Parteien und Gewerkschaften, Verbände und Selbsthilfeorganisationen sowie Presse- und Informationsfreiheit sein. Als drittes Kriterium wurde schließlich Rechtssicherheit genannt. Als Indikatoren hierfür sollten Unabhängigkeit der Justiz, „gleiches Recht für alle“, Transparenz sowie Berechenbarkeit staatlichen Handelns dienen.<sup>32</sup> Den geschilderten Beispielen vergleichbar begannen Anfang der 90er Jahre nahezu alle wichtigen Geberländer, politische Konditionalität in ihre Entwicklungshilfekonzepte einzubeziehen

Wie sieht es nun aber mit der konkreten Umsetzung aus? Dazu zunächst ein Blick auf den Bereich Political aid. Als Quelle hierfür bietet sich eine Mitte der 90er Jahre durchgeführte empirische Untersuchung an, in der die Political-aid-Programme der USA, Großbritanniens, Schwedens und der EU untersucht wurden.<sup>33</sup> Betrachtet man dabei zunächst einmal die absoluten Ausgaben, die für den Bereich Political aid ausgegeben wurden, ergibt sich ein deutlicher Widerspruch zwischen den vollmundigen Ankündigungen zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten sowie Good governance und der tatsächlichen Umsetzung dieser Idee: Abgesehen von Schweden brachte in den Jahren 1992-94 kein Geberland mehr als 5% der Entwicklungshilfesaufgaben für den Bereich Political aid auf, wobei sich die gewährten Hilfen dabei in erster Linie auf Staaten in Afrika und Lateinamerika konzentrierten. Wirft man einen Blick auf die Länderverteilung, so ergab die Untersuchung, daß sich zumindest die Unterstützung der EU und Schwedens tatsächlich auf Länder bezog, die sich einem politischen Reformprozeß unterzogen. Auf eine Hidden agenda deu-

tete hier wenig hin. Etwas anders sah es hingegen mit der britischen Hilfe aus. So profitierten von britischer Political aid mit Indonesien, Pakistan, China und Nigeria Staaten, in denen keinerlei Anzeichen für politische Reformen zu erkennen waren. Hier wurde der Untersuchung zufolge Political aid eingesetzt um ökonomische Interessen und britischen Einfluß zu sichern.<sup>34</sup>

---

*Wer profitiert von den Ausgaben  
für Political aid?*

---

Ähnliche Fälle ließen sich auch im Rahmen der politischen Hilfe von Seiten der USA feststellen (z. B. Kolumbien und Ägypten). Bei den im Bereich Political aid zur Verfügung gestellten Mitteln hatten die einzelnen Geber der Untersuchung zufolge jeweils unterschiedliche Zielvorstellungen. Während sich britische Hilfe überwiegend auf den Bereich Good Governance bezog, konzentrierten sich die Europäische Union und die USA vor allem auf Demokratieförderung. Eine Gemeinsamkeit war jedoch, daß alle vier untersuchten Geber etwa ein Drittel ihrer Ausgaben für Political aid in dem Bereich Menschenrechte aufwendeten. Als interessant erweist sich die Frage, wer in den unterstützten Ländern von Political aid profitierte. Kritiker äußerten hierbei immer wieder die Befürchtung, daß dies in erster Linie staatliche Autoritäten sein würden, während man die Zivilgesellschaft vernachlässigen würde. Die Untersuchung zeigte, daß mit Ausnahme Schwedens tatsächlich staatliche Autoritäten die Hauptprofiteure von Political aid waren. Gleichzeitig profitierten jedoch von Political aid (vor allem was die Hilfe von Seiten der USA und der EU angeht) auch gesellschaftliche Akteure in einem nicht unerheblichen Umfang. Im Fall Schweden lag sogar das Hauptaugenmerk von Political aid in der

<sup>32</sup> Nuschler (Fn. 24), S. 65 f.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu Crawford (Fn. 1), S. 96 ff.

<sup>34</sup> Zum Ganzen Crawford (Fn. 1), S. 120 ff.



