

# BUCHBESPRECHUNGEN

Matthias Herdegen

## Völkerrecht

Grundrisse des Rechts

Verlag C.H. Beck, München, 2000, XX, 377 S., DM 38,--

Auf insgesamt ungefähr 400 Seiten eine Gesamtdarstellung des Völkerrechts, handlich und schmal gebunden – das an Studierende adressierte Buch wird bestimmt seinen Weg machen. Es ist, was Beispiele und Materialien anlangt, auf neuestem Stande, es ist eingängig und gefällig geschrieben. Die umfassenden Schrifttumshinweise führen oft hin zur US-amerikanischen Rechtswissenschaft, sie verzeichnen – angesichts des Adressatenkreises vielleicht etwas überraschend – aber auch gewichtige Monographien, deutsche Habilitationsschriften, Dissertationen und ältere Aufsatzliteratur. Ebenfalls etwas überraschend scheint dem gegenüber das sonstige "Ausbildungsschrifttum" zum Völkerrecht deutlich in den Hintergrund gerückt. Auch Hinweise auf umfangreichere Passagen in den "größeren" Lehrbüchern gibt es selten. Gleiches gilt für die mittlerweile vielen völkerrechtlichen Fallbearbeitungen, die für Ausbildungszwecke publiziert worden sind. Sicher vernünftig ist es angesichts des begrenzten Raumes, daß sich das Lehrbuch mit abweichenden Positionen in anderen Lehrdarstellungen kaum auseinandersetzt. Matthias Herdegen präsentiert die Dinge in erster Linie so, wie er sie sieht.

Individualität drückt sich auch in quantitativen Gewichtungen aus. Hier kann überraschen, daß dem gesamten Seerecht 8 Seiten, dem Umweltvölkerrecht 6 Seiten, dem Internationalen Gerichtshof 3 Seiten (und noch etwas mehr an anderer Stelle) gewidmet sind, den "transnational tätigen Unternehmen" knapp 2 Seiten. Systematisch vielleicht nicht überzeugend ist, daß die für die moderne Völkerrechtsentwicklung so interessante Frage der Verpflichtungen *erga omnes* in einem Abschnitt über "Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen", also "neben" u.a. Gewaltverbot, Selbstbestimmung der Völker, Immunität und dazu noch den diplomatischen und konsularischen Beziehungen auf einer Stufe erscheint. Aber von Anregungen solcher Art, die vielleicht bei einer Zweitauflage bedacht werden können, um das Buch noch geeigneter und benutzerfreundlicher für seine Adressaten zu machen, soll hier nicht weiter die Rede sein. Vielmehr sei im Blick auf das spezielle Interesse der vorliegenden Zeitschrift – "Völkerrecht und Übersee"<sup>1</sup> – die eine oder andere Assoziation festgehalten.

"Die Entwicklungsländer" tauchen in Rn. 20 auf in Verbindung mit den Rufen nach einer "neuen Weltwirtschaftsordnung" ("abgeebbt und einer realistischeren Perspektive gewi-

<sup>1</sup> Vgl. dazu meine Überlegungen im Jubiläumsheft 1997, VRÜ 30, S. 465 ff.

chen", S. 26), also als ein Thema vergangener Debatten. Das seit einigen Jahrzehnten eingeforderte "Recht auf Entwicklung" wird als immer "noch ohne feste Konturen" beschrieben (S. 42, ganz ähnlich nochmals auf S. 305 f.). Zum Leitbegriff *sustainable development* nimmt Herdegen eher andeutungsweise und kritisch Stellung (S. 46, ganz ähnlich S. 320). Den aus den Staaten Lateinamerikas, Asiens und Afrikas in das völkerrechtliche Ringen eingebrachten Konzepten wird durchgängig mit Skepsis begegnet, wo hingegen Standards europäischen "Verfassungslebens" auf dem "Siegeszug um den Globus" seien, vielleicht schon "Keim einer neuen, universellen Weltordnung" (S. 27). Dem diesbezüglichen Optimismus korrespondiert auf institutioneller Ebene die Diagnose, die Vereinten Nationen zeigten "in ersten Ansätzen" bereits "supranationale Elemente" (S. 85). Ausdruck solcher "Supranationalität" sei etwa die Aktion im brüchigen oder zerbrochenen Somalia gewesen. Dass indessen bei Ausbleiben effektiver Krisenbewältigung seitens der Vereinten Nationen andere Akteure, einige Staaten, verbunden in der NATO, gehandelt haben "wie" eine supranationale Instanz, findet ebenfalls die Unterstützung, mehrfach und dezidiert (etwa auf S. 232, 235), bis hin zu der Feststellung, das Meinungsbild in der Völkerrechtswissenschaft zum Thema humanitäre Intervention habe sich durch die Vorgänge im Kosovo deutlich gewandelt (die "Weltsicht" der deutschen Völkerrechtslehre "nachhaltig verändert"). Die "Nothilfe-Konzeption" von Herdegens Lehrer Karl Doehring findet sich bestätigt, aber auch die – methodisch eher anders ansetzende – New-Haven Schule der Policy-Oriented Jurisprudence habe durch die Diskussion über den Militäreinsatz der NATO im Kosovo Auftrieb bekommen. Das sind Positionen, welche vielleicht einer gewissen Harmonisierung bedürfen. Ein tendenziell für Einzelländer nutzbares Interventionsrecht (unter "Mißbrauchsvorbehalt") – ist das ein akzeptabler Kulminationspunkt einer Völkerrechtsordnung, die doch 1990 auf dem Wege schien, den Vereinten Nationen eine andere Rolle zuzuerkennen als die eines durch die Ost-West-Konflikte paralysierten Schwächlings? Eine Rolle zudem, welche die so unterschiedlichen Traditionen und Ordnungsentwürfe der Kulturen der Welt unter ein Dach bringt, was anders kaum denkbar erscheint. Das Thema der "Einheit der Völkerrechtsentwicklung", das wir früher im Blick auf die sowjetisch geprägte Teilwelt und "die Entwicklungsländer" diskutierten, dauert hinsichtlich der letzteren (ungeachtet des Verschwindens der ersteren) fort, worauf auch ein Einführungsbuch für deutsche Studenten nach der Meinung des Rezensenten stärker Bedacht nehmen sollte.

Insgesamt handelt es sich um einen sorgfältig gestalteten Grundriß, sehr "atlantisch" geprägt, auch insoweit selbstbewußt und mit einem sicheren Optimismus, daß die bisherigen Wege der Völkerrechtsentwicklung zuträgliche Verhältnisse auf dem Globus schaffen könnten. Wir sind etwas skeptisch.

Philip Kunig, Berlin

*Ulrich Beyerlin*

**Umweltvölkerrecht**

C.H. Beck, München, 2000, XVII, 347 S., DM 78,--

*Astrid Epiney / Martin Scheyli*

**Umweltvölkerrecht**

Völkerrechtliche Bezugspunkte des schweizerischen Umweltrechts

Stämpfli, Bern, 2000, 464 S., DM 106,--

In kurzem zeitlichen Abstand sind eingangs des dritten Jahrtausends zwei lehrbuchartige Darstellungen eines Rechtsgebiets erschienen, das bislang im deutschen Sprachraum meist nur einen eher geringen Platz in allgemeinen Werken zum Völkerrecht einnimmt (recht ausführlich allerdings Heintschel von Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. A. 1999, S. 854 ff.). Reizvoll erscheint ein Vergleich beider gleichermaßen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebenden Arbeiten schon deshalb, weil sie weithin unabhängig voneinander entstanden sind und – wie bereits die Gliederungen erkennen lassen – recht verschiedene Ansätze wählen, zudem unterschiedliche Schwerpunkte setzen.

*Beyerlins* Untersuchung befindet sich auf dem Stand Ende 1999, was der Autor als geeignetes Datum für eine „Momentaufnahme“ empfand, um „eine Bilanz der bisherigen internationalen Umweltschutzkooperation zu ziehen, die Rechtsgrundlagen dieser Zusammenarbeit zu erhellen und sich deren Defizite näher vor Augen zu führen“ (Vorwort) – in Form einer gleichermaßen für Studenten, Praktiker und interessierte Laien geeigneten, daher kompakten Übersicht.

Einer die Vorgehensweise erläuternden Einführung folgen vier Teile recht unterschiedlichen Umfangs: Relativ kurz wird zunächst die „Entwicklung“ von den Anfängen über die Konferenzen von Stockholm (1972) und Rio (1992) bis hin zur UN-Generalversammlung 1997 aufgezeigt. Über die Hälfte des Buches ist sodann der „Rechtsetzung“ gewidmet. Hier erörtert Beyerlin zunächst allgemeine Fragen, das „System der internationalen Umweltschutznormen“. Insbesondere bei der Lektüre der wohlabgewogenen Ausführungen zu völkerrechtlichen Verträgen (§ 7) sowie zum Beitrag internationaler Institutionen zur Rechtsetzung (§ 10) drängt sich freilich der Eindruck auf, von einem System könne zumindest im Sinne von rational strukturierter Ordnung kaum die Rede sein. Das 2. Kapitel dieses Teils befaßt sich dann mit der „internationalen Umweltschutzpraxis“. Anhand eines gemeinsamen Rasters (Überblick; Einzelne Instrumente, ggf. noch nach universeller und regionalen Ebenen getrennt) zeichnet Beyerlin (manchmal etwas trocken referierend-auf-listend) die Vielfalt geltender oder zumindest abgeschlossener Vereinbarungen nach; der Blick auf spezifische Problemkreise – Internationale Wasserläufe/Meere und ihre Ressourcen/Luft, Ozonschicht, Klima und Weltraum/Flora und Fauna; biologische Vielfalt; Boden und Wälder (in einem einzigen § 14) sowie Abfälle und gefährliche Stoffe – führt schließlich zu Regelungen „integrierten grenzüberschreitenden Umweltschutzes“, nicht zuletzt der Umweltverträglichkeitsprüfung. Der 3. Teil über „Rechtsdurchsetzung“ – anhand des

immer wieder beklagten Vollzugsdefizits ein eminent wichtiges Thema! – setzt mit einer Einführung ein, die vor allem dem Zusammenwirken verschiedener (repressiver bzw. partnerschaftlicher) Mittel der Durchsetzung gewidmet ist. Dieser folgen Ausführungen zu Konzeption sowie prozeduralen und institutionellen Regeln über „Erfüllungskontrolle“ und „-hilfe“, wobei Beyerlin zu Recht (nicht nur in diesem Zusammenhang) auf die zentrale Bedeutung technischer und finanzieller „Hilfe“ (und damit auf den developmentspolitischen Kontext – „*sustainable development*“) hinweist. Zur Rechtsdurchsetzung gehören ferner die diversen vertraglichen Bestimmungen über Haftung für Umweltschäden und schließlich die (unspezifischen und mit Ausnahme Europas wenig genutzten) Mechanismen der Streitbeilegung. Der letzte Teil des Buches behandelt dann das „Verhältnis zwischen Umweltschutz und anderen völkerrechtlichen Regelungskomplexen“ in einer eher originellen Reihung: Auf Menschenrechte folgen der bewaffnete Konflikt und endlich der „Handel“; das zuletzt genannte Thema konzentriert sich überdies wohl zu sehr auf die Warenverkehrs-/GATT-Probleme. Die in 15 Punkte gefaßten „Perspektiven des Umweltvölkerrechts“ hätten eine deutlichere Überschrift verdient und beziehen sich keineswegs nur auf Teil 4., dem sie gliederungsmäßig zugeordnet sind.

Dem Nutzer dienlich sind nicht nur die den einzelnen Kapiteln vorangestellten ausgewählten Literaturhinweise, vielmehr verfügt das Werk – ein wichtiger Vorteil gegenüber *Epiney/Scheyli* – auch über ein zuverlässiges Sachverzeichnis; leider vermißt der Leser dort die vielfach (und nicht nur am Rande) erwähnten „Entwicklungsländer“.

Die in einer Lehrbuchreihe erschienene Darstellung der beiden schweizerischen Autoren, auch sie durch zahlreiche Untersuchungen mehr als hinlänglich ausgewiesen, begreift „Umweltvölkerrecht“ als eigenständigen Bereich mit spezifischen Merkmalen, der sich jedoch (noch) nicht zu einem eigenen Rechtsgebiet „im Sinne seiner Loslösung von den (allgemeinen) völkerrechtlichen Grundlagen entwickelt“ habe (S. 15). Der Bedeutung der nationalen Umsetzung wird dadurch Rechnung getragen, daß in ausgewählten Feldern mit spezifischer Relevanz für die Schweiz auf deren Rechtslage näher eingegangen wird. Wegen dieses nationalen Bezugs geraten auch einige Regelungsgebiete – wie Schutz des Meeresbodens oder der Antarktis, aber auch Fragen des Umweltschutzes in bewaffneten Konflikten – weithin aus dem Blickfeld (S. 15 f.). Im übrigen beschränken sich *Epiney/Scheyli* ähnlich wie Beyerlin auf Grundlagen und Strukturen, können hierbei aber noch Entwicklungen der ersten Hälfte 2000 einbeziehen.

