

# KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

## REFORMEN IN EUROPA



■ **Unter Druck – Griechenland im wirtschaftlichen, politischen und sozialen Reformprozess**

*Susanna Vogt*

■ **Frankreich 2013: Wende oder Absturz?**

*Norbert Wagner*

■ **Krise auf der Iberischen Halbinsel – Ökonomische und institutionelle Reformen und der Ruf nach einem Politikwandel in Spanien und Portugal**

*Adriaan Kühn*

■ **Die M23-Rebellion – Ein weiteres Kapitel der Gewalt im Osten Kongos**

*Steffen Krüger*

■ **Südafrika im Kreise der BRICS – Das Eintrittstor der Schwellenländer zum afrikanischen Kontinent**

*Marius Glitz*

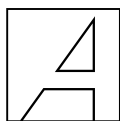
■ **Migrationsbewegungen in Lateinamerika und das Beispiel Chile**

*Edgardo Riveros Marín*





**KAS**  
**AUSLANDSINFORMATIONEN**  
**6 | 13**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

29. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-35 63

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

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

E-Mail: [stefan.burgdoerfer@kas.de](mailto:stefan.burgdoerfer@kas.de)

**Bankverbindung:**

Commerzbank AG Filiale Bonn,

Kto.-Nr. 110 63 43, BLZ 380 400 07

**Herausgeber:**

Dr. Gerhard Wahlers

**Redaktion:**

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Gisela Elsner

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Jens Paulus

**Verantwortlicher Redakteur:**

Stefan Burgdörfer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

**Bezugsbedingungen:**

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.  
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den KAS-Auslandsinformationen.

**Übersetzung:** RedKeyTranslation, Hannover

**Satz:** racken, Berlin



CO<sub>2</sub>-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2  
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem  
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-  
zeichnet ist.

## **Inhalt**

### **4 | EDITORIAL**

#### **Reformen in Europa**

### **6 | UNTER DRUCK – GRIECHENLAND IM WIRTSCHAFTLICHEN, POLITISCHEN UND SOZIALEN REFORMPROZESS**

*Susanna Vogt*

### **21 | FRANKREICH 2013: WENDE ODER ABSTURZ?**

*Norbert Wagner*

### **37 | KRISE AUF DER IBERISCHEN HALBINSEL – ÖKONOMISCHE UND INSTITUTIONELLE REFORMEN UND DER RUF NACH EINEM POLITIKWANDEL IN SPANIEN UND PORTUGAL**

*Adriaan Kühn*

#### **Andere Themen**

### **58 | DIE M23-REBELLION – EIN WEITERES KAPITEL DER GEWALT IM OSTEN KONGOS**

*Steffen Krüger*

### **74 | SÜDAFRIKA IM KREISE DER BRICS – DAS EINTRITTSSTOR DER SCHWELLENLÄNDER ZUM AFRIKANISCHEN KONTINENT**

*Marius Glitz*

### **93 | MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN LATEINAMERIKA UND DAS BEISPIEL CHILE**

*Edgardo Riveros Marin*



## EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

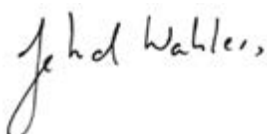
„Deutschland auf einem anderen Kontinent“, so überschrieb das US-amerikanische Pew-Institut eine im Mai erschienene Umfrage: 60 Prozent der befragten Deutschen äußerten sich grundsätzlich positiv zur Europäischen Union – im EU-Schnitt waren es lediglich 43 Prozent. Besonders deutlich zeigte die Studie, dass die Einstellung der Franzosen von derjenigen der Deutschen immer stärker abweicht und stattdessen immer mehr der Meinung aus anderen Ländern im Süden der Europäischen Union entspricht. Die Sorge, dass Deutschland und Frankreich auseinander driften könnten und die politische Führung beider Länder nicht mehr zu gemeinsamen Positionen finden könnte, nimmt angesichts solcher Umfragen und nicht zuletzt angesichts einer merklich angespannten politischen Stimmung zu.

In mehreren Jahrzehnten europäischer Integration hat sich gezeigt: Ohne gemeinsame Schritte der Deutschen und der Franzosen stockt das historische Einigungswerk. Wenn die europäische Gemeinschaft spürbare Integrationschritte vollzogen hat, geschah dies meist, weil einflussreiche Länder ihre Ideen verschmolzen haben und ihr politisches Gewicht für deren Umsetzung einbrachten – und meist waren dies Deutschland und Frankreich. In der aktuellen Verschuldungskrise bedarf es erneut dieser gemeinsamen Führung aus Berlin und Paris. Konstruktionsmängel der Wirtschafts- und Währungsunion haben die Eurozone ins Wanken gebracht. Wirksame Sanktionsmechanismen und eine bessere wirtschaftspolitische Koordinierung sind geboten. Es gilt, zu einer Stabilitätskultur mit verbindlichen Regeln zu gelangen. Wie dies gelingen kann, darüber besteht zwischen den Regierungen in Deutschland und Frankreich noch keine Einigkeit. Diese ist aber notwendig, um die Schwächen im europäischen System beheben zu können.

Auf nationaler Ebene hat es in einer Reihe von Ländern bereits Fortschritte gegeben. In den betroffenen Euroländern

haben der Schuldenabbau und erste, zum Teil sogar weitreichende Strukturreformen begonnen. Darauf weisen die Autoren in dieser Ausgabe der *Auslandsinformationen* hin, die aus Frankreich, Griechenland, Spanien und Portugal berichten. Zwischen 2009 und 2012 haben die griechischen Regierungen die staatlichen Primärausgaben um mehr als 22 Prozent gesenkt, schreibt Susanna Vogt in ihrem Beitrag aus Athen. Das Haushaltsdefizit wurde beachtlich reduziert, für alle Ministerien wurden Ausgabenobergrenzen formuliert. Renten, Löhne und Gehälter wurden gekürzt. Dies alles muss in Griechenland gegen den Willen eines großen Teils der Bevölkerung umgesetzt werden. Auf die Frage, was der beste Weg sei, um die ökonomischen Probleme des Landes zu lösen, antwortete eine Mehrheit von 56 Prozent der vom Pew-Institut befragten Griechen, der Staat solle mehr investieren, um die Wirtschaft anzukurbeln. Lediglich 37 Prozent hielten es für wichtiger, dass der Staat seine Ausgaben reduziere – ein Tiefstwert unter allen befragten Nationen, der Sorge bereiten muss.

Ganz anders antworteten die Franzosen: 81 Prozent hielten den Schuldenabbau für die wichtigste Aufgabe. Dieser Anteil lag sogar noch höher als derjenige unter den befragten Deutschen (69 Prozent), und er zeigt: Die Franzosen sind durchaus bereit für die dringenden Reformen, die Frankreich zur Wiederbelebung seiner Wirtschaft vornehmen müsste und die Präsident Holland bislang scheut, wie Norbert Wagner in seinem Artikel berichtet. Deutsche und Franzosen befinden sich eben doch auf demselben Kontinent. Beide Seiten haben die Probleme erkannt. Wenn es zu einer substantiellen Lösung der Verschuldungskrise gekommen ist, die sicher nur in einer zunehmenden wirtschaftspolitischen Integration bestehen kann, wird dies wieder einmal durch die Zusammenarbeit der Deutschen und der Franzosen geschehen sein.



Dr. Gerhard Wahlers  
Stellvertretender Generalsekretär



Susanna Vogt leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Athen.

## UNTER DRUCK

### GRIECHENLAND IM WIRTSCHAFTLICHEN, POLITISCHEN UND SOZIALEN REFORMPROZESS

*Susanna Vogt*

Griechenland befindet sich seit 2010 in der schwersten ökonomischen, politischen und sozialen Krise seiner jüngeren Geschichte. Die wirtschaftlichen Daten sind besorgniserregend: Im sechsten Jahr der Rezession hat das Land inzwischen mehr als 25 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts eingebüßt. Über 27 Prozent der Griechen sind arbeitslos, bei den unter 25-Jährigen ist inzwischen eine Quote von über 60 Prozent erreicht. Zugleich steht das „Mutterland der europäischen Verschuldungskrise“ vor großen fiskalischen und strukturellen Anpassungserfordernissen. Um den griechischen Staat vor dem Bankrott zu retten und einen Austritt des Landes aus der Eurozone zu verhindern, haben die europäischen Partnerstaaten sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) seit 2010 in zwei Rettungspaketen Kredite im Umfang von über 240 Milliarden Euro bereitgestellt. Die Kredite sind an die Erfüllung von Reformauflagen geknüpft: Diese betreffen sowohl den zum Höhepunkt der Krise mit über 160 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verschuldeten Staatshaushalt als auch zahlreiche Anpassungen im strukturellen Bereich der griechischen Wirtschaft und Verwaltung. Die Reformauflagen wurden in zwei „Memorandums of Understanding“ (MoU) zwischen der griechischen Regierung und der „Troika“ aus Vertretern von EU-Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und IWF vereinbart.<sup>1</sup>

1 | Vgl. Europäische Kommission, „The Economic Adjustment Programme for Greece, Occasional Paper No. 61“, 59 ff., [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf) [18.04.2013]; dies., „The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Occasional Paper No. 94“, 03/2012, 123 ff., [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf) [18.04.2013].



Die in Griechenland notwendig gewordenen Maßnahmen sind in ihrem Umfang und dem Zeitdruck, mit dem sie umgesetzt werden müssen, in der OECD-Welt einmalig.<sup>2</sup> Sie sind jedoch das Ergebnis von in vielen Jahrzehnten verschleppten Reformen. Nach dieser Zeit versäumter Anpassungen hat Griechenland im europäischen Vergleich so stark an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt, dass es zum Höhepunkt der Krise die strukturschwächste Wirtschaft im Euroraum bildete.<sup>3</sup> Bedenklich an dieser Lage

ist vor allem, dass die ökonomische Krise Griechenlands eng mit einer politischen Krise verknüpft ist – die in Teilen auch Grundlagen für die wirtschaftliche Misere schuf. Über die Dauer von inzwischen vier Jahren hat sich die Situation zu einer sozialen Krise ausgeweitet, deren Bewältigung das Land noch viele Jahre in seiner Handlungsfähigkeit und politischen Gestaltungskraft beeinträchtigen wird. Die griechische Regierung wird dem nur begegnen können, wenn sie in der Lage ist, trotz dieser schwierigen Bedingungen so rasch wie möglich eine mittelfristige politische, ökonomische und soziale Vision für das Land zu entwickeln.

**Über die Dauer von inzwischen vier Jahren hat sich die Situation Griechenlands zu einer sozialen Krise ausgeweitet, deren Bewältigung das Land noch viele Jahre in seiner politischen Gestaltungskraft beeinträchtigen wird.**

### **WENN ES NUR NOCH UM REFORMEN GEHT...**

Seit 2010 kennt die griechische Politik kein Thema mehr außer der von dem Land zu bewältigenden Reformagenda: Die Konsolidierung des Staatshaushaltes und strukturelle Anpassungen in Wirtschaft und Verwaltung haben alle anderen innen- und auch außenpolitischen Themen im Wesentlichen von der Tagesordnung verdrängt. Ob die allgemeine Medienberichterstattung, Verlautbarungen von Regierungsmitgliedern, öffentliche Diskussionen, Demonstrationen oder auch Besuche von ausländischen Staatsgästen – staatliches Handeln und die öffentliche Debatte beschäftigen sich nur noch mit den Reformmaßnahmen. Dieser Situation folgt auch die Positionierung und Programmatik der griechischen Parteien: Das zentrale Unterschei-

2 | Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), „Greece: Review of the Central Administration“, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, 38 ff.

3 | Vgl. Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum 2012, 28 und 180 ff., [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitiveness-Report\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitiveness-Report_2012-13.pdf) [18.04.2013].

dungskriterium ist keines zwischen rechts oder links, liberal oder sozial, konservativ oder progressiv. Im Jahr sechs der Krise geht es vielmehr und immer noch um die Unterscheidung zwischen „pro- oder anti-*mnimonio*“, wie die Reformvereinbarungen in Form der Memoranden auf Griechisch heißen. Auch wenn sich die Polarisierung im Vergleich zur Vorwahlperiode 2012 etwas abgeschwächt hat: Noch immer streiten die Parteien über die Tiefe und Geschwindigkeit der zu ergreifenden Reformschritte.



Alexis Tsipras von der Partei Syriza (mit Gregor Gysi): Die Realitätsverweigerung seitens der Reformgegner ist frappierend. | Quelle: Fraktion Die Linke im Bundestag, flickr (CC BY-NC-SA).