Unterstützung nichtstaatlicher Akteure im Demokratie- und Menschenrechtsbereich.<sup>35</sup>

Zusammenfassend schätzte man in der Studie die politische Hilfe Schwedens und der USA als am erfolgreichsten bei der Förderung einer demokratischen Entwicklung ein, obwohl beide Länder sehr unterschiedliche Ansätze aufwiesen. Schwedens Fokus auf die Unterstützung ziviler und politischer Rechte erwies sich zugleich als schwächster Punkt bei der amerikanischen Hilfe. Die Hilfe der EU erwies sich zwar in der Unterstützung demokratischer Wandlungsprozesse als erfolgreich, vernachlässigt wurde jedoch oftmals eine längerfristige Unterstützung bei der demokratischen Konsolidierung.<sup>36</sup> Zu einseitig konzentrierte man sich auf die Unterstützung bei der Abhaltung freier Wahlen und vernachlässigte dabei die Unterstützung beim Aufbau einer demokratischen Zivilgesellschaft.<sup>37</sup> Als nicht erfolgreich bei der Förderung einer demokratischen Entwicklung wird die britische Political aid eingeschätzt, die sich nahezu ausschließlich auf die Stärkung der Exekutive ausrichtete.<sup>38</sup>

Wesentlich umstrittener als Political aid war in den letzten Jahren sicherlich das Thema Aid sanctions. Wie bereits geschildert bezieht sich die Kritik an Aid sanctions hauptsächlich auf deren Effektivität sowie auf die Konsequenz, mit der Aid sanctions eingesetzt werden. Zu beiden Fragen liegen inzwischen empirische Un-

tersuchungen vor. So beschäftigte sich Crawford mit beiden Fragen anhand von 29 Länderbeispielen aus den Jahren 1990-1995. Unter Effektivität versteht er dabei das Ausmaß, in dem Empfängerländer Reformen unternommen haben, die sie ohne Druck der Geberländer nicht unternommen hätten.<sup>39</sup> Dabei sind für ihn zwei Kriterien ausschlaggebend: Zum einen die Frage, in welchem Ausmaß das von den Geberländern gewünschte Resultat (hier definiert als Förderung von Demokratie und Respekt gegenüber zivilen und politischen Freiheitsrechten) tatsächlich erreicht wurde. Zum anderen die Frage, welchen Beitrag Aid sanctions zum Erreichen dieses Ziels beigetragen haben.<sup>40</sup> Die Ergebnisse zu diesen Fragen fallen ernüchternd aus: Zwar ließ sich in 13 der 29 untersuchten Länder ein Trend zu Demokratisierung und größerem Respekt gegenüber zivilen und politischen Rechten feststellen, jedoch war dies nur in 9 Fällen auf den Druck der Geberländer zurückzuführen. Ein signifikanter Beitrag von Aid sanctions konnte auch dabei nur in zwei der neun Ländern beobachtet werden (Malawi und Guatemala). In drei Fällen hatten Aid sanctions einen moderaten Einfluß, in den übrigen vier Fällen lag ein möglicher Einfluß von Aid sanctions vor, der jedoch nicht genau nachgewiesen werden konnte.

---

### *Folgenlosigkeit von Sanktionsmaßnahmen*

---

Alles in allem zeigte sich die Wirksamkeit von Aid sanctions unter zwei Umständen: Zum einen in Fällen, wo bereits eine starke

<sup>35</sup> Vgl. insb. Crawford (Fn. 1), S. 156 ff.

<sup>36</sup> Vgl. jedoch die Fachinformationen des BMZ zum Verhandlungsstop mit Simbabwe, wegen schwerwiegender nachteiliger Veränderungen der inneren Entwicklung in bezug auf die Auswahlkriterien des Ministeriums, im Internet abrufbar unter der URL: [http://www.bmz.de/infotehk/fachinformationen/spezial/spezial056/spezial056\\_22g.html](http://www.bmz.de/infotehk/fachinformationen/spezial/spezial056/spezial056_22g.html).

<sup>37</sup> Zur Einführung in die Thematik unter juristischen Gesichtspunkten vgl. Norman Weiß, Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU, Studien zu Grund- und Menschenrechten (SGM) Heft 4, Potsdam 2000, insb. S. 18 ff.; Schläppi (Fn. 2) S. 180-184.

<sup>38</sup> Crawford (Fn. 1), S. 94 ff.