Der Aufbau ist eher herkömmlich: Ein 1. Teil legt „Grundlagen“; hierbei werden sowohl die „Entwicklung“ als auch Rechtsdurchsetzung einschl. Streitbeilegung einbezogen sowie allgemeine Aspekte der Rechtsetzung unter dem klassischen Titel „Rechtsquellen“ angesprochen. Auf der nächsten Ebene wird „allgemeines Umweltvölkerrecht“ behandelt; hierzu zählt das Autorenduo nicht nur „Grundsätze“ sowie das aus der durch die territoriale Integrität anderer beschränkten Souveränität folgende „Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen“, sondern auch „Verfahrenspflichten“ mitsamt der Umweltverträglichkeitsprüfung – beides von Beyerlin anders eingeordnet – und schließlich einen doch eher speziellen Problemkreis, „Menschenrechte und Umweltschutz“. Der sich

mit „besonderem Umweltvölkerrecht“ befassende Teil (3) widmet sich relativ kurz (und am Ende) „besonders gefährlichen Tätigkeiten und“ – primär – „Abfällen“; zuvor und insoweit in ähnlicher Reihenfolge wie Beyerlin wenden Epiney/Scheyli sich dem „Binnengewässerschutz“, dem „Schutz der Atmosphäre, Klimaschutz und verwandten Aufgaben“ – insbesondere Luftreinhaltung – sowie dem „Schutz der biologischen Vielfalt“ zu, wobei vor dem eingehender erörterten Biodiversitätsabkommen auch der Washingtoner Artenschutzkonvention gebührend Beachtung geschenkt wird. Dem brisanten Verhältnis von „Welthandel und Umweltschutz“ widmen die Autoren einen eigenen Teil; die Ausführungen zum Welt handelsrecht im Rahmen der WTO sind hier in der Tat nur ein, für den Adressatenkreis aber sicherlich nützlicher „Überblick“. Hingegen hätte die Relevanz von „*multilateral environmental agreements*“ im WTO-Rahmen eine (noch) intensivere Behandlung verdient. Wohl nur aus der Perspektive eines Nicht-EG-Staats veranlaßt und begründbar erscheint der Exkurs über das Umweltrecht in der EU, der (notgedrungen auf ca. 40 Seiten) nur eine knappe Übersicht bieten kann und insoweit gegenüber Kapiteln des Besonderen Umweltvölkerrechts merklich abfällt. In einem prägnanten Schlußteil wird zum einen konstatiert, der an Grenzen nicht haltmachenden Umweltbedrohung entspreche eine zunehmend stärkere Erfassung (rein) innerstaatlicher Sachverhalte; vermehrt würden zudem quantifizierbare Vorgaben getroffen, die „eine unabdingbare Voraussetzung effektiven völkerrechtlichen Umweltschutzes darstellen“ (S. 399). Aus den vielfachen Defiziten leiten dann Epiney/Scheyli die (Heraus-)Forderung einer „Konstitutionalisierung des (Umwelt-)Völkerrechts“ ab, die ihnen als „nicht völlig illusorisch“ erscheint (S. 401 f.). Es bleibe daher zu hoffen, „daß die Einsicht in die Notwendigkeit eines solchen Paradigmenwechsels nicht zu lange auf sich warten läßt; die Zeit drängt“ (S. 402).

Für ein vertieftes Studium sehr hilfreich ist das „Verzeichnis der zitierten völkerrechtlichen Dokumente mit Nachweisen“ (S. 449 ff.). Die Lektüre wird durch passend eingefügte, zuweilen auch längere Zitate aus Rechtsvorschriften oder gerichtlichen Entscheidungen und auch durch lesefreundliche Textgestaltung aufgelockert, ja, teils spannend.

Für beide Bände gilt, daß die Quellen sorgfältig recherchiert und kaum Druck- oder sonstige Fehler aufzufinden sind. Angesichts des Umstandes, daß Epiney/Scheyli der „nachhaltigen Entwicklung“ breiten Raum einräumen, ist es nur konsequent, daß sie auch immer wieder spezifische Entwicklungsländer- bzw. „Süd“-Belange erörtern und dabei durchaus Sympathie für solche Positionen entwickeln. Allerdings gehen die Autoren gerade auf finanzielle Fragen – z.B. *Global Environment Facility* (S. 51), *debt for nature-swaps* – nicht näher ein, obwohl doch gerade hierdurch (z.B.) „Ökodumping“ beizukommen wäre. Nur gestreift werden auch Fragen der Haftung (S. 59). Andererseits merkt man dem Abschnitt „Umweltinformation, Beteiligungsrechte und Rechtsschutz“ (S. 141 ff.) an, daß Epiney/Scheyli zuvor (1999) ein Rechtsgutachten zur Aarhus-Konvention erstattet haben und daher diese zukunftssträchtige Regelung weit detaillierter behandeln als Beyerlin (S. 303 f.).

Trotz zahlreicher Unterschiede eint beide Werke, die sich gerade hierdurch gut ergänzen, die Sorge um eine rasche und nachhaltige Verbesserung des Schutzes der Umwelt im glo-

balen Maßstab, aber auch die leicht resignativ anmutende Bewertung der Aussichten auf solchen Fortschritt, der letztlich im Vertragswege gelingen muß, angesichts inakzeptabler Alternativen wie einer gewaltsamen Austragung von Ressourcenkonflikten oder einem „*ecological divide*“ zwischen wenigen Staaten, die sich Umweltschutz „leisten“ können, und dem „Rest der Welt“. Beyerlin und Epiney/Scheyli zeigen auf, wie Lösungen gefunden werden könnten und welche Widerstände überwunden werden müssen – ein nicht geringes Verdienst.

Ende 2000 zeichneten sich freilich divergierende Entwicklungen ab: Einerseits kam nach dem Cartagena-Protokoll über Biologische Sicherheit; (s. bereits Epiney/Scheyli, S. 296 ff.; Buck, ZUR 2000, S. 319 ff.) das Übereinkommen betr. das Verbot besonders giftiger Chemikalien (*Persistent Organic Pollutants*) zustande, andererseits endete die Klimakonferenz in Den Haag ohne Erfolg. Das zehnte Jubiläum der UNCED (Rio 1992) böte eine gute Gelegenheit, die überfällige Aufwertung nachhaltiger Umweltpolitik im UN-Rahmen durch eine Modernisierung des Systems herbeizuführen und – fünf vor zwölf? – eine kraftvolle Steuerung des „Raumschiffs Erde“ zu ermöglichen. Armer Blauer Planet!

Ludwig Gramlich, Münster

Brad R. Roth

### **Government Illegitimacy in International Law**

Oxford University Press, Oxford / New York, 1999, 439 S., £ 65.00 (Paperback: 2000, £ 22.00)

Die vorwiegend unter US-amerikanischen Völkerrechtlern begonnene Diskussion um einen völkerrechtlichen Anspruch darauf, demokratisch regiert zu werden, also ein sog. „*democratic entitlement*“, zeichnet sich durch ein hohes Niveau der Debatte ebenso aus wie dadurch, dass die Teilnehmer von vermeintlich erwartbaren Positionierungen Abstand nehmen (vgl. die Rezension des einschlägigen, die Debatte dokumentierenden Sammelbandes „*Democratic Governance and International Law*“, den Gregory H. Fox und Brad R. Roth herausgegeben haben, in VRÜ 33 [2000], S. 391-394). Unter den Debattenbeiträgen zeichneten sich wiederum die von Brad Roth durch ihre breite und tiefe Fundierung aus, die bis in den Bereich der politischen Philosophie reicht. Das kommt nun auch in seiner zu Recht von der American Society of International Law mit dem Certificate of Merit für 1999 ausgezeichneten Monographie zum Thema Regierungs-Illegitimität im Völkerrecht zum Tragen, die hier vorgestellt und einschlägig Interessierten wärmstens empfohlen werden soll.

Unmittelbares Anliegen der Arbeit ist es, „to specify the international law of collective non-recognition of governments“ (S. 1), wobei Roth zu einer Interpretation der Staatenpraxis gelangt „at odds both with the traditional conception of state sovereignty and with the ‚democratic entitlement‘ school. That interpretation acknowledges the increased significance of empirical manifestations of popular will in *ad hoc* evaluations of governmental legitimacy, but denies that this development entails the emergence of a liberal-democratic ‚legiticism‘“. (S. 4) Dieses Ergebnis, stellt Roth rückblickend im Schlusswort fest, „promises to disappoint both the adherents of traditional sovereign prerogative and the proclaimers of a new liberal internationalism“ (S. 413), aber gerade deshalb halte ich die Lektüre nicht nur nicht für enttäuschend, sondern für in hohem Maße anregend. Dazu trägt auch, wie erwähnt, die breite Fundierung der Arbeit bei, welche „lies at the intersection of international law, political theory, and comparative constitutionalism“ (S. 4), wobei jedoch, wie Roth fast entschuldigend hinzufügt, „(t)hese theoretical and comparative components (...) are not intended to transform the project into an exercise in normative political theorizing, on the one hand, nor into a general study of comparative political behavior, on the other“ (ebd.). Und in der Tat bildet den Kern der Arbeit eine strikt völkerrechtlich, ja geradezu positivistisch vorgehende Darlegung der kollektiven Staatenpraxis im Hinblick auf die Beurteilung von Regierungs(il)legitimität: „International law, to the extent that it constitutes a political fact rather than moralistic wishful thinking, must embody norms that comport with the long-term interests of actually-existing states, so that these actors‘ self-interested calculations favor the preservation of the international system over the short-term benefits of lawless conduct“ (S. 9), schreibt Roth realistisch. Doch gerade aufgrund dieses Realismus‘ erweist sich Roth als Wahrer und wahrer Freund des Völkerrechts gegenüber seinen Verächtern, worin nicht das geringste Verdienst seiner Arbeit besteht: „International legal rules derive from a combination of overlapping consensus and compromise, and where their derivation is not properly understood, reasonable interpretations of these rules are often misperceived as cynical“ (S. 8), wobei dieser auf einen „widespread skepticism about the role of – or even the existence of – international law (of peace and security; ML)“ (S. 5) gestützte Zynismus „is often taken as a badge of sophistication.“ (ebd.) Roths Ausgangspunkt ist die durch einen Blick in die politische Philosophie in zwei einleitenden Kapiteln gewonnene Überlegung, dass Regieren bzw. Regierungen dem selbst deklarierten Anspruch nach eben doch mehr sein wollen als Augustinische Räuberbanden: „Governance is universally conceived in normative terms“, und deshalb „it is not unreasonable to assume that there is some overlapping consensus as to a normative *sine qua non* of governance, on which can be predicated an international law of humanitarian intervention that overrides state sovereignty.“ (S. 32) Ansonsten pocht Roth nämlich darauf, dass das völkerrechtliche Grundprinzip der souveränen Gleichheit, da es heute als „popular sovereignty“, also die Souveränität politischer Gemeinschaften (nicht mehr, wie etwa einst, von Dynastien) verstanden werden muss (und faktisch wird), selbst geradezu demokratischen Charakter hat und damit schlimmstenfalls auch das Recht schützt, von den eigenen „Schurken“ regiert zu werden bzw. diese selbst zu be- und ggf. zu verurteilen. Stellvertre-

tende Urteile von außen, auch ‚gut gemeinte‘, sind in sich immer problematisch. In der darin angelegten Bevormundung sieht Roth die Gefahr des neuen ‚demokratischen Legitimus‘ oder gar eines ‚liberal-democratic jihad‘ (S. 424).

Zu den *sine qua non*s, deren Verletzung eine kollektive Illegitimitätsklärung einer Regierung und damit ggf. auch eine Intervention von außen rechtfertigen würden, gehört aber nach Roths Ergebnissen bisher keine geteilte substantielle Vorstellung von Demokratie: „Nothing has yet happened to demonstrate that the international community posits democracy, however defined, as a *sine qua non* of governmental legitimacy.“ (S. 417)

Um dies zu begründen, geht Roth im Hauptteil sehr sorgfältig die einschlägige Staatenpraxis im Hinblick auf die kollektive Beurteilung von Regierungs(il)legitimität durch. Dazu sieht er zunächst (Kap.5) den Stand der Doktrin zum Verhältnis von Legitimität und Anerkennung von Regierungen. Danach dominieren noch immer die Grundsätze der Nicht-Einmischung einerseits, der effektiven Kontrolle zum andern, wobei aber aus Roths Sicht letzterer eben nur der praktikabelste Indikator für den faktisch oft nicht zu ermittelnden „popular will“ ist. Probleme ergeben sich, wo die effektive Kontrolle stark umstritten ist oder gar die Opposition die faktische Oberhand gewonnen hat; wo externe Unterstützung der Regierung zum Sieg im Machtkampf verhilft; und schließlich dadurch, dass die „presumption of popular consent from effective control“ doch nicht immer unwiderlegbar (irrebuttable) ist, z.B. dann nicht, wenn der ‚Wille des Volkes‘ sich eben doch für die internationale Gemeinschaft klar erkennbar (und evtl. von ihr unterstützt: Wahlbeobachtung) manifestiert hat (wie etwa im Falle Haitis). Zu solchen Streitfällen über die Frage, wer die legitime Regierung darstellt, ist die internationale Gemeinschaft in unterschiedlichen Zusammenhängen gehalten, Stellung zu beziehen, und diese untersucht Roth im folgenden. Das Recht auf Selbstbestimmung der Völker (Kap. 6) im Kontext der Dekolonialisierung ist ein solcher Zusammenhang. Hier ergibt sich: „The will of each people was, in the final analysis, consistently identified either with the efficacy of the struggle of those claiming to represent it or with its objective interest in overthrowing an exploitative elite. (...) (A) regime’s unrepresentative character (wie z.B. das Apartheid-Regime in Südafrika) can cause it to be illegitimate, but it has not generated clear indicia applicable to a broader range of cases.“ (S. 251)

Eine zweite Fallgruppe (Kap. 7) betrifft „recognition contests“ um die Vertretung in der UNO, deren Akkreditierungsverfahren „(n)otwithstanding the disclaimers rendered by its participants (...) serves necessarily as a process of collective legal recognition.“ (S. 253) Auch hier ergibt sich in der Summe: „The international community has generally adhered to the effective control doctrine, but not to the point of ruling out consideration of empirical manifestations of popular will.“ (S. 320)

Die in jüngster Zeit vermehrt unter internationaler Vermittlung und Beobachtung – aber auf Einladung der souveränen Staaten! – erfolgende politische Partizipation und Artikulation des ‚Volkswillens‘ ist Gegenstand der beiden letzten Kapitel. Ein zentrales Ergebnis: „Since effective control is a basis for recognition only insofar as it gives rise to a presumption of popular consent, and since arbitration elections (wie 1990 in Nicaragua, ML) constitute

superior evidence of popular will, the electoral outcome should prevail, *ceteris paribus*, over effective control where these conflict, i.e. in the case of a *coup d'état* that seeks to negate the electoral outcome.“ (S. 364)

Es zeigt sich also insgesamt – was hier aus Platzgründen jedoch nicht wirklich reproduziert werden konnte – dass die Urteile der internationalen Gemeinschaft über die (II)Legitimität von Regierungen „embody principles; they can be seen to vindicate clear manifestations of popular will, on the one hand, and natural duties of governance, on the other. The criteria for invoking these principles are still being worked out, but consensus has not been totally elusive.“ (S. 411) Aber eben auch: „So far, the evidence does not substantiate any equation of a lack of (liberal) democracy with governmental illegitimacy.“ (ebd.) Dieser durchaus differenzierte Befund ist einer Übergangsperiode in der Völkerrechtsentwicklung – und dass wir uns in einer solchen befinden, legen auch die Vertreter des democratic entitlement nahe, wenn sie vom „emerging right to democracy“ sprechen – wohl angemessen. Er wird von Roth mit großer Umsicht, Sorgfalt und darstellerischem Geschick für einen sehr umfassenden Bereich international-rechtlicher kollektiver Staatenpraxis erarbeitet und dargelegt. Mehr ist von einem einzelnen Autor kaum zu erwarten. Wenn er dies obendrein auch noch mit wohl dosiertem Humor tut (so Roths ironische Feststellung zur kubanischen Praxis revolutionär-demokratischer Diktatur: „My own relentless inquiries on this subject in Cuba led me to the understanding that where one person disagrees, it is healthy discussion, but that where two persons coordinate an expression of disagreement, it is a subversive conspiracy“, S. 328, Anm. 13) und unter Offenlegung auch der politischen Hintergrundposition des Autors (die Roth als der prointerventionistischen Reaganschen Menschenrechts-Rhetorik eher skeptisch Gegenüberstehenden ausweist) entsteht ein Buch, das nicht nur preis-würdig, sondern durchaus lesens-wert ist. Dies vielen Studierenden zu ermöglichen, obliegt angesichts des hohen Preises leider auch noch der bereits erhältlichen Paperback-Ausgabe wieder einmal einschlägigen Bibliotheken.