Seit dem zweiten Wahlgang der Parlamentswahlen 2012 ist erstmals eine Dreiparteienkoalition mit breiter Mehrheit in der Regierungsverantwortung. Diese hat schlussendlich das seit 2010 überfällige politische Signal für eine parteiübergreifende Zusammenarbeit – für Griechenland ganz und gar unüblich – zum Reformprozess hervorgebracht. Zuvor hatten alle beteiligten politischen Akteure, ob in Regierungsverantwortung oder Opposition, immer wieder den Sinn und die Notwendigkeit der Reformen grundsätzlich in Frage gestellt. Doch auch innerhalb der Koalition tut man sich immer noch schwer, schließlich sind mit der sozialistischen PASOK und der linken DIMAR zwei Parteien an der Regierung beteiligt, die sich nach wie vor gegen wichtige strukturelle Veränderungen im öffentlichen Sektor vehement sträuben. Die Realitätsverweigerung seitens der Reformgegner ist frappierend: So treten Abgeordnete des

oppositionellen Linksbündnisses Syriza, das in Umfragen derzeit Kopf an Kopf mit der konservativen Nea Dimokratia liegt, immer noch mit der Einschätzung auf, dass der öffentliche Dienst in Griechenland nicht zu viele Beschäftigte habe und daher keinerlei Entlassungen notwendig seien.

Die griechischen Parteien haben in der Reformdebatte von Beginn an vor allem politisches Kapital für ihre Zwecke gesucht. Bis 2012 gingen fast alle Akteure der Verantwortungsübernahme für die Reformagenda aus dem Weg. Diese Situation hat auch die Debattenführung in der Öffentlichkeit sehr negativ geprägt: Griechische Medien haben sich die Ablehnung der Reformen ebenfalls zu Eigen gemacht und so ging früh die nötige Glaubwürdigkeit verloren, mit der man die Bevölkerung in Richtung der schwierigen Anpassungen hätte mitnehmen können. Dieser Flurschaden muss nun von der Dreiparteienkoalition mühsam behoben werden – denn ohne den Rückhalt und das Vertrauen der Bevölkerung kann eine Agenda wie die vor Griechenland liegende nicht bewältigt werden.

### **...UND VORHER ZU LANGE ZU WENIG PASSIERT IST**

Hinter der aktuellen parteipolitischen Auseinandersetzung in Griechenland, die von außen betrachtet und angesichts der Situation des Landes manchmal schwer nachzuvollziehen ist, steht ein Motiv mit langer und historisch gut begründeter Tradition: Es geht um den Schutz der eigenen Wählerklientel. Heute bedeutet dies vor allem den Schutz weiter Teile des öffentlichen Sektors vor Entlassungen. Traditionell fand die inzwischen in der Wählergunst abgestürzte PASOK – von einer absoluten Mehrheit 2009 kommend liegt sie in aktuellen Umfragen bei 5,5 Prozent – in diesem Sektor ihre Anhängerschaft. Das System der Wählerbegünstigung griff weit aus: In Ermangelung industrieller Kerne wurden Anhänger im über die Jahrzehnte stetig aufgeblähten öffentlichen Dienst platziert – gerade unmittelbar vor oder nach Wahlen ist dies deutlich aus Statistiken ersichtlich.<sup>4</sup> Diese Klientel ist inzwischen zur oppositionellen Syriza übergelaufen, die aus dem Wahljahr 2012 erheblich gestärkt hervorging.

**Das System der Begünstigung griff weit aus: Wähler wurden im stetig aufgeblähten öffentlichen Dienst platziert – gerade unmittelbar vor oder nach Wahlen.**

4 | Vgl. Elisa Hübel, „Nepotismus bei Athens Metro“, *Neue Zürcher Zeitung*, 18.02.2013.

Das griechische politische System funktionierte seit Existieren des griechischen Staates in seiner heutigen Form anders als in anderen Staaten Europas.<sup>5</sup> Nicht zuletzt die während der osmanischen Zeit eingeführten Strukturen führten in Griechenland früh zu einer zweiseitigen Doppelfunktion des politischen Personals: Das im ganzen osmanischen Reich bestehende *muchtar*-System machte politische Verantwortungsträger zugleich zu Empfängern erheblicher Zuwendungen für treue Dienste gegenüber den Osmanen und zu Geldverleihern an ihre Schutzbefohlenen. Auch die enge Verflechtung der orthodoxen Kirche mit dem Staat trug zu besonderen Ausprägungen der politischen Kultur Griechenlands bei: Als Bewahrer der griechischen Identität während der osmanischen Zeit nahm die Kirche erheblich Einfluss auf die Politik, während sie zugleich die Funktion der Steuereintreibung für die osmanischen Herrscher übernahm.

Diese Entwicklungen haben den griechischen Staat vor allem administrativ von Beginn an geschwächt, den Staatssektor kostenintensiv aufgebläht und damit problematische politische und ökonomische Entwicklungen begünstigt. Historisch bedingt sind bis heute auch die griechischen Parteien in ihren programmatischen und organisatorischen Strukturen sowie der innerparteilichen Willensbildung im Vergleich zum europäischen Standard schwach aufgestellt.

Griechenland schwang sich ab Ende der 1990er Jahre ökonomisch zunächst zu ganz anderen Entwicklungen auf: Zwischen 1995 und 2000 wuchs die griechische Wirtschaft mit hoher Geschwindigkeit und erreichte zwischen 2000 und 2007 sogar Wachstumsraten von 4,2 Prozent jährlich. Zugleich baute das Land jedoch ein Leistungsbilanzdefizit von 15 Prozent des BIP (2008) auf.<sup>6</sup> Sowohl vor dem Beitritt zur damaligen Europäischen Gemeinschaft und späteren EU wie auch vor dem Eurozonenbeitritt scheiterten verschiedene ambitionierte Reformpläne, die eine effizientere Steuereintreibung und Haushaltskonsolidierung sicherstellen sollten. Die Umsetzung erfolgter Beschlüsse fand nicht statt. Mangelnder politischer Wille zur Durchsetzung

5 | Vgl. Heinz A. Richter, „Die politische Kultur Griechenlands: Zu den historischen Gründen eines fundamentalen Missverstehens“, *Die Politische Meinung*, 57, 2012, 3, 51-58.

6 | Vgl. OECD, Fn. 2, 36 ff.

und ineffiziente Strukturen der zentralen griechischen Verwaltung waren die Ursachen. Die daraus resultierenden Kosten für die griechische Wirtschaft und Gesellschaft waren und sind bis heute hoch.

Das etablierte klientelistische System führte den Staat schließlich in die finanzielle Katastrophe: Die Ausgaben-seite wurde keiner sinnvollen Kontrolle unterworfen, die öffentliche Verschuldung wuchs zwischen 2000 und 2008 um 5,5 Prozent jährlich und übertraf damit das BIP-Wachstum deutlich. 2009 erreichte die Defizitquote 16 Prozent des BIP. Diese Gelder waren fast vollständig dem Konsum an Stelle von Investitionen zugeführt worden. Ebenso verschwanden EU-Fördergelder für Struktur- und Entwicklungsprojekte in die Netzwerke der Parteien und Gewerkschaften. Die vergünstigten Zinsen auf den Geldmärkten nach dem Beitritt zur Eurozone wurden ebenfalls für weitere öffentliche Ausgaben und die Verteilung von *rousfetia*, finanziellen Gefälligkeiten, verwendet. Während sich viele Staaten der Eurozone in Lohnzurückhaltung übten, stiegen allein im letzten Jahrzehnt die Lohnstückkosten in Griechenland um 25 Prozent an. Banken und Privathaushalte zogen schließlich mit und ein nie zuvor gesehener Wohlstand beglückte weite Teil der Bevölkerung – mit geliehenem Geld.

## REFORMEN – EIN BLICK IN DAS HALBVOLLE GLAS

Seitdem diese Situation eskalierte und die griechische Regierung im April 2010 die europäischen Partner sowie den IWF um Kredithilfen bitten musste, ist in kürzester Zeit umso mehr passiert. Der griechische Staat ist angehalten, einen radikalen Defizitabbau durch öffentliche Einsparungen, Privatisierungen sowie Maßnahmen auf der Einnahmenseite zu betreiben. Dieses Unterfangen kann auf der fiskalischen Seite Konsolidierungserfolge vorweisen, die ihresgleichen suchen: Die staatlichen Primärausgaben (ohne Zinszahlungen) wurden allein zwischen 2009 und 2012 um mehr als 22 Prozent gesenkt.

**Die staatlichen Primärausgaben wurden um mehr als 22 Prozent gesenkt. Das Haushaltsdefizit im Verhältnis zum BIP wurde um beachtliche neun Prozent reduziert, das strukturelle Defizit um mehr als 14 Prozent.**

Das Haushaltsdefizit im Verhältnis zum BIP wurde um beachtliche neun Prozent reduziert, das strukturelle Defizit um mehr als 14 Prozent. Der strukturelle Primärsaldo liegt inzwischen bei 4,4 Prozent des BIP und

damit erstmals seit Langem wieder im positiven Bereich.<sup>7</sup> Es wurden klare Ausgabenobergrenzen für alle Ministerien formuliert, die mit Hilfe von noch einzuführenden IT-Strukturen effizient und transparent kontrolliert werden müssen. Massive Rentenkürzungen sowie Gehalts- und Lohnsenkungen wurden unter den technokratischen Regierungen Papadimos und Pikrammenos und unter der jetzigen Regierung Samaras umgesetzt. Durchschnittlich hat jeder Grieche inzwischen rund 20 Prozent seines Lohns oder Gehalts eingebüßt. Auf der Ausgabenseite sind die Erfolge des griechischen Reformprogramms beachtlich, wenn auch bis heute vor allem die hohen Zinsbelastungen für die Staatsschuld die ergriffenen Sparmaßnahmen in ihrer Wirksamkeit gefährden. Auch auf der Einnahmenseite bemüht man sich um Konsolidierung. Es wurden wiederholt zentrale Steuern erhöht: So liegt die Mehrwertsteuer nach zwei Erhöhungen inzwischen bei 23 Prozent, Verbrauchssteuern auf Alkohol, Benzin und Tabak wurden angehoben.

Auch strukturell wurden wichtige Beschlüsse gefasst: Das Renteneintrittsalter wurde erhöht, die Kostenstruktur der Altersversorgung reformiert sowie die Frühverrentung im öffentlichen Dienst abgeschafft. Die Mindestlöhne wurden durchschnittlich um 22 Prozent reduziert in der Hoffnung, damit die Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt insbesondere für junge Arbeitnehmer zu senken. Betriebsnahe Lohnvereinbarungen wurden gestärkt und die Dauer von Tarifverträgen auf maximal drei Jahre beschränkt. Abfindungsverpflichtungen wurden reduziert, der zuvor äußerst rigide Kündigungsschutz wurde gelockert.

**Die tiefe Rezession führt zu geringen Einnahmen des Staates bei erhöhten Ausgaben aufgrund der Arbeitslosigkeit. Zentrales Problem der Einnahmenseite bleiben die Reformen des Steuersystems.**

Jedoch bleibt vor allem die Einnahmenseite eine offene Flanke der griechischen Reformagenda: Die tiefe Rezession führt zu geringen Einnahmen des Staates bei erhöhten Ausgaben aufgrund der Arbeitslosigkeit. Zentrales

Problem der Einnahmenseite bleiben jedoch die dringend benötigten Reformen bei der Steuereintreibung. Noch sind die zuständigen Behörden administrativ und personell nicht in der Lage, die Einnahmen des Staatshaushalts zu verbessern und insbesondere Steuerflucht und -vermeidung einen

7 | Vgl. Jürgen Matthes, „Griechenland: Silberstreif am Horizont?! Eine kurze Reformbilanz“, Institut der deutschen Wirtschaft, Policy Paper, 4/2013.

Riegel vorzuschieben. Wirksame Korruptionsbekämpfung ist hier ein zentrales Thema: Griechenland belegt im jüngsten Korruptionsindex von Transparency International, der die Korruption in der öffentlichen Verwaltung misst, Platz 94 von 174 – gemeinsam mit Kolumbien und Dschibuti. Das Land steht damit im EU-Vergleich an letzter Stelle.<sup>8</sup>

Trotz der erwähnten substanziellen Fortschritte lässt ein Blick auf die vor Griechenland liegende Agenda immer noch schwindeln: Neben dem effizienten Neuaufbau der Steuereintreibung tut insbesondere die Einführung tragfähiger IT-Strukturen in der gesamten zentralen Verwaltung Not, um neuen Anforderungen an Transparenz und Effizienz gerecht zu werden. Der Arbeitsmarkt muss weiter flexibilisiert und nach wie vor geschlossene Berufsgruppen müssen für den Wettbewerb geöffnet werden. Das Tarifsystem muss stärker an die allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen und die Produktivität gebunden und auf die Betriebsebene heruntergebrochen werden – weg von großen Flächentarifverträgen mit zu langen Laufzeiten, starren Löhnen und Arbeitszeiten, die in vielen Unternehmen zu Entlassungen führten, als flexiblere Modelle wie beispielsweise Kurzarbeit manche Arbeitsplätze hätten erhalten können. Fragmentierte Produktmärkte müssen ebenfalls geöffnet und einem verstärkten Wettbewerb um Preise zugänglich gemacht werden. Das griechische Bildungssystem muss an die Erfordernisse des neu zu gestaltenden Arbeitsmarktes angepasst und berufsorientiert ausgerichtet werden – nicht zuletzt mit der Einführung stärker berufspraktisch aufgestellter Ausbildungsgänge. Der Gesundheitssektor liegt am Boden und bedarf einer umfassenden Reform, die gesetzlich finanzierte Versorgung kann kaum noch aufrecht erhalten werden. Insbesondere die Kosten für Arzneimittel waren in Griechenland zuletzt exorbitant gestiegen. Im Jahr 2009 lagen sie höher als in jedem anderen OECD-Land. Korruption und Bürokratie prägten auch diesen Bereich und führten – ohne Kostenkontrolle – zu Rechnungsausständen des öffentlichen Sektors in Milliardenhöhe.