<sup>39</sup> Vertiefend, aber nicht unumstritten Thomas Risse, Die Macht der Menschenrechte, Baden-Baden 2002, S. 29 ff.; dazu: Andreas Hasenclever, Eule im Anflug – Anmerkungen zur sozialwissenschaftlichen Rekonstruktion menschenrechtsorientierten Wandels in Unrechtsstaaten, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.) Menschheit und Menschenrechte, Probleme der Universalisierung und Institutionalisierung, Berlin 2002, S. 89 ff.

<sup>40</sup> Crawford (Fn. 1), S. 185.

einheimische Opposition aktiv war und Aid sanctions den entscheidenden Anstoß zu politischen Veränderungen lieferten, zum anderen als rasche Antwort auf spezielle Ereignisse, wie z. B. einen Staatsstreich. Hauptergebnis der Studie war jedoch nichtsdestotrotz die Unwirksamkeit von Aid sanctions in 18 von 29 Fällen (62%). Als Gründe dafür sieht *Crawford* einerseits die Schwäche der von den Geberländern eingeleiteten Sanktionsmaßnahmen und andererseits die relative Stärke von Empfängerländern, den eingeleiteten Sanktionen zu widerstehen. In vielen Fällen ließ sich eine Kombination beider Faktoren feststellen, wobei *Crawford* zufolge aber mehr Beispiele für die These von der Ineffektivität von Aid sanctions auf Grund der Schwäche der von den Gebern eingeleiteten Maßnahmen hindeuten.<sup>41</sup>

Wenig zufriedenstellend fielen auch die Ergebnisse hinsichtlich der Konsequenz, mit der Aid sanctions angewendet wurden, aus: Die Untersuchung anhand der 29 Länderbeispiele zeigte hier Muster einer selektiven und inkonsequenten Ausführung von Aid sanctions. In den meisten Fällen wurden Aid sanctions gegenüber Ländern im südlichen Teil Afrikas angewendet, d. h. also dort, wo Wirtschafts- oder Sicherheitsinteressen der Geberländer am wenigsten tangiert wurden. In Regionen, wo wirtschaftliche oder politische Interessen der Gebernationen vorhanden waren, wurden Aid sanctions hingegen weitaus seltener eingesetzt. *Crawford* nennt eine Reihe von Ländern, bei denen auf Grund schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen Aid sanctions angebracht gewesen wären, jedoch entweder nur halbherzig oder überhaupt nicht zum Einsatz kamen. Als Beispiele hierfür sieht er die Volksrepublik China, Nigeria, die Türkei, Indonesien, Sri Lanka, Algerien, Ägypten und Kolumbien. In diesen Fällen geht *Crawford* von einer Unterordnung des Interesses der Gebernationen an Demokratie- und Menschenrechtspolitik gegenüber anderen relevanten außenpolitischen Faktoren aus. Zusam-

menfassend kommt *Crawford* zu der Schlußfolgerung, daß sich die selektive Praxis, mit der sich westliche Geberländer in Zeiten des Kalten Krieges Fragen von Menschenrechten und Demokratie genähert hätten, auch in den 90er Jahren fortgesetzt zu haben scheint, d. h. der Wechsel in der politischen Rhetorik Anfang der 90er Jahre also keineswegs mit Veränderungen in der Praxis einherging.<sup>42</sup>

---

*Wie kann die Wirkung von Sanktionsmaßnahmen verbessert werden?*

---

Konfrontiert mit den bisher eher dürftigen Ergebnissen von Aid sanctions stellt sich die Frage, welche Bedingungen nötig wären, um eine höhere Wirksamkeit von Aid sanctions zu erreichen. Verschiedene Autoren haben sich mit dieser Frage beschäftigt. So nennt *Stokke* sechs Faktoren, welche die Wirkung von Aid sanctions beeinflussen können. Diese sind: Die Position der Regierung des betroffenen Staates und seine Machtbasis (stark oder schwach); die Fähigkeit der Regierung des betroffenen Landes, eine Einmischung von außen zur Stärkung seiner Position im inneren zu nutzen; das Ausmaß der Abhängigkeit des betroffenen Staates von ausländischer Hilfe; das Ausmaß und die Wichtigkeit der bilateralen Beziehungen zwischen dem betroffenen Staat und dem Geber, der Aid sanctions verhängt; die Wahrscheinlichkeit, daß eine unilaterale Aktion einen Schneeballeffekt unter den Gebern auslöst, sowie die Koordination der Geber bei der Verhängung von Aid sanctions.<sup>43</sup> Die Wichtigkeit der von *Stokke* genannten Faktoren konnte in der empirischen Untersuchung durch *Crawford* im wesentlichen bestätigt werden. Zusätzlich machte *Crawford* auf Grund der empirischen Ergebnisse seiner Studie einige weitere Faktoren aus, die einen Einfluß auf Erfolg oder Mißerfolg von Aid sanctions haben können. Diese

---

<sup>41</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 187 ff.