Mathias List, Hagen

Heiko Ahlbrecht

### **Geschichte der völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit im 20. Jahrhundert**

Unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Straftatbestände und der Bemühungen um einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof  
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 502 S., DM 148,--

“The establishment of the Court is (...) a gift of hope to future generations, and a giant step forward in the march towards universal human rights and the rule of law. It is an achievement which, only a few years ago, nobody would have thought possible.” (UN-Press Release, SG/SM/6643, L/2891, 20. Juli 1998) Mit diesen Worten beglückwünschte UN-

Generalsekretär Kofi Annan im Juli 1998 die “Diplomatische Konferenz der Generalbevollmächtigten der Vereinten Nationen über die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs” zu der Verabschiedung des Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof. 120 Staaten hatten für das Statut gestimmt, 7 dagegen, 21 Staaten hatten sich der Stimme enthalten.

Warum dieser Tag ein Meilenstein in der Geschichte des Völkerstrafrechts war, dieser Frage geht Heiko Ahlbrecht in seiner 1998 am Fachbereich Rechtswissenschaft der Fernuniversität Hagen vorgelegten Dissertation nach. Seine Arbeit spannt einen weiten Bogen über die Anfänge des Völkerstrafrechts, den Versailler Friedensvertrag, die Leipziger Kriegsverbrecherprozesse, die Entwicklung zwischen den Weltkriegen, die Internationalen Militärgerichtshöfe in Nürnberg und Tokio, die Fortentwicklung des Völkerstrafrechts in der Epoche des “Kalten Krieges” bis hin zu den Einrichtungen der *ad hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda und schließlich der Verabschiedung des Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof. Der Schwerpunkt seiner Untersuchung liegt dabei auf der Völkerrechtmäßigkeit der drei Straftatbestände Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor dem Hintergrund des *nullum crimen, nulla poena sine lege*-Grundsatzes.

Von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung des Völkerstrafrechts waren die unterschiedlichen Einflüsse der anglo-amerikanischen und der kontinental-europäischen Rechtslehre. Im Hinblick auf seinen Untersuchungsgegenstand stellt Ahlbrecht fest, daß die kontinental-europäische Auslegung des *nullum crimen, nulla poena sine lege*-Grundsatzes vier Ableitungen umfaßt: das Rückwirkungsverbot, das Analogieverbot, das Verbot der Anwendung strafbegründenden Gewohnheitsrechts sowie das Bestimmtheitsgebot. Die anglo-amerikanische Auslegung anerkennt zwar das Rückwirkungsverbot, läßt aber eine Strafbarkeit nach gewohnheitsrechtlichem Strafrecht zu.

Das Rückwirkungsverbot galt bereits zu Beginn des Ersten Weltkrieges als völkergewohnheitsrechtlich anerkannter Rechtssatz. Der bestimmende Einfluß der anglo-amerikanischen Rechtslehre ließ zunächst eine weitergehende Anerkennung der anderen Ableitungen nicht zu. So kamen in den Statuten der Internationalen Militärgerichtshöfe von Nürnberg (Internationale Military Tribunal – IMT) und Tokio (International Military Tribunal for the Far East – IMTFE) auch völkergewohnheitsrechtlich geltende Straftatbestände zur Anwendung, den Richtern wurde darüber hinaus eine Auslegungs- und Interpretationskompetenz hinsichtlich der Bestimmung der völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Straftatbestände zugewiesen. Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (1993 – ICTY), wie auch das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (1994 – ICTR), sehen die gleiche Befugnis vor.

In seiner völkerrechtlichen Bewertung des IMT-Statuts im Hinblick auf die drei zu untersuchenden Straftatbestände kommt Ahlbrecht im Ergebnis zu einer Völkerrechtswidrigkeit des Statuts, “ohne die unzweifelhaft gegebene moralische Berechtigung des IMT zu berücksichtigen” (S. 74). Die Tatbestände des Verbrechens gegen den Frieden, der Verschwörung und Planung eines Angriffskrieges und die Verbrechen gegen die Menschlich-

keit seien 1945 völkerrechtlich nicht anerkannt gewesen, somit sei neues Recht geschaffen worden, das gegen das völkerrechtlich geltende Rückwirkungsverbot verstoßen habe. Eine Fortbildung des Völkerrechts durch Richterrecht in Nürnberg sei nicht erfolgt, da eine solche Fortbildung im Völkerrecht nicht anerkannt sei (S. 95). “Im Hinblick auf das Völkerstrafrecht kann das IMT-Statut daher lediglich als Momentaufnahme geltenden Völkerstrafrechts – für die Strafbarkeit der Kriegsverbrechen i.e.S. – und als Wunschbild künftigen Völkerstrafrechts – für die Strafbarkeit der Verbrechen gegen den Frieden und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit – angesehen werden” (S. 96). Da die Straftatbestände des IMTFE-Statuts nahezu identisch waren, müsse auch hier das gleiche Ergebnis gelten, außerdem sei die Einsetzung des Militärgerichtshofs durch einseitigen Akt des Oberbefehlshabers der Alliierten Streitkräfte als völkerrechtswidrig zu bewerten.

Die Entwicklungen in der Epoche des “Kalten Krieges” waren weniger geprägt von einer umfassenden Kodifikation des Völkerstrafrechts, dafür wurde eine Vielzahl von Abkommen hinsichtlich einzelner Themengebiete verabschiedet, wie die Völkermord-Konvention (1948), die Genfer Abkommen (1949), die Apartheid-Konvention (1973), das Genfer Zusatzprotokoll I (1977) und die Folterverbot-Konvention (1989). Hierdurch wurden die völkerrechtlich anerkannten Straftatbestände um die schweren Verletzungen der Genfer Abkommen als konkretisierte Kriegsverbrechen und um den Strafbestand des Völkermordes erweitert.

Die Aufnahme dieser beiden Straftatbestände in die jeweiligen Statute der Internationalen Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda in den Jahren 1993 und 1994 verstößt demzufolge nicht gegen das Rückwirkungsverbot. Anders bewertet der Verfasser allerdings die Strafbarkeit hinsichtlich der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die zu diesem Zeitpunkt noch als nicht völkergewohnheitsrechtlich anerkannt gelten könnten (S. 329).

Vor diesem Hintergrund liegt die wesentliche Bedeutung des Statuts für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof laut Ahlbrecht in der konstitutiven Kodifizierung der Straftatbestände des Völkermords, der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter Berücksichtigung aller vier Ableitungen des *nullum crimen, nulla poena sine lege*-Grundsatzes. So hat die Tatbestandsgruppe der Verbrechen gegen die Menschlichkeit mit umfassenden Legaldefinitionen “ein Höchstmaß an tatbestandlicher Präzision” (S. 395) erreicht. Die Frage nach der völkerrechtlichen Anerkennung und Geltung dieses Grundsatzes wird allerdings erst dann positiv zu beantworten sein, wenn alle Staaten das Statut ratifiziert haben, bzw. bis ein Weltstrafgesetzbuch verabschiedet werden kann (S. 392).

Das Buch bietet zusätzliche hilfreiche Informationen u.a. zu Arbeits- und Funktionsweisen der untersuchten Internationalen Strafgerichtshöfe sowie einen umfangreichen Anhang mit den jeweiligen Statuten. Ein wertvolles Werk für alle, die sich mit dem Völkerstrafrecht befassen und auch für diejenigen, die einen ersten Einblick erhalten möchten.

Peggy Wittke, Berlin

Otto Triffler (Hrsg.)

**Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court**

Observers' Notes, Article by Article

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 1295 S., DM 348,--

Das Werk ist der erste und bislang einzige Kommentar zu dem Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof, das am 17. Juli 1998 durch die "Diplomatische Konferenz der Generalbevollmächtigten der Vereinten Nationen über die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs" verabschiedet wurde<sup>1</sup>. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) ist in Zukunft zuständig für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression, wobei eine verbindliche Definition des Tatbestandes der Aggression noch aussteht (Art. 5 Abs. 2). Er kann allerdings seine Gerichtsbarkeit nur dann ausüben, wenn die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte nicht fähig oder nicht willens sind, diese Straftaten zu verfolgen. Der Vorrang der nationalen Gerichtsbarkeit bleibt somit gewahrt. Bislang haben 139 Staaten das Statut unterzeichnet, 27 Staaten haben es ratifiziert (Stand: Januar 2001).<sup>2</sup> Das Statut tritt in Kraft, wenn 60 Staaten die Ratifikationsurkunden hinterlegt haben.

Der Kommentar analysiert die einzelnen Artikel des Statuts anhand der vorbereitenden Arbeiten (*travaux préparatoires*) und stellt dadurch wertvolle Informationen zu ihrer Entstehungsgeschichte zur Verfügung. Diese Informationen kommen überwiegend aus erster Hand: Viele der 51 Autoren aus mehr als 20 Ländern waren als Leiter oder Mitglieder von Delegationen oder Berater im Rahmen der Rom-Konferenz bzw. an den Vorbereitungsarbeiten beteiligt oder sind in den einschlägigen Institutionen auf nationaler oder internationaler Ebene tätig.

So bietet der Kommentar interessante Einblicke in die Verhandlungen hinsichtlich der Ausübung der Gerichtsbarkeit und der Struktur des sogenannten Auslösemechanismus ("trigger mechanism"). Wie das gerichtliche Verfahren überhaupt in Gang gesetzt werden kann, gehörte zu den umstrittensten Problemen bei der Entwicklung des Statuts. Die Diskussion widmete sich insbesondere der Frage, ob der Ankläger eine eigene, unabhängige Befugnis zur Einleitung von Verfahren erhalten sollte (*proprio motu*); diese soll im folgenden exemplarisch dargestellt werden.

Der Entwurf eines Statuts der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) aus dem Jahre 1994<sup>3</sup> sah noch die Einleitung des Verfahrens ausschließlich durch den Sicherheitsrat oder die Vertragsstaaten vor. Eine eigenständige Befugnis des Anklägers wurde abgelehnt. Zur Begründung führte die ILC aus, daß eine von der Zustimmung der Vertragsparteien oder des Sicherheitsrats unabhängige Befugnis des Anklägers nicht dem

<sup>1</sup> Text siehe <http://www.un.org/law/icc/statute/rome.htm>.

<sup>2</sup> Die Bundesrepublik Deutschland hat das Statut am 11. Dezember 2000 ratifiziert.

<sup>3</sup> Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session, 2 May 1994, UN GAOR, 49<sup>th</sup> Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/49/10 (1994), S. 49.

Stand der Entwicklung des internationalen Rechtssystems entspräche. Diskutiert wurde allerdings, ob auch die Generalversammlung eine Befugnis durch Überweisung einer Angelegenheit an den Ankläger erhalten sollte. Dieses wurde aber im Ergebnis abgelehnt, da nicht zuletzt Eingriffe in die Zuständigkeiten des Sicherheitsrats befürchtet wurden.

Die Generalversammlung setzte 1995 ein *Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court* ein, das sich auf der Grundlage des ILC-Entwurfs mit der weiteren Ausarbeitung des Statuts befaßte. Hier wurde zum ersten Mal von einigen Delegationen – darunter die Schweiz und die Niederlande – vorgeschlagen, die Rolle des Anklägers um die Befugnis zur unabhängigen Verfahrenseinleitung zu erweitern, denn dieser solle für die internationale Gemeinschaft tätig werden und nicht nur für den Sicherheitsrat oder die Vertragsstaaten. Die weit überwiegende Mehrheit der Delegationen – hierzu gehörten auch die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats USA, Frankreich, Großbritannien, China und Rußland – lehnte diesen Vorschlag jedoch ab: Es wurde argumentiert, eine fehlende Unterstützung durch den Sicherheitsrat oder einen Vertragsstaat deute darauf hin, daß das Verbrechen nicht von internationaler Bedeutung sei; in diesen Fällen wäre auch kein Einschreiten des Anklägers notwendig.

1996 übernahm ein *Preparatory Committee* die Arbeit des Ad Hoc Committee, nach insgesamt sechs Sitzungen wurde im April 1998 der Entwurf für einen Internationalen Strafgerichtshof für die Konferenz in Rom vorgelegt. Auf den ersten Sitzungen fanden sich weitere Staaten als Unterstützer für einen unabhängigen Anklagevertreter.<sup>4</sup> Diese Staaten waren der Ansicht, daß nur ein unabhängiger Ankläger eine effektive Rolle des ISTGH bei der Verfolgung schwerster Verbrechen garantieren könnte. Ohne eine *proprio motu*-Befugnis des Anklägers sei der ISTGH an der Aufarbeitung dieser Verbrechen dann gehindert, wenn der Sicherheitsrat oder die Vertragsstaaten aus politischen oder anderen Gründen von einer Verweisung absähen. Ungeklärt war jedoch nach wie vor, wie diese Befugnis konkret ausgestaltet werden sollte. Die Kritiker einer solchen Befugnis sahen die universelle Akzeptanz des Statuts gefährdet und befürchteten eine Verfahrensflut, die zu einer Überlastung des ISTGH führen würde.