**Das griechische Bildungssystem muss an die Erfordernisse des neu zu gestaltenden Arbeitsmarktes angepasst und berufsorientiert ausgerichtet werden.**

8 | Vgl. Transparency International, „Corruption by Country. Corruption Perceptions Index (2012)“, [http://transparency.org/country#GRC\\_DataResearch](http://transparency.org/country#GRC_DataResearch) [18.04.2013].

Diese strukturellen Reformnotwendigkeiten sind vor allem im Bereich der Privatwirtschaft unmittelbar mit der ökonomischen Situation Griechenlands verknüpft: die für die nahe Zukunft erhofften Investitionen und Privatisierungserlöse bleiben derzeit noch wegen des schlechten unternehmerischen Umfelds in Griechenland aus. Im *Doing Business*-Ranking der Weltbank belegt Griechenland regelmäßig schlechte Plätze, 2013 zuletzt Platz 78 von 185 Ländern.

**Hohe bürokratische und finanzielle Hürden belasten die Import- und Exportaktivitäten der Unternehmen. Die Einführung so genannter One-Stop-Shops hat hier erste administrative Erleichterungen gebracht.**

Dies ist zwar eine beachtliche Verbesserung um elf Plätze seit 2012, fällt im europäischen Vergleich aber immer noch stark ab.<sup>9</sup> Dazu tragen komplizierte und zeitaufwändige Genehmigungs- und Registrierungsverfahren sowie administrative Kosten der Unternehmensgründung ebenso bei wie die Rechtsunsicherheit aufgrund intransparenter und langwieriger Gerichtsverfahren im Streitfall. Hohe bürokratische und finanzielle Hürden belasten nach wie vor die Import- und Exportaktivitäten der Unternehmen. Die Einführung so genannter One-Stop-Shops hat hier erste administrative Erleichterungen hin zu schnelleren und transparenteren Prozessen gebracht, aber die insgesamt große Zurückhaltung von Investoren noch nicht lösen können. Zudem führen fragmentierte und kartellierte Produktmärkte aufgrund mangelnder Wettbewerbsintensität immer noch dazu, dass sich die Verbraucherpreise in Griechenland nicht an das neue Lohnniveau angepasst haben.

## GROSSBAUSTELLE: DER ÖFFENTLICHE SEKTOR

Nach den erheblichen Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabenseite konzentrieren sich die Modernisierungsanforderungen nun immer stärker auf den öffentlichen Sektor Griechenlands. Er ist zugleich Bürde auf der Ausgabenseite und Hemmschuh für die Umsetzung wichtiger, bereits beschlossener Reformschritte in sämtlichen anderen Bereichen: Die Verwaltung ist in ihren verkrusteten Strukturen und aufgrund mangelnder Kompetenzen der Mitarbeiter noch nicht zur effizienten Steuerung und Umsetzung der Reformen in der Lage. Da sie selbst Objekt der Reform-

9 | Vgl. Weltbank, „Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises“, 2013, <http://doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Profiles/Country/GRC.pdf> [18.04.2013].



anforderungen ist, fehlt es zudem oftmals am Willen und an der Motivation, die erforderlichen Schritte mitzutragen. Zwar hat bei den Ausgabenkürzungen der öffentliche Sektor auch erhebliche Einbußen von 20 bis 30 Prozent Reallohnverlust hinnehmen müssen. Beschäftigte in großen staatlichen Unternehmen blieben davon jedoch lange verschont. Dabei spielten die rigiden Gewerkschaftsstrukturen, die in Griechenland ebenfalls eine lange und starke Tradition mit erheblichem Blockadepotenzial haben, eine wichtige Rolle. Sogar in Zeiten der Krise erweisen sich die Gewerkschaften als Reformbremsen, indem sie einen erstarrten Arbeitsmarkt zu Lasten derjenigen protegieren, die auf der Suche nach Arbeit sind – und das sind in Griechenland derzeit vor allem junge, oft sehr gut qualifizierte Kräfte.

Die tatsächliche Größe des öffentlichen Dienstes in Griechenland ist immer wieder Gegenstand von Debatten. Diese werden durch die – für einen EU-Mitgliedstaat ungewöhnlich – unklare Datenlage befördert. 2008 wurden 392.000 Beamte im griechischen Staatsapparat gezählt. Demnach läge das Land nach damaligem Stand bei 7,9 Prozent Arbeitskräfteanteil in der öffentlichen Verwaltung und damit auf einem niedrigeren Level als alle übrigen OECD-Mitgliedstaaten bis auf Japan. Das Bild ändert sich jedoch deutlich, wenn der gesamte öffentliche Dienst Griechenlands berücksichtigt wird: Im Vergleich der Beschäftigtenzahl in Staatsbetrieben lässt Griechenland alle übrigen OECD-Mitgliedstaaten hinter sich. 2008 lag ihr Anteil bei 12,8 Prozent der griechischen Arbeitskräfte, absolut 692.000 Angestellte.<sup>10</sup> Eine Erhebung von 2010 ergab als Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst rund 768.000 (ohne die Versorgungsbetriebe), davon 81 Prozent verbeamtet.<sup>11</sup> Die große Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst Griechenlands ist zudem stark überaltert, 2009 waren 38 Prozent der öffentlichen Angestellten über 50 Jahre alt.<sup>12</sup> In Verbindung mit der immer noch starken Position der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst wirkt sich diese Gemengelage vor

**Im Vergleich der Beschäftigtenzahl in Staatsbetrieben lässt Griechenland alle übrigen OECD-Mitgliedstaaten hinter sich. 2008 lag ihr Anteil bei 12,8 Prozent der griechischen Arbeitskräfte, absolut 692.000 Angestellte.**

10 | Vgl. OECD, Fn. 2, 71 ff.

11 | Vgl. Jens Bastian, „Erfolg ist keine Überlebensgarantie für Griechenland: Bedingungen und Hürden bei der Umsetzung des griechischen Reformprogramms“, *Südosteuropa-Mitteilungen*, 3, 2011, 5-22.

12 | Vgl. OECD, Fn. 2, 72.

allein für qualifizierte Nachwuchskräfte negativ aus. Denn die Verwaltung leidet nicht nur unter überbordenden und fragmentierten personellen Strukturen, sondern auch unter einer suboptimalen Verteilung der Beschäftigten: einige Bereiche sind mit viel zu viel – oft nicht kompetentem – Personal belastet, während andere dringend neues, motiviertes und qualifiziertes Personal bräuchten, zum Beispiel die Steuerbehörden und Gerichte.

Die Reformauflagen der Troika sehen eine Verringerung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst um 150.000 bis 2015 vor. Mit den jüngsten Entscheidungen des griechischen Parlaments Ende April ist in der Sache ein Anfang gemacht, doch bleibt man für 2013 weit hinter ursprünglich vereinbarten Kennzahlen zurück. Allein die Umsetzung dieses Vorhabens, das eine sachkundige Bewertung des Personals sowie klare strategische Entscheidungen zur personellen Aufstellung der Ministerien und wichtigen Verwaltungsbereiche erfordert, erweist sich derzeit als großes organisatorisches und logistisches Problem. Schon jetzt wird bei fünf entfallenden Stellen generell nur eine neu besetzt – das ist nicht für alle Sektoren durchgängig sinnvoll. Hinzu kommen erschwerend die erwähnten politischen Hindernisse auf dem Weg zu einer effizienteren Verwaltungsstruktur, war genau diese Struktur doch das Reservoir für die Versorgung der eigenen Wählerklientel. Dabei regt sich auch zusehends Unmut in der Bevölkerung, die die Privilegierung des öffentlichen Sektors in Griechenland gerade nach den wirtschaftlichen Einbrüchen im Privatsektor als große soziale Ungerechtigkeit empfindet und nicht länger akzeptieren möchte. Groß ist die öffentliche Empörung über

2.000 Beamte, gegen die Strafverfahren laufen und die dennoch aktuell nicht entlassen werden. Das Bild der griechischen Verwaltung ist insgesamt schwer beschädigt, auch bei den Angestellten der Verwaltung selbst, die das negative öffentliche Image über ihre

**Die negative Wahrnehmung der Verwaltung, die oft selbst von den Angestellten geteilt wird, fügt sich in das grundsätzliche Misstrauen der griechischen Bevölkerung gegenüber dem Staat ein.**

Dienste durchaus teilen.<sup>13</sup> Diese Wahrnehmung fügt sich in das grundsätzliche Misstrauen der griechischen Bevölkerung gegenüber dem Staat und seinen Institutionen nahtlos ein. Dieser Spagat zwischen tiefer Abneigung gegen den Staat, bei gleichzeitiger Zuneigung zur eigenen Nation, und der parallelen Ausnutzung desselben Staates als

13 | Vgl. ebd., 79 ff.

Versorgungsinstitution mag erstaunlich wirken, hat aber, wie erwähnt, historische Wurzeln.<sup>14</sup>

Der öffentliche Dienst in Griechenland benötigt vor allem eine klar definierte Aufgabe und Zuständigkeit mit der Kompetenz, strategische Ziele und darauf ausgerichtete Verfahren zu verfolgen und für die gesamte Verwaltung umzusetzen – gerade in Zeiten so wichtiger Veränderungen wie jetzt. Die Instrumente, aber auch die Kultur der zentralen Verwaltung in Griechenland lassen es bislang nicht zu, eine kohärente Politik zu initiieren, umzusetzen und zu überwachen. Formalisierung und überbordende Regulierungen prägen das Verwaltungshandeln. Koordination zwischen Ministerien über gemeinsame Politikbereiche findet quasi nicht statt und ist bestenfalls ad hoc und von persönlicher Initiative sowie fehlenden unterstützenden Strukturen geprägt. Aussagekräftig ist beispielsweise die Tatsache, dass 83 Prozent der Ministerial- und Verwaltungsgebäude über keine Konferenzräume verfügen.<sup>15</sup> Die Formalisierung der griechischen Verwaltung reduziert die Anreize für Eigeninitiative und selbständiges Agieren im Sinne effizienter Administration. Ressourcen werden verschwendet, indem die Arbeitskraft kompetenten Personals mit bürokratischen Prozessen gebunden wird, während sein Sachverstand an anderer Stelle fehlt.

### **ERNEUERUNG ALS ZWANG VON AUSSEN – ZUM SCHEITERN VERURTEILT?**

Der aktuelle Erneuerungs- und Reformprozess in Griechenland ist in weiten Teilen von außen induziert – und das ist Teil des Problems. Die nach wie vor stark von außen gesteuerten Maßnahmen bezeugen die zu lange anhaltende Schwäche der politischen Akteure bis zum Sommer 2012 und erklären den massiven Widerstand der Bevölkerung in der Anfangsphase ebenso wie die nun einsetzende Reformmüdigkeit und Lethargie.

EU-Kommission, EZB und IWF kontrollieren als Kreditgeber die Umsetzung der Reformauflagen im Rahmen der so genannten Troika-Missionen einmal pro Quartal vor Ort in Athen. Nach diesen Evaluierungen werden jeweils die

14 | Vgl. dazu detailliert Richter, Fn. 5.

15 | Vgl. OECD, Fn. 2, 64.

nächsten Kredittranchen ausgezahlt. Nach wie vor erregen diese Missionen immer wieder erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit und Medienberichterstattung. Man begegnet den externen „Kontrolleuren“ stets mit Argwohn und Misstrauen. Jede Abreise der Troika-Vertreter aus Athen aufgrund fehlender Einigung mit der Regierung ist ein mediales Schaulaufen. Zwar verfolgt die Öffentlichkeit somit intensiv die Reformanforderungen, deren Erfüllen oder Verfehlen sowie die Forderung von Nachbesserungen. Aber im vierten Jahr dieses Verfahrens ist auf allen Seiten auch Ermüdung und Ernüchterung festzustellen.



Europäische Abgeordnete diskutieren mit Troika-Mitgliedern, wie die griechische Wirtschaft wieder belebt werden kann. | Quelle: Pietro Naj-Oleari, Europäische Union, EP (CC BY-NC-ND).

Von Beginn an ist der Reformprozess ein extern getriebener Prozess gewesen und er ist es in vielen Punkten bis heute geblieben: in Griechenland wird er als rein technokratisches Verfahren ohne Rücksicht auf Verluste im Land wahrgenommen und behandelt. Diese Situation ist sehr problematisch, da so tief greifende Veränderungen, wie sie Griechenland gerade durchlebt und auch noch in den kommenden Jahren vor sich haben wird, nicht von einem *deus ex machina* vorangetrieben und sinnvoll umgesetzt

werden können. Eine solche Aufgabe ist ein nationales Unterfangen, das vor allem von einem breiten politischen Bündnis getragen werden muss, das in der Lage ist, die beteiligten staatlichen Stellen und insbesondere die Bevölkerung in diesem Prozess mitzunehmen. Diese Gelegenheit wurde in Griechenland leider verpasst. Die von Politik und Medien befeuerte schwierige Lage hat nicht nur sehr viel Zeit und Geld, sondern auch politische Glaubwürdigkeit innerhalb Griechenlands sowie in der internationalen Gemeinschaft gekostet. Die Politik hat zu verdeutlichen versäumt, dass die Forderungen nach einer gestärkten Wettbewerbsfähigkeit nicht allein aus dem EU-Kontext resultieren – geschweige denn allein deutsche Forderungen sind –, sondern Anforderungen darstellen, die an jeden heute im internationalen Wettbewerb positionierten Staat herangetragen werden.