<sup>42</sup> *Crawford* (Fn. 1), S. 209 ff.

<sup>43</sup> Vgl. hierzu *Stokke* (Fn. 6), S. 42 ff.

sind: Das Ausmaß der Geschicklichkeit eines betroffenen Staates, die Verhängung von Aid sanctions zu vermeiden (z. B. formale Lippenbekenntnisse zu Reformen, ohne Willen zur tatsächlichen Umsetzung, Zulassung freier Wahlen bei gleichzeitiger Behinderung der Opposition im Wahlkampf); die Präzision im Formulieren der verlangten Reformen durch die Geber; das Ausmaß ökonomischer und strategischer Interessen der Geberländer im Empfängerland, die das Interesse an Demokratieförderung und Menschenrechten schmälern können, sowie das Ausmaß des politischen Willens der Geberländer Aid sanctions konsequent umzusetzen.<sup>44</sup>

## VI. Fazit

Verglichen mit den optimistischen politischen Absichtserklärungen zu Beginn der 90er Jahre muten die bisherigen Ergebnisse politischer Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit bescheiden an. Weder Political aid noch Aid sanctions können bisher als wirklich erfolgreich hinsichtlich der Förderung von Demokratie, Good governance und Respekt gegenüber Menschenrechten bezeichnet werden. Während der Anteil von Political aid an den gesamten Ausgaben in der Entwicklungszusammenarbeit bescheiden blieb, wiesen Aid sanctions eine nur geringe Effektivität auf und wurden zudem je nach politischer Opportunität verhängt. Von negativen Folgen dieser Praxis in Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Geber ist auszugehen. Kritiker sehen einen Hauptgrund für die geringe Wirkung von Aid sanctions vor allem im Fehlen eines internationalen Regimes mit klar geregelten Kriterien bei der Verhängung und Umsetzung von Aid sanctions. Wenig deutet jedoch zur Zeit darauf hin, daß ein solches Regime in absehbarer Zeit geschaffen werden könnte. Statt dessen entscheiden Geber bisher, allein oder in Absprache mit anderen, mehr oder weniger auf Ad hoc-Basis über die Verhängung von Aid sanctions.

Bisherige Untersuchungen zeigen, daß Geber in den letzten Jahren der Vergabe von Political aid offenbar eine höhere Bedeutung beigemessen haben als der Verhängung von Aid sanctions. Dies erscheint insofern richtig, als daß sich im Bereich Political aid noch am ehesten positive Tendenzen ausfindig machen lassen. So haben sich Geber, trotz erheblicher Zweifel von Kritikern, nicht nur auf den Ausbau formaler Aspekte von Demokratie konzentriert, sondern mehr Unterstützung als ursprünglich erwartet in den Ausbau zivilgesellschaftlicher Strukturen investiert. Statt einer Übertragung rein westlicher Demokratievorstellungen ergeben sich hierdurch Chancen zum eigenständigen Aufbau von Demokratie von unten. Ein hoffnungsvolles Zeichen in diese Richtung ist auch die Gründung der New Partnership for Africa's Development (NEPAD) im vergangenen Jahr.<sup>45</sup> Darin bekannten sich verschiedene afrikanische Staatsführer zu den Zielen Demokratie, Good governance und der Einhaltung von Menschenrechten. Abzuwarten bleibt jedoch auch hier, inwieweit diese Ankündigungen tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden.

<sup>44</sup> Crawford (Fn. 1), S. 200 ff.

<sup>45</sup> Einführend Sabine Donner/Bernd Kuzmits, Meßbare Demokratieerfolge, in: Forum – Das Magazin der Bertelsmann Stiftung Nr. 4/2002, S. 42-43; Markus Röhmer, New Partnership for Africa's Development – Nepad, MenschenRechtsMagazin (MRM) Heft 3/2002, S. 168-175.