Die Debatte im Jahre 1997 gestaltete sich als "lang und schwierig", eine Lösung schien nicht in Sicht. Schließlich legten Deutschland und Argentinien auf der letzten Sitzung im April 1998 einen Vorschlag als Kompromiß vor, der den Ankläger einer Überwachung durch eine *Pre Trial*-Kammer unterwirft.<sup>5</sup> Der Ankläger ist danach gehalten, eine Ermächtigung durch die *Pre Trial*-Kammer einzuholen, wenn er seine Ermittlungen fortsetzen

<sup>4</sup> Hierzu gehörten Deutschland, die CARICOM-Staaten, (Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago), die SADC-Staaten (*Southern African Development Community* – Angola, Botswana, die Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Sambia, die Seychellen, Simbabwe, Südafrika, Swaziland und die Vereinigte Republik Tansania), Argentinien, Chile und Costa Rica.

<sup>5</sup> Preparatory Committee on the Establishment of an ICC, Working Group on Procedural Matters, A/C.249/1998/WG.4/DP.40, 1. April 1998.

möchte. Als Co-Sponsoren wurden auch die Ständigen Sicherheitsratsmitglieder USA, Großbritannien und Frankreich aufgeführt, die bislang zu den Hauptkritikern gehörten. Hieraus konnte aber noch nicht auf eine Zustimmung zu einer *proprio motu*-Befugnis des Anklagevertreters geschlossen werden, denn, wie es in der Einführung heißt, “(t)he proposal does not attempt to resolve issues such as the trigger mechanism or powers of the Prosecutor.”

So begann am 15. Juni 1998 die Konferenz in Rom ohne eine vorherige grundsätzliche Übereinstimmung zur Frage der Kompetenzen des Anklägers. Gleichzeitig war eine Annahme des Statuts ohne Klärung dieser Frage offensichtlich höchst ungewiß. Obwohl die Mehrzahl der Delegationen die Unabhängigkeit des Anklägers in Verbindung mit einer wie von Argentinien und Deutschland vorgeschlagenen Überprüfungsinstanz befürwortete, war bis zuletzt ein Kompromiß fraglich. Auch die zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, die als Beobachter in Rom anwesend waren, drängten auf einen unabhängigen Ankläger als Ausdruck eines effektiven und glaubwürdigen Internationalen Strafgerichtshofs. Für die Glaubwürdigkeit der Strafverfolgung durch einen internationalen Gerichtshof und insbesondere für seine Abschreckungsfunktion sei es unerlässlich, daß die Gerichtsverfahren nach juristischen Maßstäben eingeleitet würden und nicht der Vorwurf erhoben werden könne, das Gericht handle aus “politischen Gründen” und verfolge nur Staatsangehörige aus Staaten, die in internationale “Ungnade” gefallen seien. Das Hauptargument der ablehnenden Staaten, insbesondere der USA, war nach wie vor die Überlastung des IstGH und die Gefahr des Mißbrauchs durch einen politisch motivierten Ankläger.

Schließlich konnte aber ein Kompromiß in Form eines zwar unabhängigen Anklägers, allerdings überwacht durch eine *Pre Trial*-Kammer und die Einrichtung weiterer Sicherheitsmaßnahmen, wie umfassende Vorschriften zur Wahl des Anklägers und Zuständigkeitsregelungen, erreicht werden. Die *proprio motu*-Befugnis des Anklägers ist als wesentlicher Fortschritt im Völkerstrafrecht gefeiert worden, auch wenn offensichtlich wurde, daß die internationale Gemeinschaft ihn noch nicht mit entsprechenden Befugnissen vergleichbar derer auf nationaler Ebene ausstatten wollte oder konnte.

Der Kommentar ist ein einzigartiges Nachschlagewerk zur Entstehungsgeschichte des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof. Er wendet sich nicht nur an diejenigen, die sich wissenschaftlich mit der Thematik beschäftigen, sondern auch an die zukünftigen Vertragsstaaten und bietet nicht zuletzt dem IstGH Hilfe bei der Auslegung der Vorschriften. Es bleibt zu hoffen, daß in nicht allzu ferner Zukunft die Kommentierung um die Rechtsprechung des IstGH erweitert werden kann.

Peggy Wittke, Berlin

Joachim Betz / Stefan Brüne (Hrsg.)

### **Jahrbuch Dritte Welt 2001**

Daten, Übersichten, Analysen

München 2001, 200 S.; Beck'sche Reihe 1384; DM 24,90.

Mit seinen inzwischen 17 Vorgängern kann es auch dieser Band an Sachkompetenz und thematischer Diversivität ohne weiteres aufnehmen. Trotz seines gegenüber dem bisherigen Durchschnitt um hundert Seiten reduzierten Umfangs. Wie schon im Vorjahr vermisst man erneut die "Chronik der wichtigsten Dritte-Welt-Ereignisse". Besonders bedauerlich ist das abermalige Fehlen der Rubrik "Süd-Süd-Beziehungen", was – sollte dies einen endgültigen Verzicht bedeuten – die notwendige Bandbreite der Reihe empfindlich träfe. Da mag nur wenig trösten, dass immerhin das letztes Jahr ebenfalls untergeschnittene "Gesamtregister" aller bisher publizierten Beiträge (1983–2001) zurückgekehrt ist. Gleichwohl: Wenn eine derartige Schlankheitskur bei gleichzeitiger Preisanhebung um ganze 90 Pfennig schon dieser Reihe verordnet wird, die seit Anbeginn statt von bemühter Wissenschaftlichkeit von souverän publikumsnaher Metier-Beherrschung geprägt ist, gibt das zu denken. Wie erbittert muss inzwischen auf diesem Markt das Duell zwischen Feder und Rotstift sein. Lässt sich mit dem Thema Dritte Welt nichts mehr verdienen, seit seine vom Ost-West-Gegensatz geprägten Impulse erloschen sind?

Die Herausgeber widmen ihr diesjähriges Editorial dem auch beim World Economic Forum 2001 in Davos diskutierten aktuellen Thema Internet und Dritte Welt<sup>1</sup> ("Globale Kommunikation und kulturelle Moderne – Die Reformagenda des Südens"). Der entwaffnende Realismus der Autoren zeigt sich vor allem im Blick auf die bei aller weitgreifenden Perspektive zur synchronen Kommunikationsfähigkeit globalen Agierens nicht zu unterschätzende Achillesferse des ganzen: "... eine verlässliche Stromversorgung vorausgesetzt..." (S. 8). Die anhaltenden Elektrizitätsausfälle des vergangenen Winters in Sibirien wie in Kalifornien sprechen für sich.

Die Rubrik "Forum" bestreitet diesmal als einziger *Ulrich Menzel* von der Universität Braunschweig ("Das Ende der einen Welt oder: Die weissen Flecken auf der Landkarte nehmen wieder zu"). Den immer vernehmlicheren Abgesang auf den Begriff "Dritte Welt"<sup>2</sup> (heisst die Reihe vielleicht 2002 schon "Jahrbuch Süd" ?) fortführend, wägt der Autor kritisch das Zurückbleiben zahlreicher Länder hinter dem Gros der nach IWF- und Weltbankkriterien datenkompatiblen Staaten. Auf dieser Daten-Landkarte weiss bleiben ihm zufolge etwa die Herrschaftsgebiete der angolischen Unita, der afghanischen Taliban, der srilankisch-tamilischen LTTA, der somalischen War-Lords, der PKK in Turko-Kurdistan, oder insgesamt der afrikanische Kriegs- und Bürgerkriegs-Gürtel von Angola bis nach Äthiopien/Eritrea, ebenso wie die Kaschmir-Region oder die Shan-Staaten in Burma. Wei-

<sup>1</sup> Vgl. schon die Beiträge in NORD-SÜD aktuell, Heft 3/2000, S. 430 ff. (Themenheft "Internet in Entwicklungsländern").

<sup>2</sup> Vgl. die Rezension des 2000er Bandes in VRÜ 33 (2000), 76 ff.

sse Flecken solcher Art seien einem vielerorts grassierenden Staats-Verfall geschuldet; dabei zerfalle indes nicht so sehr "der Staat", sondern "... seine Karikatur ...", weil es funktionierende Binnen-Staatlichkeit, bei Lichte betrachtet, in vielen Fällen ohnehin nie gegeben habe. Hinzukommt die Insidern nicht unbekannte Praxis zahlreicher Entwicklungsländer, ihre international relevanten Armutsindikatoren zum öffentlichen Gebrauch gegenüber den Gebern eher negativ zu korrigieren. So bleiben erhebliche Zweifel an dem, was überhaupt an Daten auf dem Markt ist, eingeschlossen die im Anhang auch des vorliegenden Bandes wieder von *Olaf Niedinger* behutsam aus dem World Development Report 1999/2000 der Weltbank zusammengestellten "Orientierungsdaten zu Wirtschaft und Gesellschaft" der Dritten Welt.

"Überregionale Beiträge" finden sich beige-steuert von *Katharina Müller*, Europa-Universität Viadrina Frankfurt/O., mit dem nur auf den ersten Blick peripher anmutenden Thema "Altern in der Dritten Welt" sowie vom Autoren-Duo *Petra Bendel/Florian Grotz*, Universität Erlangen-Nürnberg, mit einer notgedrungen stellenweise wohl etwas theoriebehafteten, insgesamt jedoch sehr informativen Studie über plausibel nach den Kriterien Fragmentierung, Polarisierung und Institutionalisierung sortierte "Parteiensysteme in jungen Demokratien der Dritten Welt".

Die anschliessenden "Länder-Beiträge" decken ausgewogen alle drei einschlägigen Kontinente ab: *Sabine Fandrych* von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Luanda/Angola widmet sich dem zweiten lusophonen Festlands-Staat in Afrika ("Mosambik: Demokratische Konsolidierung mit Schönheitsfehlern"). Trotz eines auslandsseitig für Mosambik vergebenen ansehnlichen Demokratie-Notendurchschnitts kommt man nicht umhin, der kritischen Analyse einer von den vormaligen Bürgerkriegs-Parteien Renamo und Frelimo nach wie vor dominierten innenpolitischen Situation nach der gescheiterten Verfassungsreform vom August 1999 und der von der Renamo kaum verarbeiteten vergleichsweise knappen Niederlage bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Herbst 1999 beizupflichten. *Jürgen Gräbener*, bei der GTZ in Antananarivo, referiert über "Madagaskar: Die Selbstblockade der "Unberührbaren". Gemeint sind damit diejenigen Mitglieder der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Insel-Prominenz, welche sich im traditionellen Zustand nirgend zu gewärtigender judikativer oder legislativer Behelligung wohnlich eingerichtet haben. Was den Beitrag besonders lesenswert macht, ist die geberseits eher unübliche Selbstkritik an der multiplen internationalen Vergabepaxis, deren Kriteriendiversivität die einheimischen Instanzen auch bei bestem Gehorsamswillen schlicht zu überfordern neigt. Im dritten Afrika-Beitrag nimmt *Dominic Johnson*, Afrika-Redakteur der Berliner taz, sich "Gabun: Das System Bongo" vor. Seine kenntnisreiche Abbildung der nach immer spärlicher sprudelndem Öl, eingestellter Uran- und stagnierender Manganförderung sowie eingebrochenem Tropenholz-Export bis zur vorübergehenden Insolvenz 1998 zugespitzten wirtschaftlichen Lage sollte man als – wenn auch interessierter – Landeslaie zweimal lesen, um dem Autor in den Dschungel seines fesselnd aufbereiteten Themas, namentlich was dessen dynastische Facetten betrifft, mehr als nur nachstolpernd folgen zu können.

*Margret Johannsen* vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg schlägt gewohnt präzise Schneisen auch mit ihrer diesjährigen nahöstlichen Bestandsaufnahme "Nahe Osten: Feilschen um den Frieden". Den ersten Pakistan-Beitrag nach sechs Jahren bietet *Wolfgang-Peter Zingel* vom Südasien-Institut der Universität Heidelberg mit "Pakistan: Militärherrschaft ohne Ende?": Eine desillusionierende Analyse der innen-, wie aussenpolitischen Perspektiven dieses Landes, das im Spagat zwischen säkularisierter Moderne und islamistischem Dominanzanspruch in Wirtschaft und Gesellschaft wohl kaum in absehbarer Zeit – wie der Autor überzeugend resümiert – zu ziviler Ruhe werden können. *Karl-Heinz Krämer*, Südasien-Institut der Universität Heidelberg, berichtet über "Bhutan: Flüchtlingsprobleme und zögerliche Demokratisierung", der erste Beitrag der Reihe zu diesem geographisch zwischen Tibet, Nepal und Indien beheimateten Himalaya-Staat überhaupt. Den in einer ethnischen Kurzschlussreaktion auf zuvor unbrennbare nepalische Zuwanderung Anfang der 90er Jahre gleichermassen ausser Landes gedrängten Bhutanern nepalischer Abstammung eine Rückkehr aus ihren südostnepalischen und nordostindischen Flüchtlingslagern zu ermöglichen, setzt einen Minimalkonsens innerhalb des Landes voraus, dem – so der überzeugende Tenor des Beitrags – die vielversprechenden Liberalisierungstendenzen einer ansonsten unangefochtenen monarchischen Staatsführung den Weg bereiten helfen. *Rolf Hanisch*, Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, beschreibt mit "Die "Asienkrise" in Indonesien" gewohnt detailkomprimiert Ursachen und Begleiterscheinungen der seinerzeit diesen mit einem Muslimanteil von 87% bei 204 Millionen Einwohnern bevölkerungsreichsten islamischen Staat am schlimmsten beutelnden wirtschaftlichen Talfahrt. Deren Sohle sei zwar seit Mitte 1999 durchlitten, ihre Auswirkungen könnten aber trotz mutmachender Wachstumsansätze noch nicht als überwunden gelten.

Zu Lateinamerika analysiert *Detlef Nolte*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, mit "Machtwechsel in Argentinien: Was kommt nach Menem?" sehr einleuchtend das vielversprechende Beispiel eines Politikstilwechsels seit dem Wahlsieg des Präsidentschaftskandidaten der Radikalen Partei, Fernando de la Rúa im Dezember 1999 über seinen peronistischen, wirtschaftspolitisch höchst erfolgreichen, aber persönlich exzentrischen Vorgänger. *Mechthild Minkner-Bünjer*, der Leserschaft dieser Zeitschrift bekannt aus ihrer Zeit ebenfalls am Hamburger Institut für Iberoamerika-Kunde, schliesst mit ihrer leidenschaftslos differenzierenden Schilderung der Manipulationsphantasie eines sich partout von der Macht nicht trennenkönnenden, zwischenzeitlich im japanischen Exil lebenden Alberto Fujimori (Peru: Das Debakel der Präsidentschaftswahlen"), den Band ab.