Umso höher ist das anhaltende Engagement der EU-Partner Griechenlands zu bewerten, die zwar strenge Kriterien bei ihren Missionen in Athen zur Feststellung des Reformfortschrittes anlegen, aber darüber hinaus auch viel Unterstützung und Entgegenkommen zeigen. Besonders zu beachten ist die Arbeit der bei der EU-Kommission angesiedelten Task Force for Greece, im Rahmen derer sich insbesondere Deutschland, die Niederlande und Frankreich sehr stark bei der Beratung in griechischen Ministerien und Behörden engagieren. Mit großer Expertise beraten über 50 Fachleute aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten die relevanten griechischen Stellen zu technischen Reformprozessen in insgesamt zehn Politikfeldern.

Nach bisherigem Stand der Dinge zeigt sich, dass der hohe Reform- und Disziplinierungsdruck von außen zu tatsächlichen Veränderungen in Griechenland führt. Es gibt immer wieder auch griechische Stimmen, die einen Erfolg des Vorhabens ohne diesen Druck von außen für nicht möglich halten.<sup>16</sup> Aber gerade für Griechenland ist ein solcher Prozess ein delikates psychologisches Unterfangen der politischen und sozialen Vermittlung. Das haben die europäischen Kreditgeber von Beginn an unterschätzt.

16 | Vgl. Julia Amalia Heyer, „Der Winzer, der Müll und die Stadt“, *Der Spiegel*, Nr. 7/2012, 13.02.2012, 86 ff., <http://spiegel.de/spiegel/print/d-83977246.html> [18.04.2013].

## AUSBLICK

Die Dreiparteienkoalition unter Premierminister Antonis Samaras hat nur noch diese eine Chance, das Schicksal Griechenlands positiv zu wenden – das weiß sie so gut wie die Mehrheit der Griechen. Noch hält diese Tatsache sowohl die Koalitionspartner als auch die Bevölkerung zusammen, trotz großer Frustration und latenter kollektiver Depression. Ob bei erneuten Wahlen ein weiteres pro-europäisches Signal wie im Juni 2012 gelingen kann, ist mehr als fraglich. Die Opposition hat leichtes Spiel und das Erstarken der politischen Extreme, insbesondere am rechtesten Rand des Parteienspektrums, stimmt alle Beobachter äußerst bedenklich. Die politische Krise materialisiert sich in den Umfragen deutlich.

Die Gefahr, dass das Land nicht nur ökonomisch, sondern auch sozial und damit schlussendlich auch demokratisch überfordert werden könnte, hat sich überall Einsicht gebahnt. Auch aus dieser Motivation heraus gab es ein europäisches Entgegenkommen auf der Zeitachse. Diese zeitlichen Zugeständnisse müssen nun von Griechenland umso intensiver und schneller für entscheidende Schritte im strukturellen Reformbereich genutzt werden: Hier wartet vor allem die griechische Bevölkerung, die in der Mehrheit von den Reformen stark persönlich betroffen ist, auf ihre „Reformdividende“. Dabei geht es insbesondere in der Bekämpfung von Korruption und Steuerhinterziehung um essenzielle Fragen der sozialen Gerechtigkeit. Es ist der strukturelle Reformbereich allein, der nach den äußerst schmerzhaften Einschnitten im fiskalischen Bereich nun langfristiges Vertrauen und damit Glaubwürdigkeit wiederherstellen kann. Dabei geht es nicht nur um das Vertrauen der internationalen Partner Griechenland gegenüber – als Kreditnehmer und Investitionsstandort. Sondern auch und vor allem um das Vertrauen der griechischen Bevölkerung in ihren Staat, seine Institutionen und die politischen Akteure. Hier hat die griechische Regierung einen langen und schwierigen Prozess auf dem Weg zu Wachstum, Produktivität und Beschäftigung vor sich.

## FRANKREICH 2013: WENDE ODER ABSTURZ?

*Norbert Wagner*

So hatte Präsident François Hollande sich das erste Jahr seiner Amtszeit sicher nicht vorgestellt: Die Wirtschaft stagniert, die Arbeitslosigkeit steigt auf Rekordniveau, die Gewerkschaften gehen auf Konfrontationskurs, die den Wähler und den EU-Partnern versprochene Senkung des Haushaltsdefizits misslingt. Frankreich wird bereits als „kranker Mann Europas“ bezeichnet. Auch die entschlossene Entsendung von Truppen nach Mali oder das heftig umstrittene Gesetz über die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe inklusive Adoptionsrecht können offenbar die Bilanz von Präsident Hollande und seiner Regierung in den Augen der Franzosen nicht aufpolieren.

Selbst Arbeitsminister Michel Sapin sprach in einem vielleicht etwas unbedachten Moment von einem total bankrotten Staat („C'est un État totalement en faillite“). Auch wenn er anschließend etwas zurückrudern musste, die Zahlen sind beunruhigend: Der Schuldenstand liegt bei 91,3 Prozent des BIP, das Budgetdefizit bei mindestens 3,7 Prozent im Jahr 2013, und es wird wohl auch im Jahr 2014 deutlich über drei Prozent liegen. Die EU prognostiziert sogar knapp vier Prozent. Das Defizit der Rentenkassen wird im Jahr 2017 21,3 Milliarden Euro betragen, die Arbeitslosigkeit (alle Kategorien zusammen) beträgt 5,56 Millionen, das Außenhandelsdefizit 67 Milliarden Euro (2012) und der Anteil der Staatsausgaben am BIP 56,3 Prozent (2012).

Und die negative Entwicklung droht sich fortzusetzen. 75 Prozent der Franzosen erklärten in einer Umfrage Anfang März 2013,<sup>1</sup> sie hätten „wenig Vertrauen“ in die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung. Allein seit Anfang Januar



Dr. Norbert Wagner leitet das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Paris.

1 | „Baromètre de l'Economie Mars 2013“, *Bulletin de veille stratégique (BVA)*, Paris, 07.03.2013.

**54 Prozent der Franzosen plädieren für eine Reduktion der Staatsausgaben zum Abbau des Defizits. Nur acht Prozent meinen, man sollte Steuern und Abgaben erhöhen.**

stieg dieser Wert um 16 Prozentpunkte. Damit liegt das Vertrauen auf ähnlich niedrigem Niveau wie nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers im Herbst 2008. Für viele der Befragten ist die aktuelle Krise persönlich spürbar: 37 Prozent befürchten Entlassungen in ihren Betrieben. Dabei haben die Franzosen klare Vorstellungen, wie Schulden und Defizit abgebaut werden sollten: 54 Prozent plädieren für eine Reduktion der Staatsausgaben, vor allem durch Verringerung der Anzahl der Staatsbediensteten. Nur acht Prozent meinen, man sollte Steuern und Abgaben erhöhen.

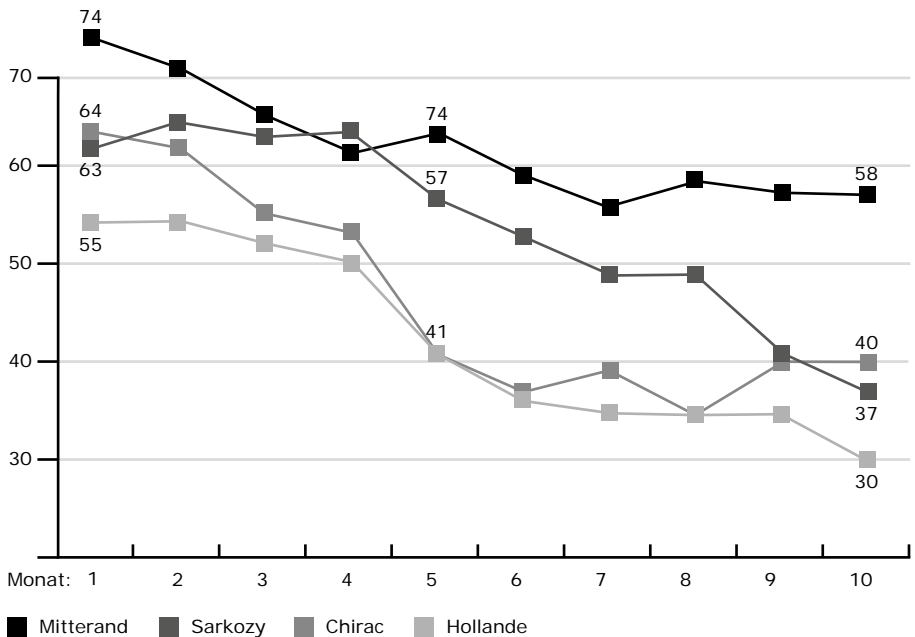
Noch nie in der V. Republik ist ein neugewählter Präsident während der ersten Monate seiner Amtszeit in den Umfragen so abgestürzt wie François Hollande. Jeder Präsident musste anfänglich der Kluft zwischen den hochgesteckten Erwartungen und den Niederungen der Wirklichkeit Tribut zollen. Keiner lag aber nach zehnmonatiger Amtszeit in den Umfragen nur noch bei 30 Prozent „Vertrauen“. „Kein Vertrauen“ in Hollande haben natürlich vor allem die Sympathisanten der bürgerlichen Parteien (92 Prozent). Aber auch unter den Anhängern der Linken selbst befinden sich zahlreiche Enttäuschte (39 Prozent). Darunter 54 Prozent der Anhänger der extremen Linken, 46 Prozent der Anhänger der Grünen und gar 32 Prozent der Anhänger von Hollandes eigener Partei, der Parti Socialiste (PS). Und diese Werte berücksichtigen noch nicht die Auswirkungen des Skandals um den jüngst zurückgetretenen Haushaltsminister Jérôme Cahuzac, der nach langem Leugnen zugeben musste, dass er über ein Konto in der Schweiz mit offenbar un versteuerten Einnahmen aus seiner Tätigkeit als Schönheitschirurg und Berater verfügte.

Die Menschen scheinen zu spüren, dass die negative Entwicklung in Frankreich nicht schicksalhaft über das Land gekommen ist, sondern dass Hollande und seine Regierung kein brauchbares Rezept oder falsche Ansätze zur Bekämpfung der Krise haben. 54 Prozent der Franzosen meinen, die Reformen der Regierung gingen nicht weit genug. Es kommt hinzu, dass der Präsident als entscheidungsschwach gilt, der Premierminister als zu bedächtig und einige Minister offenbar den Ernst der Lage noch nicht ganz erfasst zu haben scheinen.



Abb. 1

**Entwicklung der Zustimmungswerte französischer Staatspräsidenten nach zehnmönatiger Amtszeit in Prozent**



Quelle: Albert Zennou, „Un record d'impopularité pour un président de la République“, *Le Figaro*, 05.03.2013, <http://lefigaro.fr/politique/2013/03/04/01002-20130304ARTFIG00504-un-record-d-impopularite-pour-un-president-de-la-republique.php> [17.05.2013].

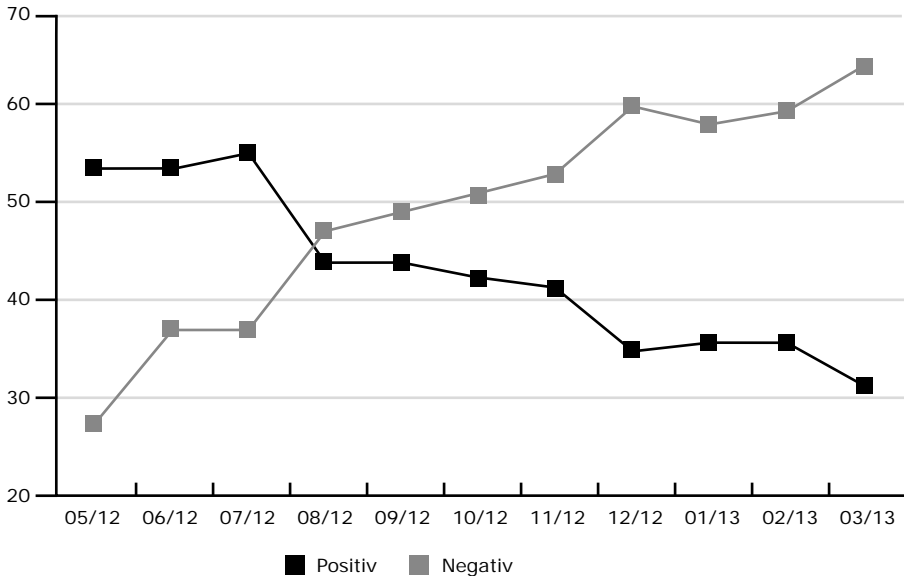
Die Franzosen sind aber nicht nur überzeugt, dass Hollande die falschen Rezepte anwendet oder in seinem „Reform-eifer“ nicht weit genug geht. Eine Mehrheit glaubt auch, der Präsident werde seine Versprechen nicht einhalten, etwa das Ziel, ein Haushaltsdefizit von drei Prozent zu erreichen, die Senkung der Arbeitslosigkeit oder die Konstanz der Abgaben und Steuern für die mittleren Einkommensgruppen. Dabei ist die Mehrheit davon überzeugt, dass ihm dies weder in diesem Jahr noch bis zum Ende seiner fünfjährigen Amtszeit gelingen wird. Selbst die Anhänger von Hollande, die glauben, dass er seine Versprechen einhalten wird, erwarten dies nicht mehr für das Jahr 2013.