Man legt auch dieses wieder gelungene Exemplar der Reihe aus der Hand mit der allgemein nach der Lektüre von Dritte-Welt-Literatur typischen Melancholie: Lässt sich denn wirklich niemals skepsisfrei über irgendein Thema aus dieser Region schreiben? Doch auf die sinn-gemäss gleiche Frage, wo "das Positive" bleibe, wusste schon Erich Kästner nur zu antworten, nicht die Beschreibung, sondern der Gegenstand sei das Problem ...

*Karl-Andreas Hernekamp, Hamburg*

*Ann C. Hudock*

## **NGOs and Civil Society**

*Democracy by Proxy?*

Polity Press, Cambridge, 1999, 120 S., £ 11,99

Die Autorin, Mitarbeiterin des US-Außenministeriums, beschäftigt sich in ihrer schmalen Studie mit der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Entwicklungsländern. Sie geht dabei vor allem den Interdependenzen zwischen den NRO in den Ländern des Südens und denen in den Industriestaaten nach. NRO spielen in den Bereichen Entwicklung und Wahrung der Menschenrechte eine wichtige Rolle. Sie sollen als Gegengewicht zu staatlichen Strukturen – aber durchaus in Kooperation mit dem Staat – ihre Aufgaben wahrnehmen und die Zivilgesellschaft, die in vielen Ländern des Südens noch relativ schwach ist, stärken. Gerade im Entwicklungsbereich (z.B. in den Sektoren Gesundheit und ländliche Entwicklung) ergänzen NRO das staatliche Dienstleistungsangebot. In Ländern mit ineffektiven, korrupten oder nicht mehr existenten staatlichen Strukturen sind NRO oft die einzigen, die soziale und entwicklungspolitische Aufgaben wahrnehmen.

Ann Hudock analysiert das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen NRO in den Industrieländern und ihren Partnern in den Entwicklungsländern. Sie stellt die These auf, daß die meisten NRO in den Ländern des Südens fast ausschließlich auf Finanzmittel von NRO aus dem Norden angewiesen sind, sowohl zur Deckung ihrer laufenden Kosten (Verwaltung, Personal) als auch zur Durchführung von Projekten. Wegen der strengen Auflagen in Hinsicht auf die ordnungsgemäße Verwendung der zur Verfügung gestellten Gelder würde ein Großteil der personellen Ressourcen in den Empfänger-NRO durch die Erstellung von umfassenden Berichten und Abrechnungen für die Geber gebunden, so daß die eigentliche Projektarbeit nicht selten zu kurz käme. Die Autorin geht in ihrem Buch in erster Linie der Frage nach, wie Empfänger-NRO Gelder akquirieren und welche Einflüsse die Vergabepraktiken und -modalitäten auf die Arbeit der NRO haben können.

Es steht außer Frage, daß Geber-NRO, sofern sie sich nicht den kostspieligen Luxus einer Ortspräsenz leisten wollen, verlässliche und kompetente Partner in den Empfängerländern brauchen, um ihre Zielgruppen zu erreichen. Nur mit dem Wissen um kulturelle Besonderheiten und dem ständigen Kontakt zu den Zielgruppen können Projekte sinnvoll realisiert werden. Diese einheimischen Partner verfügen häufig jedoch nicht über die notwendige Infrastruktur, um die Auswahl und Durchführung von Projekten vornehmen zu können. Somit sollte es den Geber-NRO darum gehen, neben der Finanzierung der Projekte auch die Strukturen der Partnerorganisation zu stärken und ihr vor allem bei der Auswahl der förderungswürdigen Projektanträge und deren Durchführung mehr Autonomie zuzugestehen.

Da einheimische NRO kaum Möglichkeiten haben, sich ohne Gelder aus dem Ausland zu finanzieren, hängt ihr Überleben oft an ihrer Fähigkeit, ausreichend Mittel aus dem Ausland einzuwerben. Diese Abhängigkeit wird auch in den von den Geber-NRO durchgeführten Kontrollen über die ordnungsgemäße Verwendung der Gelder sichtbar. Die Kon-

kurrenz der NRO um geringer werdende Mittel verhindere zudem eine wirkungsvolle Kooperation mit der einzelnen Organisation und damit eine effizientere Arbeitsweise. Die Autorin diskutiert Möglichkeiten, wie NRO in den Entwicklungsländern gestärkt und überlebensfähig gemacht werden können, denn nur autonome NRO können einen Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft und damit zur Demokratisierung einer Gesellschaft leisten. Nicht immer sei allerdings die Wahl der Partner im Empfängerland glücklich, da bisweilen NRO ausgesucht würden, die kein wirkliches Interesse an ihren Zielgruppen haben, sondern Geschäftsziele verfolgen oder einem Konferenztourismus frönen wollen.

Anhand von vier untersuchten NRO, je zwei aus Sierra Leone (wo die Autorin Anfang der 1990er Jahre gearbeitet hatte) und aus Gambia, überprüft Hudock ihre Thesen zur Effizienz der NRO. Nur eine der untersuchten Organisationen war erfolgreich, was die Autorin vor allem auf die guten Beziehungen zu den Zielgruppen und die relative Autonomie der NRO gegenüber den Gebern zurückführt.

Insgesamt kommt Hudock zu dem Schluß, daß nur solche NRO gefördert werden sollten, die ein eindeutiges Interesse an der Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Zielgruppen haben. Diesen NRO sollte dann ein höheres Maß an Autonomie in ihrer Arbeit zugestanden werden. Sie sollten sich nicht in erster Linie gegenüber den Geldgebern, sondern gegenüber ihren Zielgruppen rechtfertigen müssen: "In fact, southern NGOs' responsiveness in donors rather than grassroots groups is the greatest threat in southern NGOs' ability to act as affective intermediaries, and to empower grassroots groups as part of civil society development." (S. 86)

Der vorliegende Band beleuchtet – wie die Autorin selber einräumt – nur einen kleinen, wenn auch nicht unwesentlichen Teilaspekt der NRO-Thematik. Der allgemein gehaltene Titel läßt mehr erwarten als nur die Erörterung der Frage nach dem Abhängigkeitsverhältnis von NRO in Entwicklungsländern von ihren Geldgebern und die daraus resultierenden Konsequenzen. Obwohl der Autorin beizupflichten ist, daß die von den Gebern oft erzwungene Bürokratie nicht die eigentlichen Aufgaben der Empfänger-NRO über Gebühr behindern sollte, so ist sowohl eine Verwendungsprüfung als auch eine Evaluierung der Projekte unumgänglich, denn wie soll sonst überprüft werden, ob die Partner-NRO wirklich ein Interesse an der Förderung ihrer Zielgruppen haben? Fraglich ist, ob die mehr oder weniger willkürlich gewählten vier Fallbeispiele Modellcharakter haben können. Die Zielgruppenzufriedenheit kann nicht das einzige Kriterium bei der Überprüfung der Leistungsfähigkeit einer NRO spielen. So ist nicht selten in autoritären Staaten zu beobachten, daß das Regime über Strohmannen NRO gründet, um die Suspendierung oder Kürzung der staatlichen Entwicklungshilfe zu umgehen. Diese NRO werden nur einen Teil der Gebergelder für ihre eigentlichen Zielgruppen einsetzen und die übrigen Mittel in Kanäle des Regimes umleiten. Insgesamt bietet das vorliegende Buch einen Einstieg in eine interessante Materie, kann aber – was schon der Seitenumfang deutlich macht – das Thema nicht erschöpfend abhandeln.

*Heiko Meinhardt, Hamburg*

Thomas Fischer / Michael Krennerich (Hrsg.)

## **Politische Gewalt in Lateinamerika**

Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, 2000, 324 S., DM 58,--

Nach dem Ende der Militärdiktaturen im *Cono Sur*, dem Abschluss der Friedensverträge in Zentralamerika, der Festnahme der Anführer der Guerillabewegungen *Sendero Luminoso* und *Túpac Amaru* in Peru schien im Lateinamerika der 90er Jahre das endemische Phänomen der politischen Gewalt weitgehend ausgerottet. Als sich aber die Zapatisten in Mexiko zu Anwälten der verarmten Mayas machten, Chiles ehemaliger Diktator Pinochet in Europa aufgrund der während der Diktatur begangenen Menschenrechtsverletzungen angeklagt werden sollte, in Kolumbien 1,5 Millionen von Paramilitärs, Militär, Drogenmafia und Guerilla vertriebene interne Flüchtlinge auf einen ungelösten Konflikt verwiesen, wurde die Weltöffentlichkeit durch die Massenmedien daran erinnert, dass auch die „Dritte Welle der Demokratisierung“ dem Subkontinent nicht überall einen dauerhaften Frieden und konsolidierte, rechtsstaatlich untermauerte Demokratien beschert hatte. Die Autoren und Autorinnen des von Thomas Fischer und Michael Krennerich herausgegebenen Sammelbandes „Politische Gewalt in Lateinamerika“ suchen durch Fallstudien über verschiedene Länder des Subkontinents diese Gewaltproblematik ins Zentrum der hiesigen sozialwissenschaftlichen Debatte zu stellen (S. 13). Im ersten Teil des Buches gehen sie den Ursachen und Hintergründen vergangener, aber auch den Erscheinungsformen gegenwärtiger politischer Gewalt nach – fernab vom Sensationalismus mancher Nachrichtenmedien. Im Mittelpunkt des zweitens Teils steht die Frage nach der Bewältigung politischer Gewalt.

Im Anschluss an eine Einführung der beiden Herausgeber erklärt der Mitherausgeber *Michael Krennerich* zentrale Begriffe und beschreibt Erscheinungsformen der Gewalt in Lateinamerika (zwischenstaatliche, staatliche, parastaatliche Gewalt, Aufstandsgewalt und veralltäglichte Gewalt). Er arbeitet den unterschiedlichen Umgang demokratischer und autoritärer Regime mit Gewalt heraus und zitiert Ahrens/Nolte mit der Feststellung, dass trotz „...aller Reformfortschritte der vergangenen Jahre ...das Fehlen eines funktionstüchtigen Rechtsstaates noch immer ein Grundproblem ...vieler lateinamerikanischer Demokratien...“ ist (S. 23). Bereits in der Auswahl der übrigen Artikel des Buches verbergen sich zentrale Thesen: Ehemalige Diktaturen wie die Militärregime des *Cono Sur* (*Imbusch*) oder das typologisch schwer einzuordnende Haiti (*Böhrnsen/Lehmann/Mäntele/Schwank/Winkler*), autoritäre Regime bzw. defizitäre Demokratien wie Kolumbien (*Fischer/Cubides C.*, *Krumwiede* und *Romero*), Peru (*García-Sayán*) und Mexiko (*Schulz*) könnten Brutstätten politischer Gewalt sein. Demokratien seien in der Regel besonders geeignete institutionelle Arrangements zur friedlichen Konfliktlösung. Bestünden größere demokratische Defizite wie die zivile Kontrolle des Militärs (*Lauga*), Menschenrechtsverletzungen (*Romero*, *Fischer*, *Ambos*, *Nolte*) oder fehle es an rechtsstaatlichen Kontrollen (*Ambos*, *Ahrens*) so könne politische Gewalt nicht dauerhaft unterbunden und schon gar kein positiver Frieden im Sinne Galtungs entstehen. Um die Aussöhnung innerhalb der Gesellschaft voranzutrei-

ben und die Legitimität der neuen Machthaber zu erhöhen, müssten die Bevölkerung und der Staat die Sünden der Vergangenheit aufarbeiten (*Fischer, Nolte*).

Wie konnte es überhaupt zu den Gewaltexzessen kommen, und wie wurde die staats-terroristische Gewalt legitimiert? *Peter Imbusch* sucht dafür anthropologische, ideologische (Stichwort: Doktrin der Nationalen Sicherheit) und ökonomische Erklärungsmuster. Er verweist außerdem auf die Eigendynamik der Gewalt als sich selbst reproduzierende Macht und beleuchtet damit die Frage nach den Ursachen der Gewalt – ein Aspekt, der in dem Sammelband insgesamt ein wenig zu kurz kommt. Die „Subversion“ wurde von den Militärs für die krisenhafte Wirtschaftsentwicklung verantwortlich gemacht und musste „...im Namen der ‚westlichen Zivilisation‘, der ‚christlichen Moral‘, des ‚Antikommunismus‘, aber auch der ‚liberalen Demokratie‘ kompromisslos attackiert werden“ (S. 55). Interessant und schwierig erscheint dabei vor allem der von ihm hergestellte Zusammenhang zwischen der monetaristischen Variante des Neoliberalismus und staatlicher Repression, wobei der Autor dabei sehr vorsichtig argumentiert. Er beruft sich beispielsweise auf die Zeitreihenanalysen von David Pion-Berlin für Argentinien, auf die Untersuchungen von Wagner in Uruguay und Imbusch in Chile (51 f.). An der konkreten Wirkweise des Zusammenhangs von Wirtschaftsdoktrin und Gewalt meldet er dann allerdings selbst Zweifel an, um nicht in eine ökonomisch-reduktionistische Argumentation zu verfallen: „Kritisch wird man allerdings auch gegenüber diesem möglichen Erklärungsansatz zur überschießenden Gewalt der Militärdiktaturen einwenden müssen, daß er zum einen offensichtlich keine wirklich zwingenden Zusammenhänge von bestimmten ökonomischen Doktrinen und einem erhöhten Ausmaß an Gewalt herzustellen vermag, zum anderen, daß der genaue Nexus zwischen ökonomischen und politischen Seiten des neuen Autoritarismus keineswegs klar ist“ (S. 53). Nicht weniger grausam aber wie die Militärdiktaturen des Cono Sur waren die von Michael Krennerich untersuchten zentralamerikanischen Bürgerkriegsregime. Krennerich, der sich seit Jahren mit dieser Region beschäftigt, kommt zu dem Schluss, dass durch die Friedensabkommen die Kriegsursachen nur teilweise beseitigt, die Gewalt depolitisiert und entgrenzt, aber keineswegs überwunden wurde (S. 93). Während im Zentralamerika der 90er Jahre die Nachkriegswehen zu bewältigen waren, entstand im Nachbarland Mexiko ein neuer Konfliktherd. Dieser entwickelte sich, obwohl das PRI-Regime jahrelang darum bemüht war, „ein Herüberschwappen“ des zentralamerikanischen Konflikts nach Chiapas zu verhindern. Die jeweiligen Regierungen beteiligten sich an bi- und internationalen Initiativen zur Kriseneindämmung. Sie waren zeitweilig sogar gewillt, trotz ihrer engen wirtschaftlichen Verflechtung mit den Vereinigten Staaten von deren politischer Position zu Zentralamerika abzuweichen. In seiner historisch-strukturellen Analyse zeigt *Markus Schulz* Kontinuitäten und Brüche im Umgang mit Recht und Gewalt in Mexiko. Elemente dafür findet er in der neueren mexikanischen Geschichte bis hin zum Aufstand der Zapatisten in Chiapas. Der u.a. an der Medienfakultät der Universität Weimar beschäftigte Soziologe sieht die Ursache für das Erstarken der Guerillagruppe in der relativen sozio-ökonomischen Deprivation der indigenen Bevölkerung in der Region. Den Unterschied und

Erfolg der Zapatisten zu vielen anderen Rebellengruppen verortet er vor allem in ihrer sozialen Netzwerkkapazität und der ausgeprägten kommunikativen Praxis.

Gleich vier Autoren beschäftigen sich in diesem Sammelband mit einem der Paradebeispiele politischer Gewalt: Kolumbien. Mitherausgeber *Fischer* und der an der Nationaluniversität in Bogotá forschende *Fernando Cubides C.*, der in Kolumbien zahlreiche Studien zum Paramilitarismus veröffentlicht hat, zeichnen in ihrem gemeinsam verfassten Artikel „*Paramilitarismus in Kolumbien: Von der Privatjustiz zum politischen Akteur*“ die Geschichte der sich selbst als „*autodefensas*“ einstufenden paramilitärischen Gruppen nach, die 1965 von der Regierung León Valencia legalisiert worden waren und denen der Staat eine ergänzende Funktion bei der Aufstandsbekämpfung zuschrieb. Die zwischenzeitlich offiziell verbotenen, aber deshalb nicht weniger aktiven Gruppen, deren wichtigste Verbände sich unter Carlos Castaño zu den *Autodefensas Unidas de Colombia, AUC*, zusammenschlossen, haben immer wieder staatliche Unterstützung oder zumindest Tolerierung erfahren. Die Studie von Fischer und Cubides C. beschäftigt sich mit der Frage, ob die *AUC* von der Regierung Pastrana bei den Friedensgesprächen als politischer Akteur anerkannt werden sollte. Sie behandeln den Vorschlag des Präsidenten, die Paramilitärs daran zu beteiligen – allerdings an getrennten Verhandlungstischen (S. 127). Im Unterschied zu Pastrana ist der legendäre Guerillaführer Manuel Marulanda davon überzeugt, dass die Paramilitärs als eine „...dem Staat untergeordnete Instanz“ bei den Gesprächen nichts zu suchen hätten (S. 128). Als eine minimale Vorbedingung für die Beteiligung der paramilitärischen Gruppen an Friedensverhandlungen mit der Regierung sehen sie die Notwendigkeit, dass der Staat sich klar von diesen abgrenzt. Im Gegenzug müssten die *AUC* Unterschiede zu den Programmen der Regierungsparteien bekannt geben (S. 130). Sie verweisen zwar darauf, dass kolumbianische Intellektuelle einer Einbeziehung der Paramilitärs in die Friedensgespräche aufgrund der von ihnen begangenen Verbrechen skeptisch gegenüberstehen. Auf die Frage, ob durch eine wie auch immer geartete Teilnahme an den Verhandlungen die durch die Paramilitärs begangenen Menschenrechtsverletzungen hinfällig werden würden, gehen die Autoren in ihren Schlussfolgerungen aber leider nicht ein.

*Heinrich Krumwiede*, dessen Standardwerk über die katholische Kirche im gesellschaftlichen Modernisierungsprozess (1980) allen jüngeren Kolumbienforschenden das Kennenlernen dieser komplexen Gesellschaft erleichtert hat, beschäftigt sich in diesem Sammelband mit dem Andenstaat aus einer zentralamerikanischen Vergleichsperspektive. Er sucht nach Zusammenhängen zwischen Demokratiemängeln und dem Erstarken der Guerilla und begibt sich dabei auf den schwierigen Pfad, die jeweiligen politischen Systeme typologisch zuordnen zu wollen. Für Zentralamerika führt er den Begriff des demo-autoritären Systems (S. 181) ein, den er allerdings nicht hinreichend klärt. Kolumbien sei kein solch demo-autoritäres System, sondern „...eine Demokratie sehr besonderer Art, die durch gravierende Mängel gekennzeichnet ist...“ (S. 182). Nach der anschließenden Beschreibung dieser Demokratie kommen dann allerdings Zweifel an dieser typologischen Zuordnung auf. Letztlich zieht Krumwiede den Schluss, dass die Demokratiemängel zwar zum Entstehen und Überleben der kolumbianischen Guerilla beigetragen haben, dass die Stärke der Gue-

rilla aber nicht in direktem Zusammenhang mit den Legitimationsschwächen der Regierung stehe, sondern mit der Erschließung neuer Finanzierungsquellen (S. 186).

Eine der wenigen Autorinnen des Sammelbandes, die Kolumbianerin *Flor Alba Romero*, gibt einen guten Überblick über die Friedensbemühungen der Regierungen Betancur, Barco, Samper und Pastrana. Sie führt darin auch die mit den Gesprächen verbundenen Schwierigkeiten, die Forderungen der Konfliktparteien und die Rolle der Zivilbevölkerung auf. Dabei argumentiert die an der *Universidad Nacional* arbeitende Wissenschaftlerin und Menschenrechtsaktivistin vor allem aus dieser engagierten Perspektive und mit dem vielen in diesem Bereich Beschäftigten eigenen (Zweck-)Optimismus: Aufgrund der eigenen Position hoffen sie auf ein Gelingen der Friedensbemühungen.

In Peru schien der bewaffnete Konflikt entschärft, als die Anführer der Guerillaorganisationen Sendero Luminoso und Túpac Amaru zu Beginn der 90er Jahre verhaftet werden konnten. Doch dass allein die Verhaftung eines Gewaltakteurs noch keinen Frieden und vor allem keine Versöhnung bringt, belegt die Studie von *Diego García-Sayán*. Der langjährige Direktor der *Comisión Andina de Juristas* und von dem neuen peruanischen Präsidenten Valentín Paniagua im November 2000 zum Justizminister ernannte Autor zeigt sich nach seiner Evaluierung der politischen Gewalt in Peru mit der „...Bilanz der Vergangenheitsbewältigung bisher alles andere als zufrieden...“ (S. 111). Zu einer nationalen Versöhnung, einem dauerhaften Frieden und rechtsstaatlich abgesicherten demokratischen Reformen sei es nicht gekommen. Durch den Regierungswechsel in Peru stieg allerdings die Hoffnung auf eine Demokratisierung des politischen Systems.

Mängel an der Rechtsstaatlichkeit stellt auch die bei der GTZ tätige Praktikerin *Helen Ahrens* fest. In ihrer gut und verständlich geschriebenen Institutionenanalyse nimmt sie das ihrer Meinung nach inquisitorische Rechtspflegesystem Lateinamerikas unter die Lupe. Sie kritisiert Heimlichkeit und Schriftlichkeit der Verfahren, die mangelnde Unabhängigkeit der Gerichte, den erschwerten Zugang der Bevölkerung zur Justiz, die Straflosigkeit u.a. (S. 221 f.). Ahrens zeigt aber auch Maßnahmen auf, wie die Justizsysteme reformiert werden könnten (S. 222 f.). Den Vergleichsmaßstab Deutschland als Beispiel eines modernen demokratischen Staates für die Analyse heranzuziehen, mag zwar nicht uneingeschränkt einleuchten. Diese Herangehensweise liegt allerdings aufgrund des Arbeitszusammenhangs der Autorin in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nahe (S. 214 ff.). Ebenfalls aus des Sicht des Juristen beschreibt der am Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht tätige *Kai Ambos* eines der größten Probleme lateinamerikanischer Rechtssysteme: die Straflosigkeit. Er unterscheidet zunächst verschiedene Arten der Straflosigkeit und erläutert die Gründe dafür. Ambos betont, „... daß Rechtsreformen so lange wirkungslos bleiben, bis die analysierten strukturell-faktischen Ursachen der *impunidad* behoben worden sind“ (S. 240). Er schlägt deshalb einen breiten Reformkatalog vor, um die Straflosigkeit zu bekämpfen. Ambos fordert u.a. die Anpassung des innerstaatlichen Rechts an das Völkerstrafrecht, die Beschränkung der Zuständigkeit der Militärgerichte, die Einführung eigener Gesetze für besonders schwere Menschenrechtsverletzungen, die aufgrund ihrer symbolischen Bedeutung nicht nur unter das allgemeine Strafrecht subsumiert

werden dürften. Für essentiell hält der Autor ebenfalls die Entschädigung und Versöhnung der Opfer, die Einrichtung der Institution eines Ombudsmannes, die Verbesserung der Richterausbildung, die Schaffung autonomer, aber dennoch demokratisch kontrollierter Ermittlungsbehörden, den Ersatz des „blinden“ durch den „reflexiven“ Gehorsam sowie die Neudefinition der Stellung der Streitkräfte als Teil des demokratischen Rechtsstaates (S. 240 ff.).

*Detlef Nolte*, der sich bereits seit einigen Jahren am Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg mit Fragen der Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika beschäftigt und zu diesem Thema 1996 selbst ein Buch herausgegeben hat, stellt in seinem Beitrag das moralische Dilemma dar, wenn der Anspruch, in den Diktaturen begangenes Unrecht zu sühnen und die Verantwortlichen zu bestrafen „...mit dem Wert, welcher der Konsolidierung der Demokratie zugemessen wurde, kollidierte,“ also eine kompromisslose Durchsetzung des Rechts die Demokratie gefährdet. Er erläutert seine Befürchtung am Beispiel des Ex-Diktators Pinochet, der am 16. Oktober 1998 in London verhaftet worden war und zunächst in Europa vor Gericht gestellt werden sollte. Aus Lateinamerika kam daraufhin der Vorwurf eines „moralischen Kolonialismus“. Letztlich sei die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen aber eine wichtige Teilkomponente des Demokratisierungsprozesses. In Chile lasse die Verhaftung Pinochets und die veränderte politische Krätekongstellatlon nun aber auch auf eine Aufarbeitung der Vergangenheit hoffen.

Neben Detlef Nolte macht in einem zweiten Artikel *Thomas Fischer* auf die Bedeutung von Wahrheitskommissionen für die nationale Aussöhnung aufmerksam. Am Beispiel Chiles, Argentinien, El Salvadors und Guatemalas schildert der am Lehrstuhl für Auslandswissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg tätige Wissenschaftler den unterschiedlichen Umgang mit den Wahrheitskommissionen, deren Erfolge und Niederlagen. Die Kommissionen bestanden in den genannten Ländern auch aus Mitgliedern der internationalen Staatengemeinschaft, wenn dies die jeweilige innenpolitische Situation und die internationalen Rahmenbedingungen erlaubten. Die von ihnen erarbeiteten Berichte sind – keineswegs vollständige – Dokumente einer systematischen Repression des Staates gegenüber politisch Andersdenkenden, Gewerkschaftlern, Menschenrechtlern, Journalisten und ethnischen Gruppen (S. 281). Wahrheitskommissionen werden idealtypischerweise verschiedene Funktionen zugeschrieben: Sie sollen den Druck verstärken, um die strafrechtliche Verfolgung derjenigen, die Menschenrechtsverletzungen begangen haben, zu ermöglichen. Durch ihre Einrichtung soll künftigen Menschenrechtsverletzungen vorgebeugt werden. Wahrheitskommissionen sollen Wege aufzeigen, wie die Betroffenen entschädigt und in die Gesellschaft eingegliedert werden können und dadurch einen Beitrag zur nationalen Versöhnung leisten. Tatsächlich aber gelang den Kommissionen in Chile, Argentinien, El Salvador und Guatemala nur die Erfüllung eines Teils dieser ihnen zugesprochenen Aufgaben. In Argentinien beispielsweise versuchte die Regierung Alfonsín mit ihrer „...Strategie der exemplarischen Strafverfolgung der Hauptverantwortlichen“ (S. 264) und dem Schlusspunktgesetz vom Dezember 1986 wie auch der nachfolgende Präsident Menem mit der Formel „Anerkennung der Schuld ohne Sühne“ (S. 265) einen „Erinnerungsstopp“ zu verordnen, der

allerdings von den Menschenrechtsorganisationen wie den *Madres de la Plaza de Mayo* gestört wurde. In Chile führte die Ankündigung von Strafverfolgung zu Protesten und Drohungen des Militärs. In El Salvador entließ die Regierung Cristiani zwar nach der Veröffentlichung des Berichtes der Wahrheitskommission drei Generäle und eine Reihe anderer Offiziere. Einer Strafverfolgung entgingen diese Angehörigen der Streitkräfte aber durch eine Amnestie. Die Opfer der Menschenrechtsverletzungen erhielten keine materielle oder moralische Entschädigung (S. 275 f.). Fischers Bilanz über die Rolle der Wahrheitskommissionen in den lateinamerikanischen Friedens- und Transformationsprozessen ist deshalb auch eher bescheiden: Zwar hätten sie ihre Aufgabe, Inventare über die schwersten Menschenrechtsverletzungen zu erstellen, erfüllt. Die politischen Handlungsanleitungen, die die jeweiligen Machthaber aus den Empfehlungen der Kommissionen zogen, seien aber hinter den Erwartungen eines Großteils der Bevölkerung zurückgeblieben (285 f.). Grundsätzliche Reformen in Justiz und Militärapparat waren nur mit internationaler Überwachung – beispielsweise in El Salvador – möglich. In den anderen Ländern blieben sie größtenteils aus.

Die Analysen der deutschen wie lateinamerikanischen Autorinnen und Autoren verdeutlichen, dass die Überwindung bzw. Zähmung politischer Gewalt durch die Konstruktion gerechter, partizipativer politischer Ordnungen und die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols nicht überall gelungen ist. Sie ist in vielen Ländern auch heute noch eine Herausforderung und zentrales Krisenelement. Die Untersuchungen zeigen aber auch, dass Demokratie, nationale Aussöhnung und Frieden zusammen gedacht werden müssen. Fast einmündig fordern die Autoren und Autorinnen strukturelle, demokratisierende Reformen, die sie für einen dauerhaften Frieden für unabdingbar halten und die in vielen Staaten noch ausstehen. Andererseits sind in Ländern wie Kolumbien und Mexiko Friedensabkommen mit den bewaffneten Gruppen und die Begrenzung der Gewalt zwingend erforderlich, um die demokratische Transformation voranzutreiben. Der Sammelband bietet insofern nicht nur eine gute Grundlage für all diejenigen, die sich für Fragen der Friedens- und Konfliktforschung interessieren. Er kann auch denjenigen zur Lektüre empfohlen werden, die sich mit Problemen der Konsolidierung oder mit Defiziten lateinamerikanischer Demokratien beschäftigen und so beide Seiten stärker annähern, denn gerade die Art und Weise der Vergangenheitsbewältigung und die mangelnde Rechtsstaatlichkeit bestimmen heute die Diskussion in der Demokratie- und Demokratisierungsforschung.