Die Beurteilung von Premierminister Jean-Marc Ayrault zeigt einen vergleichbaren Verlauf. So fragen sich schon Beobachter, ob Präsident Hollande und seine Regierung

innerhalb der verbleibenden vier Jahre noch einmal aus diesem Popularitätstief entkommen können. Denn die Enttäuschung spiegelt vor allem die Stimmung unter der eigenen Wählerschaft wider und weniger eine wachsende Mobilisierung der bürgerlichen Opposition aus UMP und UDI. Der Popularitätsverlust ist vor allem Ausdruck der Kritik an Hollandes Person und seinem Politikstil, aber auch der Kritik an seiner Politik. So ist ein großer Teil der linken Wählerschaft der Meinung, Präsident Hollande betreibe eine schlechte Politik. Und die Mehrheit der Franzosen ist der Auffassung, dass Präsident Hollande überhaupt keine Politik betreibe.<sup>2</sup>

Abb. 2

**„Wie beurteilen Sie die Arbeit von François Hollande als Präsident der Republik?“, Umfrageergebnisse in Prozent**



Quelle: „Le baromètre de l'action politique“, IPSOS, *Le Point*, 11.03.2013, [http://ipsos.fr/sites/default/files/attachments/rapport\\_barometre\\_politique\\_ipsos\\_lepoint\\_11\\_mars\\_2013.pdf](http://ipsos.fr/sites/default/files/attachments/rapport_barometre_politique_ipsos_lepoint_11_mars_2013.pdf) [17.05.2013].

## ARBEITSLOSIGKEIT

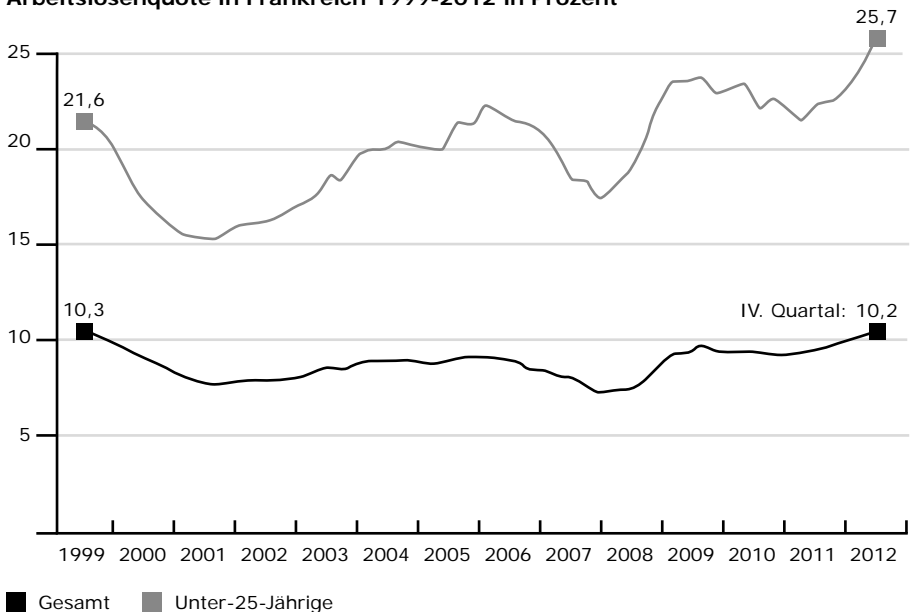
Größtes Problem der Regierung Hollande ist die wachsende Arbeitslosigkeit. Im vierten Quartal 2012 hat die Arbeitslosigkeit in Frankreich die Schwelle von zehn Prozent

2 | Hervé Gattegno, *Le Point*, 13.03.2013.

übersprungen. Einschließlich der Übersee-Départements lag der Wert bei 10,6 Prozent (rund drei Millionen). Besorgniserregend ist dabei nicht nur die absolute Höhe, sondern auch die Geschwindigkeit der Zunahme der Arbeitslosenzahlen. Noch gravierender ist die Lage, wenn auch die versteckte Arbeitslosigkeit berücksichtigt wird. Das nationale Statistikamt (INSEE) schätzt die Anzahl derjenigen, die nicht arbeiten, aber gerne arbeiten würden, auf 3,7 Millionen. Nach den Statistiken der Arbeitsverwaltung (Pôle emploi) sind die Zahlen sogar noch höher: Auch im Jahr 2013 setzte sich diese negative Entwicklung fort. Ende Februar 2013 waren 3.187.700 Arbeitslose gemeldet (Pôle emploi, 26. März 2013) bzw. knapp fünf Millionen Arbeitslose, berücksichtigt man all jene, die überhaupt keiner und nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Für Ende 2013 ist mit rund elf Prozent Arbeitslosen zu rechnen.

Abb. 3

### Arbeitslosenquote in Frankreich 1999-2012 in Prozent



Quelle: „Au plus haut depuis le 2<sup>e</sup> trimestre 1999“, Insee, *Le Figaro*, 07.03.2013.

Besonders dramatisch ist allerdings die Lage unter den Jugendlichen (unter 25 Jahren). Jeder vierte von ihnen war im vierten Quartal 2012 arbeitslos. Noch nie seit Beginn der Aufzeichnungen im Jahr 1975 wurde ein so hoher Wert

gemessen. Auch hier ist die Geschwindigkeit des Anstiegs besonders besorgniserregend.

### **ARBEITSMARKTPOLITIK**

Die bisher von der Regierung ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit haben noch keine erkennbaren Wirkungen gezeigt, teils weil ihre Umsetzung nur langsam vorankommt, teils weil sie den Kern des Problems nicht berühren.

Das Programm Arbeitsplätze der Zukunft („*emplois d'avenir*“) zielt auf Jugendliche zwischen 16 und 25 Jahren mit keiner oder nur geringer Qualifikation. Die neuen Arbeitsplätze sollen sich im kommerziellen (*marchand*) und nicht-kommerziellen (*non-marchand*) Sektor finden, insbesondere aber bei den Gebietskörperschaften, Vereinen und gemeinnützigen Einrichtungen. Die Arbeitsplätze sollen vor allem einen sozialen und umweltbezogenen Nutzen haben oder zahlreiche neue Arbeitsplätze schaffen, um den Jugendlichen eine langfristige Beschäftigungsperspektive zu eröffnen.

Ein Arbeitgeber im nicht-kommerziellen Sektor erhält vom Staat drei Jahre lang einen Zuschuss in Höhe von 75 Prozent des Mindestlohns (Smic: 9,43 Euro pro Stunde bzw. 1.430 Euro pro Monat). Sofern es sich um einen Arbeitsplatz im kommerziellen Bereich handelt, sinkt der Förderbetrag jedoch auf nur 35 Prozent des Smic. Das Programm wurde am 1. November 2012 aufgelegt. Bis Mitte März 2013 sind 10.000 entsprechende Verträge unterzeichnet worden. Ziel der Regierung ist es, bis Ende des Jahres 2013 100.000 *emplois d'avenir* zu schaffen.

Es entspricht einem Wesenszug französischer Politik – und das Programm „*emplois d'avenir*“ ist hierfür ein weiteres Beispiel –, dass sie von staatlicher Intervention und vom Staatssektor mehr erwartet als vom Eröffnen von Freiräumen und vom Privatsektor. Kaum ein anderes Land setzt derart auf öffentlich geförderte Beschäftigungsverträge (*contrats*). Und kaum ein Land konzentriert sich dabei so sehr auf den öffentlichen bzw. nicht-kommerziellen Sektor, obwohl hinreichend bekannt sein dürfte, dass jemand, der aus einer geförderten Beschäftigung im öffentlichen Sektor

kommt, eine wesentlich geringere Chance hat, einen „normalen“ Arbeitsplatz zu finden, als jemand, der einen geförderten Arbeitsplatz im Privatsektor inne hatte.



Plakat für das Programm „emplois d’avenir“, das sich an Jugendliche mit keiner oder nur geringer Qualifikation richtet. | Quelle: Parti Socialiste (CC BY-NC-ND).

Die *contrats de génération* sollen Unternehmen dazu veranlassen, ältere Arbeitskräfte zu behalten und Jugendliche neu einzustellen. Unternehmen mit weniger als 300 Beschäftigten können drei Jahre lang jeweils 4.000 Euro an staatlichen Zuschüssen erhalten, sofern sie einen Jugendlichen (unter 26 Jahre) neu einstellen und zudem einen Mitarbeiter über 57 Jahre weiterbeschäftigen. Die ersten Generationenverträge wurden Anfang März 2013 im Beisein von Präsident Hollande unterzeichnet. Ziel der Regierung sind 500.000 *contrats* bis zum Jahr 2017. Präsident Hollande erklärte außerdem, dass er beabsichtige, die Berufsausbildung zu reformieren. Hierzu soll die Regierung bis zum Sommer einen Gesetzentwurf vorlegen.

Große Hoffnungen setzt die Regierung auch in die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern. Die Regierung hatte angeregt, dass die Gewerkschaften gemeinsam mit den Arbeitgebern Mittel und Wege finden, den rigiden Arbeitsmarkt in Frankreich flexibler zu gestalten. Im Januar hatten sich die Verhandlungspartner auf einen Kompromiss (*accord national*) geeinigt, der den Unternehmen mehr Flexibilität und den Beschäftigten besseren Schutz gewähren sollte. Die Präsidentin des Arbeitgeberverbandes (MEDEF), Laurence Parisot, begrüßte das Ergebnis als „Beginn einer Kultur des Kompromisses nach Jahrzehnten der Philosophie des sozialen Antagonismus“. Voraussetzung für die Ratifizierung durch Regierung und Parlament ist, dass mindestens drei der fünf Gewerkschaften den *accord national* akzeptieren. Das ist offenbar der Fall. Die Confédération Générale du Travail (CGT) – besonders radikal – und Force Ouvrière (FO) – kommunistisch geprägt, besonders im öffentlichen Sektor vertreten – lehnen ihn allerdings erwartungsgemäß ab.

**Dem Kompromiss zur flexibleren Gestaltung des Arbeitsmarkts von Gewerkschaften und Arbeitgebern müssen mindestens drei der fünf Gewerkschaften zustimmen. Das ist offenbar der Fall.**

Im März 2013 begann das Gesetzgebungsverfahren in der Nationalversammlung (Assemblée Nationale). Im April wurde der Gesetzentwurf an den Sénat weitergereicht. Es wird erwartet, dass das Gesetz noch vor der Sommerpause in Kraft treten kann. Im Kern enthält der Gesetzentwurf fünf Punkte:

- Möglichkeit der Lohnkürzung oder Anpassung der Arbeitszeit bei schwacher Konjunktur: Im Gegenzug gibt das Unternehmen Beschäftigungsgarantien. Die Übereinkunft erfolgt zwischen dem Unternehmen und denjenigen Gewerkschaften, welche die Mehrheit der Mitarbeiter im Unternehmen vertreten. Mitarbeiter, die nicht zustimmen, können „aus wirtschaftlichen Gründen“ entlassen werden.
- Erleichterung der Mobilität innerhalb des Unternehmens unter Beachtung der Interessen und persönlichen/familiären Situation des Betroffenen: Mitarbeiter, die nicht zustimmen, können „aus wirtschaftlichen Gründen“ entlassen werden.

- Stärkung der Mitbestimmung der Arbeitnehmervertreter in den Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräten der Unternehmen: Unternehmen mit mehr als zwölf Mitgliedern müssen mindestens zwei Plätze im Verwaltungs- bzw. Aufsichtsrat für Vertreter der Beschäftigten zur Verfügung stellen.
- Vereinfachung der Prozedur zur Kündigung aus ökonomischen Gründen: Sobald sich Gewerkschaften oder Mitarbeiter mit dem Unternehmen auf einen Sozialplan geeinigt haben bzw. der Plan von der Arbeitsverwaltung akzeptiert wurde, kann er nicht mehr vor Gericht angefochten werden.
- Verbesserungen bei der Kostenerstattung der Krankenversicherung.

Es muss sich zeigen, ob diese Maßnahmen den erhofften Umschwung bewirken können. Selbst falls sie im Einzelnen erfolgreich funktionieren, kann die Wirkung auf den gesamten Arbeitsmarkt nur begrenzt sein. Präsident Hollande verspricht eine *inversion de la courbe du chômage* (Umkehrung des Kurvenverlaufs der Arbeitslosigkeit) bis zum Jahresende 2013.