Das Buch liefert zusammen mit den jüngsten Veröffentlichungen von Nolte, Ahrens/Nolte und Waldmann – um nur einige Autoren zu nennen – und dem Sammelband, der aus der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung, ADLAF, „Gewalt und Konfliktregulierung in Lateinamerika“ von 1999 hervorgehen wird, einen fundierten Einblick in die intensive Diskussion über das Thema der politischen Gewalt in Lateinamerika. Zu ergänzen wäre diese vor allem um *gender*-spezifische Belange der Gewalt, damit sie kein geschlechtsblindes Phänomen bleibt. In deutscher Sprache haben vor allem Juliana

Ströbele-Gregor<sup>1</sup>, Marianne Braig und Ricarda Knabe immer wieder Frauen und die Geschlechterbeziehungen in den Mittelpunkt ihrer Analysen über die Gewaltproblematik gestellt. Vergleichbares dokumentieren auch die Chileninnen Kathya Araujo, Virginia Guzmán und Amalia Mauro<sup>2</sup> und trugen dabei zur Aufhebung der Trennung zwischen öffentlichem und privatem Raum in bezug auf die politische Gewaltproblematik bei.

*Linda Helfrich-Bernal, Frankfurt am Main*

*Tukumbi Lumumba-Kasongo*

**The Dynamics of Economic and Political Relations Between Africa and Foreign Powers**

Praeger Publishers, Westport, CT, 1999, 134 S., £ 43,95

Der Politikwissenschaftler Tukumbi Lumumba-Kasongo, der in den USA lehrt und arbeitet, widmet sich in seiner Studie fast ausschließlich den außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Staaten Liberia und Kongo (vormals Zaire). Der Titel des Buches ist in dieser Hinsicht etwas irreführend, da eine breitere Diskussion der Thematik, die Schlußfolgerungen auf ganz Afrika zuläßt, nicht oder allenfalls am Rande stattfindet.

In seinem Einleitungskapitel stellt der Autor die Problematik der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen Afrikas zu anderen Staaten (vor allem zu den USA und den ehemaligen Kolonialmächten) dar, wobei er Afrika als politischen und wirtschaftlichen Block ansieht (S. 3). Er analysiert diese Beziehungen in Hinsicht auf den Kalten Krieg zwischen den USA und ihren Verbündeten und der Sowjetunion. Dabei verdeutlicht Lumumba-Kasongo die Interessen der ehemaligen Kolonialmächte und der USA in Afrika. Während dieser Zeit sei der Kontinent kaum mehr als ein Spielball der westlichen Industriestaaten gewesen; in den internationalen Beziehungen waren die afrikanischen und die Industriestaaten nicht gleichberechtigt. Aus geostrategischen und kommerziellen Gründen seien autoritäre Regimes mit westlicher Entwicklungshilfe unterstützt worden.

Nach Beendigung des Ost-West-Konflikts sei Afrika mit Ausnahme von Ägypten und Südafrika sowohl wirtschaftlich als auch politisch marginalisiert worden. Die jetzigen Beziehungen der afrikanischen Staaten zu den Industrieländern hält der Autor für "... at

<sup>1</sup> Vgl. dazu "Gewalt gegen Frauen – ein beunruhigendes Thema im Demokratisierungsprozeß", in: Ahrens, Helen / Nolte, Detlef (Hrsg.): Rechtsreform und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde / Frankfurt: Vervuert, 1999, 53-77.

<sup>2</sup> "Wie häusliche Gewalt zum öffentlichen Problem und zum Gegenstand der Politik wird. Eine chilenische Erfahrung", in: Lateinamerika Jahrbuch Nr. 24, Münster, Westfälisches Dampfboot, 2000, 66-81.

best slippery, fragile, and unpredictable ..." (S. 29), da einerseits von den Geberstaaten geförderte demokratische Systeme nicht ohne eine Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lage überlebensfähig seien und andererseits der Kontinent aus der Weltwirtschaft verdrängt würde. Der Lösungsvorschlag des Autors, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, indem Afrika sich zukünftig auf die Herstellung von Mikrochips und Computern spezialisiert (S. 30), scheint nicht nur in Anbetracht der infrastrukturellen Gegebenheiten mehr einem visionären Wunschdenken zu entstammen als realistisch zu sein.

Der Autor versucht, seine Thesen an zwei Länderfallbeispielen, die jeweils ein Kapitel und damit über 60% des Buches ausmachen, zu verifizieren. Die Auswahl der Länder Liberia und Kongo-Zaire scheint indes willkürlich, da die Geschichte der internationalen Beziehungen dort nicht auf andere afrikanische Staaten übertragbar ist. Statt dessen quält uns Lumumba-Kasongo mit einer umfangreichen historischen Abhandlung der Beziehungen Liberias zu den USA seit 1847 und vertieft seit 1944. Im Fall Kongo reicht die Darstellung "nur" bis zur Berliner Konferenz von 1884/85 zurück. Der Autor hat in seinen Länderfallstudien damit im wesentlichen nichts Neues oder gar Überraschendes zum bisherigen Forschungsstand beigetragen, was vielleicht auch nicht seine Absicht war.

Da Lumumba-Kasongo den Anspruch erhebt, die Chancen für neuartige ökonomische und politische Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges eruieren zu wollen, ist die historische Schwerpunktsetzung kaum nachvollziehbar. Gerade Politikwissenschaftler sollten sich nicht zu sehr in umfangreiche geschichtliche Aufarbeitungen verstricken, da die Historie – auch wenn immer wieder Gegenteiliges behauptet wird – für die Beleuchtung und Lösung von Gegenwarts- und Zukunftsproblemen in den meisten Fällen nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Das Schlußkapitel, in welchem der Autor die Perspektiven für die Beziehungen zwischen Afrika und den Industriestaaten nach dem Ende des Kalten Krieges diskutiert, ist mit nur neun Seiten viel zu knapp ausgefallen. Er beschränkt sich dabei im wesentlichen auf die Perspektiven für Liberia und Kongo und vermeidet eine mögliche Verallgemeinerung seiner Schlußfolgerungen. Während einige Thesen, z.B. wonach Belgien den Lebensstandard seiner Bürger und seine ökonomische Wettbewerbsfähigkeit ohne die Demokratische Republik Kongo nicht aufrechterhalten könne (S. 118), sehr gewagt und irrig erscheinen, ist das Resümee des Autors so wünschenswert wie unrealistisch: "Their economic and political relations and foreign relations at large with the countries in the North must be re-invented on the principles of mutuality and reciprocity" (S. 120).

Eine breitere und weniger historische Analyse der externen Interessen in Afrika anhand von vielen Fallbeispielen wäre der Thematik wohl eher gerecht geworden. Gerade die USA und Frankreich ringen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts um den Ausbau ihrer wirtschaftlichen Interessen in einigen ausgesuchten Staaten Afrikas (eine Verallgemeinerung auf den ganzen Kontinent ist ohnehin nicht machbar), in denen es interessante Bodenschätze gibt. Liberia gehört – wie der Autor selbst einräumt – nicht in diese Kategorie. Es ist bedauerlicherweise kaum anzunehmen, daß Afrika (von einigen wenigen Staaten abgesehen) seine

weltwirtschaftliche und geopolitische Marginalisierung mittelfristig wird überwinden können.

*Heiko Meinhardt, Hamburg*

*Andrew Reynolds*

**Electoral Systems and Democratization in Southern Africa**

Oxford University Press, Oxford, 1999, 341 S., £ 48,00

Mit dem Sturz der autoritären Regime seit Anfang der 1990er Jahre wurden in vielen afrikanischen Staaten demokratische Verfassungen in Kraft gesetzt oder schon vorhandene Verfassungen demokratisiert. Von essentieller Bedeutung für die politische Stabilität in den häufig ethnisch fragmentierten Gesellschaften ist das Wahlsystem, nach dem die Parlamente und Staatsschefs gewählt werden. Im Gegensatz zu Osteuropa spielte die Frage des Wahlsystems in den meisten Staaten Afrikas in der öffentlichen und politischen Diskussion keine Rolle. Häufig wurde das System der ehemaligen Kolonialmacht übernommen, woraus zu erklären ist, daß in den meisten afrikanischen Staaten bei den Wahlen der Parlamente das Mehrheitswahlrecht nach britischem ("relatives Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen") oder französischem Muster (absolutes Mehrheitswahlrecht in Einer- oder Mehrpersonenwahlkreisen) Anwendung findet, wobei diese Systeme in zahlreichen Varianten bestehen. Insgesamt wird in 25 Staaten Afrikas nach dem Mehrheitswahlrecht und in 17 Staaten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. In den 37 afrikanischen Staaten, in denen direkte Präsidentschaftswahlen durchgeführt werden, wird das Staatsoberhaupt in 30 Fällen mit absoluter und in acht Ländern mit relativer Mehrheit gewählt. In Südafrika, Botswana und Eritrea wird der Staatspräsident, der exekutive Vollmachten besitzt, indirekt von den jeweiligen Parlamenten gewählt. Parlamentarische Regierungssysteme finden sich nur in Äthiopien, Lesotho, Mauritius und Marokko.

Andrew Reynolds untersucht in seiner Studie anhand der Staaten Malawi, Zambia, Zimbabwe, Namibia und Südafrika, welche Auswirkungen die Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem auf die Zusammensetzung der Parlamente hat. Dabei geht es ihm um die Zusammenhänge von Wahl- und Parteiensystem, um die Einbeziehung von Mehrheits- und Minderheitsinteressen in den politischen Entscheidungsprozeß und um die Beziehungen zwischen der Exekutive und Legislative. Darüber hinaus diskutiert er die Frage, ob ein Präsidial- oder ein parlamentarisches System für die untersuchten Länder vorteilhafter wäre und in wie weit Mehrheits- oder Konkordanzsysteme zur Konsolidierung des demokratischen Regierungssystems beitragen können.

Reynolds bearbeitet eine zunehmend wichtiger werdende Problematik: In Anbetracht der in vielen Staaten Afrikas unübersehbaren Tendenzen von einem relativ demokratischen Regie-

rungssystem hin zur Verfestigung autoritärer Strukturen innerhalb formal fortbestehender demokratischer Verfassungen kommt der Frage nach dem Wahlsystem eine herausragende Bedeutung zu. Das gilt um so mehr für Staaten, die ethnisch fragmentiert sind.

Das Wahlsystem ist keine unveränderliche Komponente in den Regierungssystemen. Obwohl die unterschiedlichen Systeme oftmals wesentlichen Einfluß auf die Kräfteverhältnisse im Parlament haben können, wurden sie in den meisten Staaten von den politischen Akteuren nicht ausführlich diskutiert oder gar zur Disposition gestellt.

Die untersuchten Staaten haben außer ihrer geographischen Nähe zueinander kaum Gemeinsamkeiten, was den vergleichenden Anspruch der Studie beeinträchtigt. Die Beispiele für ein Verhältniswahlrecht (Südafrika und Namibia) sind Sonderfälle. Beide Staaten haben erst mit der Abschaffung des Apartheidsystems 1994 bzw. mit der Erlangung der völkerrechtlichen Unabhängigkeit 1990 ihr politisches Selbstbestimmungsrecht verwirklichen können. Auch Zimbabwe ist erst 1980 – nach einem blutigen Krieg gegen das weiße Siedlerregime – unabhängig geworden, während Zambia und Malawi bereits seit 1964 staatlich eigenständig sind. Sowohl die ethnische Komponente als auch die sozioökonomischen Bedingungen sind in den genannten Staaten überaus unterschiedlich. Auffällig ist, daß die Verhältniswahlsysteme in Südafrika, Namibia und Zimbabwe (bis 1980) im wesentlichen eingeführt wurden, um den zahlenmäßig nicht unbedeutenden weißen Minderheiten eine Repräsentation in den Parlamenten zu ermöglichen. In dieser Hinsicht stellen diese Staaten ebenfalls Sonderfälle dar, die nicht auf den Kontinent übertragbar sind. Ähnliches gilt auch für den Ausgang der untersuchten Wahlen. Während in Namibia, Zimbabwe und Zambia die Regierungspartei über verfassungsändernde Parlamentsmehrheiten verfügte, hatte der ANC in Südafrika 63% der Mandate erzielt. Im Falle Zambias hätte die regierende MMD auch bei Anwendung des Verhältniswahlrechts die klare Regierungsmehrheit bei den Wahlen von 1991 und 1996 erreicht. Nur in Malawi verfehlte die regierende UDF bei den Wahlen von 1994 trotz des relativen Mehrheitswahlrechts die parlamentarische Mehrheit der Mandate knapp.

Das in der Wahlsystemdebatte oft angeführte Argument, Proporzsysteme seien wegen ihrer unklaren Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten weniger effizient und stabil, läßt sich anhand der gewählten Fallbeispiele nicht überprüfen, da sowohl in Südafrika als auch in Namibia die Regierungsparteien über dominierende Mehrheiten verfügen. Der Fall Malawi ist ebenfalls wenig ergiebig, da das Ergebnis der Mehrheitswahlen von 1994 fast proportional auf die Zusammensetzung der Nationalversammlung abgebildet worden war. Daraus wird deutlich, daß die Auswahl der Fallbeispiele nicht sehr geglückt ist.

Die wesentliche Frage, der der Autor nachgeht, ist die der Integration von Minderheiten in das Regierungssystem. Er unterstellt, daß das mit dem Mehrheitswahlrecht verbundene Prinzip *"the winner takes it all"* ethnische oder religiöse Minderheiten permanent von der Repräsentation in den Parlamenten und damit vom politischen Entscheidungsprozeß ausschließt. Diese desintegrierten Minderheiten fühlten sich an die Verfassung möglicherweise nicht gebunden und könnten versuchen, das demokratische Regierungssystem mit illegalen Mitteln zu bekämpfen (S. 234). Reynolds empfiehlt deshalb nachdrücklich für Afrika das

Verhältniswahlrecht, da es auch Minderheiten eine Repräsentation in den Parlamenten ermögliche und ihnen zudem eine Chance auf eine Regierungsbeteiligung über Koalitionsvereinbarungen einräume.

Wenngleich die untersuchten Wahlen keinen komparativen Charakter für den gesamten Kontinent haben können, sind die Schlußfolgerungen des Autors für die Wahlsystemdiskussion in Afrika durchaus interessant. In vielen Fällen kann dem Problem der Desintegration von Minderheiten mit Hilfe eines Verhältniswahlsystems Abhilfe geschaffen werden. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß eine weitreichende Integration aller Minderheiten auch Nachteile aufweisen kann. So könnte sie eine Vergangenheitsaufarbeitung erschweren oder sogar verhindern. Beispielsweise ist kaum vorstellbar, daß in Malawi einige Menschenrechtsverletzungen untersucht worden und die Verstaatlichung des Firmenimperiums des Ex-Diktators Hastings Banda möglich gewesen wären, wenn der UDF-Präsident Bakili Muluzi nach seinem Wahlsieg 1994 die ehemalige Einheitspartei MCP, die über knapp ein Drittel der Parlamentssitze verfügte und überwiegend die Ethnie der Chewa repräsentierte, in eine seinerzeit häufig geforderte Regierung der nationalen Einheit einbezogen hätte. Mit Blick auf dieses Beispiel ist dem Autor zu widersprechen, daß desintegrierte Minderheiten das demokratische Regierungssystem sabotieren könnten. Das wäre nur möglich, wenn diese über geeignete Mittel (z.B. Waffen, Privatarmee) verfügten, was meistens nicht der Fall ist. Eine Integration der Vertreter des ehemaligen autoritären Regimes scheint nur dann geboten, wenn dieses in der Lage wäre, die Macht gewaltsam zu übernehmen.

Es darf zudem nicht übersehen werden, daß die Leistungsfähigkeit von Parlamenten, in denen es keine klaren Mehrheitsverhältnisse gibt, gering sein kann. Das liegt nicht selten an fehlenden Erfahrungen der politischen Akteure mit einer demokratischen Streitkultur. Führer kleiner Parteien könnten aus rein machtpolitischen Erwägungen mit ihrem Abstimmungsverhalten inhaltlich sinnvolle und sachlich nicht umstrittene Entscheidungen im Parlament zu Fall bringen oder dem großen Koalitionspartner überzogene materielle Zugeständnisse abverlangen. Das wäre um so mehr möglich, wenn der Regierungschef nicht direkt, sondern vom Parlament gewählt wird, wie Reynolds empfiehlt (S. 275). Gerade bei den Präsidentschaftswahlen scheinen klare Mehrheitsverhältnisse vorteilhaft, denn es kann nur einen Regierungschef geben. Nicht zufällig gibt es nur fünf parlamentarische Regierungssysteme in Afrika, drei von ihnen in konstitutionellen Monarchien.

Dem Resümee des Autors ist zuzustimmen, wenn er konstatiert, daß das Wahlverhalten in vielen afrikanischen Staaten von ethnischen Aspekten terminiert wird. Seine Hoffnung, daß sich das ändert und die ethnischen hinter die programmatischen Aspekte zurücktreten, ist zu teilen. Kurz- und mittelfristig jedoch wird die ethnische Komponente wohl weiter im Vordergrund stehen.

*Heiko Meinhardt, Hamburg*

Marco Bünte

### **Probleme der demokratischen Konsolidierung in Thailand**

Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Bd. 324

Institut für Asienkunde, Hamburg, 2000, 129 S., DM 28,--

Mit dem Inkrafttreten der 16. Verfassung des Königreichs Thailand im Oktober 1997 fand ein langgestreckter Reformprozeß seinen vorläufigen Höhepunkt, von dem viele Beobachter annehmen, daß er den Schlußstein zur formalen Institutionalisierung der liberalen Demokratie in Thailand bildet. Zahlreiche an der Verfassungsgebung beteiligte Personen, zivilgesellschaftliche Gruppen, die thailändischen Medien sowie ausländische Beobachter verknüpfen damit die Hoffnung, daß – eine rasche und korrekte Umsetzung der neuen Bestimmungen vorausgesetzt – die faktisch bestehenden Einschränkungen der Wirksamkeit demokratischer Institutionen neutralisiert werden können. Im Frühjahr und Sommer diesen Jahres wurde schließlich erstmals seit der Einführung des Zweikammerparlaments im Jahre 1946 der über Jahrzehnte als Kammer der Bürokraten und des Militärs geltende Senat in direkter Volkswahl bestimmt.

Die hieraus verschiedentlich abgeleiteten positiven Einschätzungen müssen vor dem Hintergrund der Probleme demokratischer Konsolidierung in Thailand relativiert werden – so kann das Ergebnis der vorliegenden Studie zur Entwicklung der thailändischen Demokratie in den neunziger Jahren zusammengefaßt werden. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, daß es sich bei Thailand weiterhin um eine „unvollkommene und gefährdete Demokratie“ handelt. Thailand wird von ihm zum Ende der neunziger Jahre als „defekte Demokratie“ klassifiziert, „die erhebliche Defizite in der horizontalen Autonomie der konstitutionellen Gewalten und in Fragen der Menschenrechte aufweist“ (S. 114). Dabei bleibe Thailand auch in Zukunft eine fragile und unvollkommene Demokratie. In den letzten Jahren seien sogar kleine Schritte in Richtung einer Reautoritarisierung zu verzeichnen.

Marco Bünte hat mit seiner ursprünglich als Magisterarbeit an der Universität Münster eingereichten Studie die erste deutschsprachige Monographie zum jüngsten Demokratisierungsprozeß in diesem südostasiatischen Land vorgelegt. Dies ist zweifelsohne verdienstvoll, und es gebührt dem Autor Respekt für sein Bemühen, Area-Forschung und politikwissenschaftliche Transformationsforschung zu verbinden, eine Forschungs- und Analysestrategie, die im deutschsprachigen Raum leider immer noch die Ausnahme ist.

Im Zentrum der Studie steht die Frage nach dem Verlauf, den Schwierigkeiten und dem Ergebnis der demokratischen Konsolidierung in Thailand. Bei seiner Analyse bedient sich der Autor des „Mehrebenenmodells demokratischer Konsolidierung“ von Wolfgang Merkel (1996)<sup>1</sup>. Im folgenden geht er im wesentlichen in sechs Schritten vor. Auf eine kurze Präsentation des Modells folgt ein zusammenfassender Überblick über den durch häufige

<sup>1</sup> Wolfgang Merkel, Theorien der Transformation. Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, in: Klaus von Beyme / Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS Sonderheft 26, Opladen 1996, S. 30-59.

institutionelle Brüche und demokratische Rückschläge charakterisierten Systemwandel Thailands von der absoluten Monarchie (1932) bis zur Demokratisierung 1992. Es folgt auf den vier Analyseebenen des Modells – Regierungssystem und Verfassungsinstitutionen, Parteiensystem, Vetoakteure sowie dem Bereich der Zivilgesellschaft und der politischen Kultur – eine Bestandsaufnahme der Konsolidierungserfolge und Defizite. Abschließend werden die Ergebnisse der Untersuchung in einem knappen Fazit zusammengefaßt.

Bei der Studie handelt es sich im wesentlichen um eine Bestandsaufnahme des Forschungsstandes zur demokratischen Entwicklung Thailands im Zeitraum von 1992 bis 1998. Hier geht der Autor umsichtig vor und fügt die bekannten Details und Informationen im Rahmen der gewählten Systematik zu einem alles in allem überzeugenden Gesamtbild zusammen. Dieses Verdienst ist zugleich das größte Manko der vorgelegten Monographie: Etwas mehr an neuen empirischen und theoretischen Erkenntnissen wäre wünschenswert gewesen. So hat Reinecke bereits 1994 festgestellt, daß Thailand eine „gefährdete Demokratie“ ist. Die vom Autor benannten Konsolidierungsdefizite sind von zahlreichen britischen (Duncan McCargo), australischen (Kevin Hewison u.a.) und deutschen Wissenschaftlern (Michael Nelson und Jürgen Rüland) mit anderer Systematik und unterschiedlichem analytischem Zugriff, aber vergleichbaren Ergebnissen diskutiert worden. Insbesondere im Abschnitt über „Die Zivilgesellschaft und die Staatsbürgerkultur“ hätte man sich gewünscht, daß die bestehende Forschungslücke zur politischen Kultur verringert würde, vor allem in Form von quantitativem und damit über den Einzelfall hinaus vergleichbarem Datenmaterial zu den politischen Einstellungen, Orientierungen und Meinungen der thailändischen Bürger. Die unzureichende Datenlage mag als Erklärung dafür gelten, warum die Untersuchung hier blaß bleibt. Bedauerlich ist es trotzdem.

Aber auch der genauere Blick auf die Argumente reizt zum Widerspruch. Der Umstand, daß die thailändische Demokratie nicht konsolidiert ist, kann sicherlich als unstrittig gelten; bei der Wahl eines „maximalistischen“ Konsolidierungskonzepts darf dies aber auch nicht verwundern. Allerdings ist die Argumentationskette nicht immer überzeugend, und hinter der zielgerichteten Suche nach Problemen der Konsolidierung verblaßt die Analyse der Reformdynamik im politischen System Thailands. So argumentiert Bünte, daß die Bedingungen der Patronagenetzwerke und die Klientelwirtschaft in der thailändischen Politik zu Legitimitätsverlusten der demokratisch gewählten Regierungen geführt haben und durch den Stimmenkauf ein Großteil der Bevölkerung von der Politik ausgeschlossen ist. Die Beharrungskraft dieser institutionellen „Tiefenstruktur“ der thailändischen Politik ist erst in diesem Sommer anläßlich der Senatswahlen erneut deutlich geworden.<sup>2</sup> Zu fragen wäre aber mit Blick auf die Stabilitäts- und Konsolidierungspotentiale der thailändischen Demokratie, ob nicht gerade die Einbindung von Kandidaten und Mandatsträgern auf der einen Seite sowie der Wähler auf der anderen Seite in diese politischen Austauschmuster ein

<sup>2</sup> Vgl. dazu den Beitrag des Rezensenten in *Verfassung und Recht in Übersee* 33 (2000), S. 348.

Mindestmaß an Anbindung der überwiegend ländlich-agrarischen (Wahl-)Bürger an das politische System sicherstellt, das anderweitig im politisch-kulturellen Kontext der thailändischen Gesellschaft kaum zu vermitteln wäre.

Die Annahme von der gefährdeten Demokratie ist diskussionsbedürftig. Ungeachtet der Konsolidierungsdefizite der thailändischen Demokratie zeigt diese doch klare Stabilisierungstendenzen. So ist es entgegen der Sichtweise von Bünthe ein Zeichen zunehmender Festigung, wenn ein chronisch von Militärerhebungen geplagtes politisches System wie das Thailands eine veritable Wirtschaftskrise (1997/98) übersteht, ohne daß es zu bestandsgefährdenden Krisenerscheinungen der Demokratie kommt. Ebenso kann die neue Verfassung eindeutig als Fortschritt bewertet werden, trotz aller berechtigter Kritik an den Exklusionstendenzen im Wahlrecht und des ungesicherten Status von Bürgerrechten. Die Ablösung der alten, demokratisch nur unzureichend legitimierten Verfassung mit ihren festgeschriebenen Vetoenklaven für das Militär durch ein neues Grundgesetz, das zahlreiche konsolidierungsförderliche Bestimmungen enthält (u.a. erstmals ein Verfassungsgericht und die Freigabe elektronischer Medien), als Zeichen für die anhaltende (institutionelle) Instabilität des politischen Systems zu werten, deutet auf eine Überbewertung der chronologischen Stabilität von Institutionen hin. Das vom Autor gezeichnete Bedrohungspotential der Demokratie durch das Militär entspricht zwar der Standardargumentation der Thailandforschung in den 80er und 90er Jahren, überzeugt aber in Anbetracht der politischen Entwicklung in der letzten Halbddekade nicht. Vielmehr ließen sich gute empirische Gründe benennen dafür, daß das thailändische Militär zu Beginn des 21. Jahrhunderts eben nicht mehr die innenpolitisch dominierende Vetomacht ist, sondern sich langsam aber deutlich auf dem politischen Rückzug befindet.

Um nicht mißverstanden zu werden: Die These von der unkonsolidierten Demokratie leuchtet ebenso ein wie die Charakterisierung Thailands als „defekte Demokratie“. Als organisierte Gruppe von Akteuren bilden die Streitkräfte weiterhin einen einflußreichen Partner im demokratischen Spiel, der die politischen Regeln mitbestimmt und der seine eigenen korporativen Belange der Kontrolle demokratisch legitimierter Autoritäten teilweise entzieht. Die (institutionellen) Reformen der neunziger Jahre haben in einigen Teilbereichen des demokratischen Regimes zu einer Intensivierung seiner „illiberalen“ und „exklusiven“ Züge geführt: Hier sind vor allem der von Bünthe genannte Ausschluß weiter Bevölkerungsteile vom passiven Wahlrecht zu nennen sowie der Versuch, parteipolitische Interessen vom Senat fernzuhalten. Allerdings ist die demokratische Entwicklung Thailands in der letzten Dekade gerade durch die Kombination gegenläufiger Tendenzen charakterisiert: Der Abbau von Demokratiedefiziten geht mit einer hohen Stabilität bestimmter Konsolidierungsdefizite sowie vereinzelter Intensivierung von „Defekten“ einher. Diese Mehrdimensionalität und Dynamik des Prozesses demokratischer Konsolidierung erfaßt Bünthe in seinen Ausführungen nur begrenzt. Als Ganzes betrachtet ist „Probleme der demokratischen Konsolidierung in Thailand“ eine sorgfältig recherchierte Studie auf einem vernachlässigten Feld der empirischen Transformationsforschung. Es bietet in einer guten Überblicksdarstellung eine Vielzahl von Informationen zum Thema, so daß mancher inter-

essierte Leser das Werk nutzen kann, um jenseits der eigenen Forschungsarea die Entwicklung von Demokratien der dritten Welle zu studieren. Die Studie generiert aber nur wenig originäre wissenschaftliche Erkenntnis.

*Aurel Croissant*, Heidelberg