### **KRAFT FÜR REFORMEN?**

In den letzten Wochen und Monaten hat sich der Rechnungshof (Cour des Comptes) mit verschiedenen Aspekten des Arbeitsmarktes befasst und dabei deutlich gemacht, dass erheblich größere Reformanstrengungen von Nöten sind. Dies übrigens sehr zum Leidwesen der sozialistischen Regierungsmehrheit. Denn der Präsident der Cour des Comptes, Didier Migaud, ist ein ehemaliger sozialistischer Abgeordneter der Assemblée nationale, der noch von Präsident Nicolas Sarkozy in dieses Amt berufen wurde.

Zwar wendet der französische Staat pro Jahr über 50 Milliarden Euro zur Förderung der Beschäftigung auf, für Arbeitslosengeld, für Arbeitsanreize, für die Schaffung von Arbeitsplätzen und berufliche Bildung. Der Rechnungshof hält die Ergebnisse dieser Politik indes für enttäuschend. Vor allem, weil die Instrumente nicht an den sich wandelnden Arbeitsmarkt angepasst wurden. So hat das Kurzarbei-

tergeld wegen komplexer und bürokratischer Verwaltungsverfahren in der Krise 2009 in Frankreich im Gegensatz zu Deutschland keine abfedernde Rolle gespielt. Generell, so der Rechnungshof, verfehle die Beschäftigungspolitik ihr Ziel und komme nicht denen zugute, die es am nötigsten hätten, vor allem denjenigen mit geringer Qualifikation, deren Beschäftigungschancen am geringsten seien.

## ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

**Um in Frankreich von der Arbeitslosenversicherung abgedeckt zu sein, genügt es, während der vorausgegangenen 28 Monate vier Monate lang Beiträge gezahlt zu haben.**

Dringend reformbedürftig ist auch das System der Arbeitslosenversicherung. Frankreich erzielt dabei im Vergleich mit anderen europäischen Staaten einen doppelten Rekord: kürzeste Beitragszeit, um von der Arbeitslosenversicherung zu profitieren, sowie das höchstmögliche Arbeitslosengeld. Um in Frankreich von der Arbeitslosenversicherung abgedeckt zu sein, genügt es, während der vorausgegangenen 28 Monate vier Monate lang Beiträge gezahlt zu haben.

Sobald ein französischer Arbeitsloser anspruchsberechtigt ist, kann er das im EU-Vergleich höchste Arbeitslosengeld beziehen, und das über den längsten Zeitraum. Der Höchstbetrag liegt bei 6.165 Euro pro Monat gegenüber beispielsweise 2.296 Euro in Deutschland. Die Dauer der Zahlung liegt je nach Beitragszeit zwischen vier Monaten und drei Jahren. Allerdings erhielten etwa im Jahr 2010 nur 1.600 Personen den Maximalbetrag. Das durchschnittliche Arbeitslosengeld entsprach im Jahr 2009 67,3 Prozent des letzten Gehalts (Deutschland: 61,9 Prozent). Im Gegensatz zu vergleichbaren Staaten sind die Leistungen im Rahmen der französischen Arbeitslosenversicherung während des Leistungszeitraums jedoch nicht degressiv. Es fehlt also ein starker Anreiz, rasch wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Entsprechend ist das Defizit der Arbeitslosenversicherung in den letzten Jahren massiv gestiegen, von kumuliert 6,1 Milliarden Euro im Jahr 2009 auf voraussichtlich 18,6 Milliarden Euro im Jahr 2013.

Ein lohnendes Reformobjekt, aber auch ein besonders heißes Eisen im Arsenal der französischen Arbeitsmarktpolitik, ist das Arbeitslosenversicherungssystem für Künstler und Techniker bei Theater, Film und Fernsehen (*intermittents*).



Nutznieser des Systems können Künstler und Techniker sein, die innerhalb eines Zeitraums von rund zehn Monaten länger als 507 Stunden gearbeitet haben. Dies berechtigt zum Bezug von Arbeitslosengeld für maximal acht Monate. Dessen Höhe bemisst sich nach dem bezogenen Lohn und der Anzahl der gearbeiteten Stunden. Bei einem Monatslohn von 1.500 Euro würde ein Theatertechniker während der acht Monate der Arbeitslosigkeit 9.088 Euro beziehen. Im Jahr 2010 lag das durchschnittliche Arbeitslosengeld der *intermittents* bei 12.000 Euro, allerdings mit einer großen Spannweite: Die zehn Prozent der Bezieher der höchsten Beträge erhielten im Durchschnitt 40.000 Euro, die zehn Prozent der Bezieher der geringsten Erstattung erhielten durchschnittlich nur 5.000 Euro.

Tabelle 1

### Arbeitslosenquote und Arbeitslosenbezüge im europäischen Vergleich

	Frankreich	Spanien	Deutschland	Italien
Beitragssatz (in Prozent vom Bruttogehalt)	6,40	7,05	3,00	1,61
Minimale Versicherungsdauer bis zum Erwerb von Leistungsansprüchen	vier Monate innerhalb der letzten 28 Monate	ein Jahr innerhalb der letzten sechs Jahre	ein Jahr innerhalb der letzten zwei Jahre	zwei Jahre innerhalb der letzten zwei Jahre
Leistungsdauer	vier Monate bis drei Jahre	vier Monate bis zwei Jahre	sechs Monate bis zwei Jahre	acht bis 13 Monate
Monatliche Obergrenze für Leistungen (in Euro)	6.165,00	1.397,00	2.215,00	1.119,00
Arbeitslosenquote (in Prozent)	9,9	21,2	6,1	8,0

Quelle: Unedic, Eurostat, CAS, *Le Figaro*, 23.01.2013.

Das Versicherungssystem für die *intermittents* ist nicht nur sehr vorteilhaft für die Begünstigten, sondern lädt nach dem Urteil des Rechnungshofes auch zu massivem Missbrauch ein. Die Anzahl der *intermittents* ist mit rund 109.000 Personen zwar nicht sehr groß, durch ihre Rolle im Kultursektor Frankreichs besitzen sie aber ein enormes Störpotenzial, wie schon mancher Kulturminister verspüren

musste. Im Jahr 2003 wurde gar das Festival von Avignon wegen eines Streiks der *intermittents*, die um ihren privilegierten Status kämpften, abgesagt.

Die Arbeitslosenversicherung der *intermittents* betrifft zwar nur eine vergleichsweise geringe Personenzahl, hat aber gravierende finanzielle Auswirkungen. Angesichts der prekären finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte wird Frankreich nicht umhin können, auch an diesem System Einsparungen vorzunehmen. Die *intermittents* stellen ein Prozent aller von der Arbeitslosenversicherung erfassten Personen, aber 3,5 Prozent der Personen, die aus dem System Leistungen erhalten, und beziehen sechs Prozent der finanziellen Leistungen.

Die gesamten finanziellen Leistungen an *intermittents* beliefen sich im Jahr 2011 auf 1.270 Millionen Euro, die gesamten Versicherungsbeiträge auf lediglich 246 Millionen Euro. Das Defizit der Arbeitslosenversicherung der *intermittents* betrug demnach über eine Milliarde Euro – ein strukturelles Defizit, das seit 2003 jedes Jahr mit mindestens diesem Betrag zu Buche schlägt. Im Jahr 2009 entsprach das Defizit fast dem gesamten Jahresdefizit der Arbeitslosenversicherung (1.050 Millionen Euro). Im Jahr 2013 dürfte es etwa ein Viertel des Gesamtdefizits ausmachen.

**Die Kritik des Rechnungshofes an der Arbeitslosenversicherung für *intermittents* sei ein Beleg für dessen fehlendes Verständnis für die Logik einer Versicherung, sagte Arbeitsminister Michel Sapin.**

Bei einer Anhörung in der Assemblée Nationale Ende Februar 2013 hat Arbeitsminister Michel Sapin die Reformbedürftigkeit dieses Systems bestritten. Die Kritik des Rechnungshofes sei ein Beleg für dessen fehlendes Verständnis für die Logik einer Versicherung. Diese bestehe darin, dass jene, die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen seien, von denen unterstützt würden, die Arbeitslosigkeit nicht zu fürchten hätten. Er versicherte: „Die Regierung hat nicht vor, das System der Versicherung der *intermittents* in Frage zu stellen.“ Ähnlich hatte sich schon François Hollande im Präsidentenwahlkampf 2012 geäußert. Wie sich diese Haltung mit der Feststellung verträgt, Frankreich sei bankrott, hat Minister Sapin bisher nicht erklärt.

## KARENZTAGE IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Mitunter belegen auch weniger beachtete Maßnahmen, dass der Reformeifer der Regierung durch ihre politische Prägung erkennbar gebremst wird. Ein besonderes Beispiel ist der Karenztag im Falle der Krankheit eines Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Im privaten Sektor gibt es bis zu drei Karenztage. Wird ein Mitarbeiter eines privaten Unternehmens krank, erhält er eine reduzierte Lohnfortzahlung vom System der Sozialversicherung, bei drei Karenztagen allerdings erst ab dem vierten Krankheitstag.

Im öffentlichen Sektor wurde erst im Jahr 2012 von der Regierung Sarkozy ein Karenztag eingeführt. Man hoffte natürlich auf Einsparungen, aber auch auf eine Reduktion der im öffentlichen Sektor recht hohen Zahl der Krankheitstage (22,6 Tage im Jahr 2011). Im Februar 2013 erklärte die für den öffentlichen Dienst zuständige Ministerin kurzerhand, der Karenztag werde wieder abgeschafft, denn diese Maßnahme sei „ungerecht, nutzlos, ineffizient und demütigend“. Vielleicht wollte die Ministerin auch die explosive Stimmung unter den öffentlich Bediensteten etwas beruhigen. Denn einige Tage zuvor musste sie bestätigen, dass es auch im Jahr 2013 keinen Inflationsausgleich (*revalorisation du point d'indice salarial*) für die Beschäftigten des öffentlichen Diensts geben werde.

## AMNESTIEGESETZ

Wie sehr die Linke im Land Präsident Hollande und seiner Regierung zusetzt und wie wenig sie von Kompromiss und Dialog zwischen den Sozialpartnern hält, belegt eine andere Entwicklung: Am 27. Februar beschloss die linke Mehrheit im Senat mit den Stimmen der PS-Senatoren eine von den Kommunisten (Front de Gauche) eingebrachte Amnestie für alle Delikte, die während Arbeitskämpfen, Gewerkschaftsaktivitäten und Demonstrationen verübt wurden. Von Strafverfolgung ausgenommen werden alle Vergehen, die zwischen dem 1. Januar 2007 und dem 1. Februar 2013 begangen wurden und die mit bis zu fünf Jahren Gefängnis bestraft werden könnten. Der Text liegt nun der Assemblée Nationale zur Beratung vor.

Die französische Justizministerin unterstützt die Initiative, der Innenminister ist strikt dagegen. Angesichts der Gewaltexzesse, der mutwilligen Zerstörungen und des Vandalismus, die immer wieder bei Arbeitskämpfen und Demonstrationen zu beklagen sind (zum Beispiel im Falle Goodyear), fragt man sich, ob sich die linke Mehrheit im Senat darüber im Klaren ist, welche Botschaft sie mit dieser Gesetzesinitiative aussendet. Möglicherweise ist das aber gerade beabsichtigt.

### WANN KOMMT DIE WENDE?

Mit den bisherigen halbherzigen Reformen wird Präsident Hollande die Wende nicht gelingen. Die bisher geplanten und erst teilweise umgesetzten Reformmaßnahmen setzen an der falschen Stelle an und/oder gehen nicht weit genug. Die Regierung geht von zu optimistischen Wachstumsaussichten aus und gibt der Erhöhung von Steuern und Abgaben Vorrang vor Ausgabenkürzungen. Vermutlich muss die Lage noch schlechter werden, bevor Präsident Hollande gezwungen sein wird, seine sozialistische Wirtschaftsphilosophie über Bord zu werfen und wirkliche Reformen in Angriff zu nehmen. Solange Präsident Hollande und seine Regierungsmehrheit noch meinen, sie könnten mit Projekten wie „mariage pour tous“ (Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe mit Adoptionsrecht) und „moralisation de la vie politique“ (Veröffentlichung der Vermögensbestände der Kabinettsmitglieder) die Öffentlichkeit von den eigentlichen Problemen des Landes ablenken, ist der Zeitpunkt für die Wende noch nicht gekommen.

**Die Sozialisten versuchen, von ihrer Erfolglosigkeit abzulenken. Das Europa der strikten Sparpolitik wird für die aktuellen Schwierigkeiten in Frankreich und in Europa verantwortlich gemacht.**

Der Eklat um den Anfang Mai wohl gezielt in die Öffentlichkeit lancierten Entwurf eines Europaantrages für einen Parteitag der PS im Juni hat überdeutlich klar gemacht, wie es um die Aussichten für eine baldige Wende

hin zu wirksamen Reformen in Frankreich steht. Mit dem Text versuchten die Sozialisten, von ihrer eigenen Malaise und Erfolglosigkeit abzulenken. Das konservative Europa, das Europa der strikten Sparpolitik und Bundeskanzlerin Merkel wurden für die aktuellen Schwierigkeiten in Frankreich und in Europa verantwortlich gemacht. Das Gemeinschaftsprojekt der EU werde beschädigt von einer Allianz zwischen den von Thatcher inspirierten Ideen des britischen

Premierministers und der „egoistischen Unnachgiebigkeit der Kanzlerin Merkel“.

Den Autoren des Antrags geht es nicht um Reformen. Der Antrag ist Teil des PS-internen Kampfes der Reformgegner (Bartolone, Desir, Montebourg, Hamon unter anderen) gegen die reformfreudigere Strömung innerhalb der PS (Moscovici, Sapin, Ayrault). Der Richtungskampf innerhalb der Regierungsmehrheit und der PS ist in vollem Gange. Außerdem werden Deutschland und die Sparpolitik der Bundeskanzlerin zum Sündenbock erklärt, auf den die ganze Misere der französischen Wirtschaftspolitik abgeladen wird.



Erhitzte Gemüter: Solange Präsident Hollande meint, er könnte mit Projekten wie „mariage pour tous“ die Öffentlichkeit von den eigentlichen Problemen des Landes ablenken, ist der Zeitpunkt für die Wende noch nicht gekommen. | Quelle: Nils Hamerlinck, flickr (CC BY-SA).

Nach den äußerst kritischen Reaktionen in der Öffentlichkeit und den Medien versuchte die PS zurückzurufen: Es handle sich nur um einen Entwurf, der noch überarbeitet werden müsse. Es wäre aber ungewöhnlich, wenn der Entwurf vor seiner Veröffentlichung nicht auch im Elysée-Palast gegengelesen worden wäre. Die Riege der Befürworter einer kritischeren Haltung gegenüber Deutschland bzw. der Sparpolitik der Bundesregierung (der Präsident der Assemblée Nationale, Bartolone, sprach gar von „Konfrontation“) zeigt, dass es sich hierbei nicht nur um die Meinung einer Randgruppe des Regierungslagers handelt. Präsident Hollande hat zwar daraufhin wiederholt, Deutschland und Frankreich müssten zusammenarbeiten, unabhängig von der jeweiligen konjunkturellen Situation, von den sie regierenden Personen und von den politischen Sensibilitäten. Kaum verhohlen setzt die Linke in Frankreich allerdings auf einen Regierungs- und Politikwechsel bei den Bundestagswahlen in diesem Jahr, und in der Folge auf eine Abkehr von der Sparpolitik.

# KRISE AUF DER IBERISCHEN HALBINSEL

## ÖKONOMISCHE UND INSTITUTIONELLE REFORMEN UND DER RUF NACH EINEM POLITIKWANDEL IN SPANIEN UND PORTUGAL

*Adriaan Kühn*

Spanien und Portugal stehen im nunmehr sechsten Krisenjahr vor den gleichen Herausforderungen. Defizitreduktion, Abbau der Staatschulden und eine Schrumpfung des öffentlichen Dienstes befinden sich in beiden Ländern ganz oben auf der Regierungsgenda. Mit den harten Sparprogrammen geht ein beispielloser Vertrauensverlust der Bürger in die Institutionen der jungen südeuropäischen Demokratien einher.

Die wirtschaftliche Lage Spaniens bleibt unverändert ernst – über fünf Millionen Arbeitslose, eine dramatische Jugendarbeitslosigkeit (jeder zweite Jugendliche findet keinen Job), horrenden Staatschulden und andauernde Rezession. Die Situation im Nachbarland Portugal weist sowohl ökonomische als auch politische Parallelen in der Entwicklung auf. Der bedeutende Unterschied: Das Land gehört zu den Krisenstaaten, die auf externe Hilfe angewiesen sind. Im Mai 2011 verhinderte ein Rettungspaket über 78 Milliarden Euro den Staatsbankrott. Im Gegenzug verpflichtete sich Portugal in einem „Memorandum of Understanding“ mit den Geldgebern – der „Troika“ aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds – zu umfassenden wirtschaftlichen und institutionellen Reformen. Obwohl die iberischen Nationen im selben Boot sitzen, sind keine Anzeichen von Solidarität erkennbar. Im Gegenteil, der spanische Ministerpräsident ist fortdauernd bemüht, Differenzen zum portugiesischen Fall herauszustreichen.



Dr. Adriaan Ph. V. Kühn ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Madrid.

## **SPANIENS REGIERUNG MANGELT ES WEDER AN WILLEN NOCH AN MACHT, NOTWENDIGE REFORMEN ANZUSCHIEBEN**

Einen der wenigen positiven Ausblicke bietet der Markt für spanische Staatsanleihen. Hier hat sich die Lage, jedenfalls für den Moment, entspannt. Das Reformprogramm der seit Dezember 2011 amtierenden Regierung von Ministerpräsident Mariano Rajoy zeigt Wirkung. Die Zinslast auf spanische Schuldtitel ist mittlerweile auf ein erträgliches Niveau gesunken. Hatte der Risikoaufschlag für spanische Staatsanleihen Ende Juli 2012 noch bei 649 Punkten gelegen, beträgt der Differenzwert gegenüber der Rendite deutscher Papiere mit zehnjähriger Laufzeit zum Jahresbeginn 2013 nur noch die Hälfte dieser historischen Marke.



Ministerpräsident Mariano Rajoy bei einer Parlamentsdebatte: Die konservative Regierung zeigte sich zu tief greifenden Reformen bereit. | Quelle: Diego Crespo, La Moncloa Gobierno de España (CC BY-NC-ND).

Die freundlichere Lage auf den Finanzmärkten verbucht der spanische Regierungschef als ersten Erfolg, sowohl innen- wie auch außenpolitisch. Zu Beginn seiner Amtszeit hatte Rajoy den europäischen Partnern eher irritierende Signale über Spaniens Absichten zu einer möglichen Beantragung von ESFS-Hilfen gesandt. Dass schließlich 30 Milliarden Euro an den spanischen Bankenrettungsfonds Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) ausgezahlt wurden, der marode Kreditinstitute unterstützen und gegebenenfalls abwickeln soll, wird Mariano Rajoy in



der Heimat als Triumph auf dem internationalen Parkett ausgelegt – Spanien behauptete so seine politische Handlungsfähigkeit. Tatsächlich hätte das Land eine Abwicklung der insolventen Klein- und Kleinstsparkassen – Hinterlassenschaften des faulen Immobilienbooms – nicht stemmen können. Die mit europäischer Hilfe konzipierte Reform des Bankensektors zwang einige Institute zur Fusion, andere wurden verstaatlicht.

Die spanische Regierung zeigte sich unmittelbar nach Amtsantritt bereit, die Staatsfinanzen zu ordnen und tief greifende wirtschaftliche Reformen durchzuführen. Rajoy's Stellvertreterin und Regierungssprecherin Soraya Sáenz de Santamaría verkündete in einem ihrer ersten Auftritte harte Einschnitte in den Staatshaushalt. Neun Milliarden Euro müssten eingespart werden, vor allem bei Investitionen. Um das Haushaltsdefizit für das Jahr 2012 von fast neun auf die ursprünglich geplanten 5,3 Prozent der Wirtschaftsleistung zu drücken, gingen Beobachter allerdings von einem Kürzungsbedarf von rund 36 Milliarden Euro aus. Im April 2012 folgte die nächste Sparrunde, Einschnitte von zehn Milliarden Euro betrafen das Gesundheits- und Bildungswesen. In den Urlaubsmontat Juli fiel die Ankündigung des bisher größten Sparpaketes: Ein Ausgabenverzicht in Höhe von 65 Milliarden Euro bis 2015. Im vergangenen Jahr haben die schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den anspruchsvollen Plänen der Regierung allerdings einen Strich durch die Rechnung gemacht. Trotz Einsparungen von mehr als 21 Milliarden Euro überstieg das spanische Defizit mit knapp sieben Prozent die mit Brüssel nachverhandelte Marke von 6,3 Prozent.<sup>1</sup> Somit wächst die Staatsverschuldung. Im dritten Quartal 2012 betrug sie nach Eurostat 77,4 Prozent des BIP. Vier Jahre zuvor hatte sie noch bei 37 Prozent der Wirtschaftsleistung gelegen. Zu den Erfolgen gehört indes, dass die spanischen Kommunen mittlerweile einen fast ausgeglichenen Haushalt aufweisen und auch die Regionen ihr Defizitziel weitgehend erfüllen. Die hohe Arbeitslosigkeit belastet dagegen die Sozialversicherungen. Ihr Fehlbetrag verdoppelte sich im Vergleich zum Vorjahr auf ein Prozent des BIP.

**Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben den anspruchsvollen Plänen der Regierung einen Strich durch die Rechnung gemacht. Die Staatsverschuldung Spaniens wächst.**

1 | Nach Angaben der spanischen Regierung, die das Bankenrettungsprogramm nicht berücksichtigen. Die Europäische Kommission erwartet für 2013 ein Defizit von 6,7 Prozent des BIP.

Die „härteste Anpassung in der Geschichte der Demokratie“, wie spanische Zeitungen das jüngste Austeritätsprogramm nennen, sieht Kürzungen bei Pflege- und Arbeitslosengeld sowie eine Erhöhung des Renteneintrittsalters vor. Allen Beschäftigten im öffentlichen Dienst wurde das Weihnachtsgeld gestrichen – knapp fünf Milliarden Euro konnten so gespart werden. Die Beamten mussten bereits Gehalts- einbußen, längere Arbeitszeiten, den Verlust von Urlaubstagen und einen Einstellungsstopp hinnehmen. Um für das laufende Jahr eine Reduzierung der Neuverschuldung auf 4,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu erreichen, sinkt (unter anderem) der Etat für Gesundheit ebenso wie derjenige für Entwicklungshilfe um ein Viertel, das Kultusministerium muss mit einem Fünftel weniger Mitteln für Kulturförderung und zehn Prozent Kürzung bei den Ausgaben für die Bildung auskommen, und die Unterstützung für die Sozialausgaben der Gemeinden wird gar um 40 Prozent zusammengestrichen.



Hohe Arbeitslosigkeit und wachsende Politikverdrossenheit: Für junge Spanier ist die Lage ihres Landes besonders prekär. Der Frust darüber kommt bei Demonstrationen zum Ausdruck. | Quelle: Popicinio, flickr (CC BY-NC-ND).

Auf der Einnahmenseite soll der Staatshaushalt durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 21 Prozent (vor drei Jahren lag der Satz noch bei 16 Prozent), angehobene Einkommens- und Unternehmenssteuern sowie durch höhere Studiengebühren entlastet werden. Eine Amnestie

für Steuerhinterzieher verfolgt den Zweck, spanisches Schwarzgeld zurück in die Heimat zu locken. Heftige Proteste gibt es gegen die geplante Vergrößerung der Schulklassen – das Ziel ist es, Lehrer einzusparen – und die Einführung einer Gebührenordnung für das Justizsystem. Wenig Wirkung zeigt bislang die im Februar 2012 verabschiedete Arbeitsmarktreform. Trotz Liberalisierung der spanischen Arbeitsgesetzgebung steigt die Zahl der Arbeitslosen. Anscheinend machen die Unternehmen eher Gebrauch von der mit geringeren Abfindungen verbundenen Möglichkeit der Vertragsauflösung als von der Option, flexible Beschäftigungsverhältnisse anzubieten.

Bei der Privatisierung von Staatsbetrieben stockt es ebenfalls. Der schon von der sozialistischen Vorgängerregierung in Erwägung gezogene Verkauf der Lotteriegesellschaft liegt vorerst auf Eis, für sie wurde zu wenig geboten. Ob neben der (Teil-)Privatisierung des Flughafenbetreibers AENA die beiden größten Flughäfen des Landes, Madrid-Barajas und Barcelona-El Prat, gesondert für private Geldgeber geöffnet werden, ist noch offen. Privatkapital wird auch für die Staatsbahn RENFE gesucht, die nur einen Teil ihrer modernen Hochgeschwindigkeitsstrecken profitabel betreiben kann. Verschiedene Lokaladministrationen sind damit befasst, das teils undurchsichtige Netz öffentlicher Unternehmen zu verschlanken.

Einen ambitionierten Plan zum Bürokratieabbau verfolgt die Regierung auf kommunaler Ebene. Ziel ist, das Kompetenzgewirr zwischen Regionen, Provinzen und Kommunen zu entflechten. Leistungen sollen künftig aus einer Hand erbracht werden. Kleinstgemeinden müssen fusionieren. Das Bürgermeistergehalt wird in den Metropolen auf 100.000 Euro gedeckelt. Die Zahl der bisher frei von den Gemeinden bestimmten *asesores* (Berater) soll künftig von einem nach Bevölkerungsgröße gestaffeltem System geregelt werden und wird damit deutlich sinken. Erfüllt eine Gemeinde ihre Haushaltsauflagen nicht, kann die jeweils zuständige Provinzverwaltung ihre Kompetenzen zeitweise übernehmen. Das Einsparpotenzial dieser Maßnahmen beziffert die Regierung auf über sieben Milliarden Euro. Noch bevor es zur parlamentarischen Debatte kommt, hat die Sozialistische Partei harten Widerstand gegen das Projekt angekündigt.

Trotz positiver Nachrichten von den Finanzmärkten ist nicht davon auszugehen, dass die Regierung der Versuchung erliegt, die drastischen Sparmaßnahmen abzumildern oder gar zurückzunehmen. Neben der kritischen Lage der Staatsfinanzen ist die vielfach kolportierte Furcht Rajoy vor dem Verlust der spanischen Haushaltssouveränität, die mit einer „Rettung“ der viertgrößten Euro-Volkswirtschaft verbunden wäre, der Hauptgrund für die Standfestigkeit der Exekutive. Diese hält ungeachtet zunehmenden Widerstandes von Seiten der Gewerkschaften, der Beamten und verschiedener Berufsvereinigungen an ihrer Reformagenda fest. Einzig mehr Zeit für die Erfüllung des Drei-Prozent-Defizitkriteriums fordert Spanien. Auf dem internationalen Parkett werben spanische EU-Diplomaten mit Verweis auf die geleisteten Sparanstrengungen für eine Fristverlängerung – statt im Jahr 2014 soll der Haushaltssaldo erst zwölf oder 24 Monate später die Vorgaben des Euro-Stabilitätspakts erfüllen.

Spaniens Regierung mangelt es weder an Willen noch an Macht, notwendige Reformen anzuschieben. Im nationalen Parlament verfügt die Partido Popular (PP) mit 186 von 350 Mandaten über eine sichere absolute Mehrheit. Der Zusammenhalt innerhalb der Fraktion ist hoch. Abweichler traten bisher nicht in Erscheinung. Die Volkspartei regiert zudem im Großteil der spanischen *comunidades autónomas*: In zwölf der 17 autonomen Gemeinschaften des Landes stellt sie aktuell den Regierungschef.

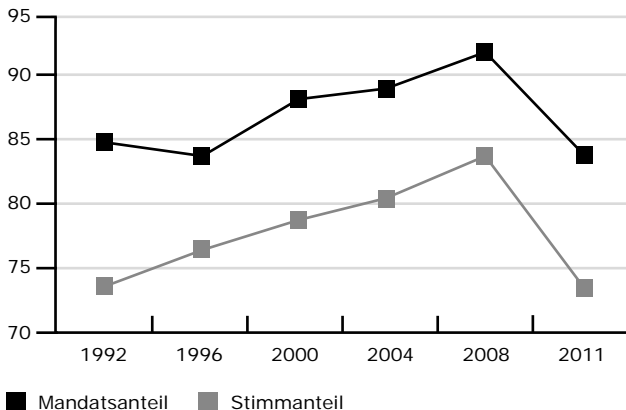
**Nie zuvor war die Dominanz der Konservativen im politischen System größer. Von einem parteipolitisch bedingten Reformstau kann in Spanien keine Rede sein.**

Nie zuvor war die Dominanz der Konservativen im politischen System größer. Von einem parteipolitisch bedingten Reformstau („Blockadepolitik“) kann deshalb in Spanien keine Rede sein. Auch auf institutioneller Ebene existieren keine Veto-Spieler, die einen Kurswandel der Regierung erzwingen könnten. Das Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional) spielt nicht zuletzt aufgrund seiner langwierigen Entscheidungsprozesse eine marginale Rolle im politischen Wettbewerb – schon gar nicht die eines „Ersatzgesetzgebers“, die seinem deutschen Pendant zuweilen attestiert wird. Spaniens oberste Justizbehörde, der Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), ist seit Jahren praktisch handlungsunfähig, da sich die beiden großen Parteien bei der Besetzung des Gremiums nicht einigen können.

Angesichts der Dominanz der Regierung war der doppelte Generalstreik, zu dem die spanischen Gewerkschaften im März und November 2012 aufriefen, eher ein Zeichen der Verzweiflung denn eine Machtdemonstration. Zwei Ausstände innerhalb eines Jahres – das war ein Novum in der Geschichte der parlamentarischen Monarchie. Trotz beachtlicher Beteiligung in Sektoren mit hohem Organisationsgrad (Öffentlicher Dienst, Transport, Automobilindustrie und Bergbau) stießen Forderungen nach einer nachfrageorientierten Wende in der Wirtschaftspolitik bei der Regierung auf taube Ohren.

Abb. 1

**Anteil der Stimmen und Mandate, die auf PP und PSOE im nationalen Parlament entfallen, 1993-2011, in Prozent**



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des spanischen Innenministeriums.

Spaniens Problem liegt nicht in der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems – diese ist unter den gegebenen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen hoch –, sondern in seiner mangelnden Konsensfähigkeit. Ministerpräsident Rajoy hatte diese Herausforderung in seiner Antrittsrede antizipiert. Er sagte: „Die Mehrheit ist ein exzellentes Instrument, um Entscheidungen durchzusetzen, aber nicht zwangsläufig das beste, um diese zu konzipieren. [...] Die Spanier selbst, und nicht die Regierung, müssen Motoren des Wandels, Reformprotagonisten und Akteure der [wirtschaftlichen] Erholung sein.“<sup>2</sup>

2 | Mariano Rajoy, „Discurso de Investidura del Presidente del PP“, Madrid, 19.12.2011, [http://pp.es/file\\_upload/noticias/pdf/5909-20111219132408.pdf](http://pp.es/file_upload/noticias/pdf/5909-20111219132408.pdf) [01.04.2013].

Doch gerade die Politik hat in der Vergangenheit versäumt, Konsens zu stiften. Seit der Jahrtausendwende dominieren Polarisierung und Konfrontation (*crispación*) den Parteienwettbewerb.<sup>3</sup> Dauerwahlkampf, Delegitimierung des politischen Gegners und geringe bis nicht vorhandene Konzessionsbereitschaft kennzeichnen die politische Kultur Spaniens in dieser Phase. Für die dominierenden Formationen im Parteiensystem war diese Strategie, gemessen an Wahlergebnissen, äußerst erfolgreich.<sup>4</sup> Gegenläufig zum europäischen Trend konnten die spanischen Volksparteien ihre Stimmen- und Mandatsanteile bis in das Jahr 2008 beständig ausbauen (Abb. 1). Der Preis für diese (ohnehin wieder eingebüßten) Geländegewinne der beiden großen Parteien wäre hoch, wenn es nicht gelingt, ein mehrheitlich geteiltes Einvernehmen über die Notwendigkeit der ökonomischen Reformen herzustellen.

### SPANIENS POLITIK BLEIBT POLARISIERT – DIE BÜRGER VERLANGEN GESCHLOSSENHEIT

**Wer gehofft hatte, die heftigste Wirtschaftskrise in der Geschichte der jungen Demokratie stoße bei der politischen Elite einen Gesinnungswandel an, wurde enttäuscht.**

Vorerst gestoppt wurde der Konzentrations-trend innerhalb des Parteiensystems von der Parlamentswahl im November 2011, die ganz im Zeichen der *crisis* stand. Der Wettbewerb

zwischen den Parteien blieb jedoch der gleiche – Konfrontation und Polarisierung dominierten den Wahlkampf. Wer gehofft hatte, die heftigste Wirtschaftskrise in der Geschichte der jungen Demokratie stoße bei der politischen

3 | Jaime Balaguer und Alberto Sanz, „La segunda ola de la crispación; competición y polarización en la VIII legislatura“, in: *Elecciones Generales 2008*, José Ramón Montero und Ignacio Lago (Hrsg.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010, 61-70; Walther L. Bernecker, „Politik zwischen Konsens und Konfrontation: Spanien im 21. Jahrhundert“, in: *Spanien heute*, ders. (Hrsg.), Frankfurt am Main, Vervuert, 2008, 85-109.

4 | Der Soziologe und ehemalige Kultusminister José María Maravall erklärt Parteitaktik zu Gunsten von Polarisierungs- und Konfrontationsstrategien mit Mobilisierungsbedürfnissen. Da sich eine Mehrheit der spanischen Bürger ideologisch in der Mitte und links davon einordnen würde, gelte es für die Konservativen, „urbane und gebildete“ Schichten, die zur Linken tendieren, von der Stimmabgabe abzuschrecken. Während sich die PP auf eine treue Stammwählerschaft verlassen könne, stünde man auf der anderen Seite des politischen Spektrums vor einem Mobilisierungsproblem: Die potenzielle PSOE-Wählerschaft setzte sich überproportional aus Unentschlossenen zusammen. José María Maravall, *La confrontación política*, Taurus, Madrid, 2008.

Elite einen Gesinnungswandel an, wurde enttäuscht. Spaniens Politik bleibt in der selbst gestellten Polarisierungsfalle gefangen.

Der PSOE-PP-Dualismus ist paradoxerweise in vielen Politikfeldern inszeniert. Sowohl Sozialisten als auch Konservative haben in der Regierungsverantwortung gezeigt, dass sich die europäischen Partner auf Zusagen aus Madrid verlassen können. Beide Formationen bekennen sich zum Ziel der Haushaltskonsolidierung. Im Eilverfahren einigten sich Volkspartei und PSOE im September 2011 auf eine Verfassungsänderung zur Aufnahme einer „Schuldenbremse“ in das spanische Grundgesetz. In der Wirtschaftspolitik muss man Unterschiede zwischen sozialistischen und konservativen Programm weiterhin „mit der Lupe suchen“.<sup>5</sup>

Weitgehender Übereinstimmung in ökonomischen Fragen zum Trotz, auf den Oppositionsbänken gerieren sich beide Parteien als Verteidiger des spanischen Wohlfahrtsstaates – ohne angesichts der offensichtlichen Herausforderungen, vor denen dieser steht, konstruktive Reformvorschläge auszuarbeiten. Demografischer Wandel<sup>6</sup> und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf etwa sind Themen, die durch die Wirtschaftskrise einerseits akzentuiert, andererseits fast völlig aus der öffentlichen Debatte verdrängt worden sind. Konservative und Sozialisten beschuldigen sich gegenseitig, Raubbau am Sozialstaat betrieben zu haben. Rajoys Kritik an den (spät) angestrebten Kürzungsprogrammen seines Vorgängers José Luis

**Konservative und Sozialisten beschuldigen sich gegenseitig, Raubbau am Sozialstaat betrieben zu haben.**

5 | Lothar Witte, „Hintergrundinformationen. Spanien hat gewählt“, Friedrich-Ebert-Stiftung Madrid, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/madrid/05787.pdf> [01.04.2013]. Eine empirische Analyse der Wahlprogramme beider Volksparteien kommt zum gleichen Ergebnis, vgl. Antonia Jiménez, „Competición política y representación democrática: la oferta electoral de los partidos“, in: *Elecciones Generales 2004*, José Ramón Montero, Ignacio Lago und Mariano Torcal (Hrsg.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2007, 65-102.

6 | Die nationale Statistikbehörde wies im Dezember 2012 auf Bevölkerungsschwund und Überalterung der Gesellschaft hin. Die Bevölkerungszahl wird in den nächsten 40 Jahren um ein Zehntel sinken, zu diesem Zeitpunkt sind bereits über ein Drittel der Spanier älter als 64 Jahre. „Proyecciones de Población 2012. Las tendencias demográficas actuales llevarían a España a perder una décima parte de su población en 40 años“, Instituto Nacional de Estadística, Pressemitteilung, 04.12.2012, <http://ine.es/prensa/np744.pdf> [01.04.2013].

Rodríguez Zapatero hat wohl einige seiner Wähler veranlasst zu glauben, das Sparen habe unter einer PP-Regierung ein Ende. Die Angriffe der Sozialisten auf den Kurs des Regierungschefs leiden an einem Glaubwürdigkeitsproblem. Bis Ende 2011 hatten sie als Regierungspartei Gelegenheit, „alternative Wege aus der Krise“ auch praktisch zu beschreiten. In der politischen Debatte wird trotzdem Schwarz-Weiß-Malerei betrieben. Dies fördert Politikverdrossenheit.

**Im sechsten Jahr der Wirtschaftskrise hat die überwältigende Mehrheit der Bürger ein klares Anliegen an die Politik: Sie soll Geschlossenheit zeigen.**

Politisches Angebot und gesellschaftliche Nachfrage liegen so weit auseinander wie selten in der jüngeren Geschichte Spaniens.

Im sechsten Jahr der Wirtschaftskrise hat die überwältigende Mehrheit der Bürger ein klares Anliegen an die Politik: Sie soll Geschlossenheit zeigen. Nach einer Studie des Meinungsforschungsinstitutes Metroscopia stimmen neun von zehn Befragten den Aussagen zu, ein „großer nationaler Pakt der wichtigsten Parteien zur Bekämpfung der Krise“ sei „ziemlich“ oder „sehr notwendig“. Satt 76 Prozent der Befragten sind sich aber sicher: Dies bleibt ein frommer Wunsch. Sie glauben nicht, dass in Madrid künftig konsensorientiert Politik gemacht wird. In aktuellen Umfragen verlieren PP und PSOE weiter an Boden. Bei einer Wahlbeteiligung von noch knapp der Hälfte der Wahlberechtigten (ein Minus von beinahe 20 Prozent im Vergleich zu den Parlamentswahlen 2011) wendet sich fast die Hälfte ihrer Wähler von der Regierungspartei ab, sie käme auf 22,5 Prozent. Die größte Oppositionspartei büßt auf ihr historisches Negativergebnis bei den letzten Wahlen nochmals acht Punkte ein und erhielt 20 Prozent der Stimmen. Die postkommunistische Izquierda Unida (IU) kann ihr Ergebnis von 2011 verdoppeln, die von der ehemaligen sozialistischen Abgeordneten Rosa Díez geführte Unión Progreso y Democracia (UPyD) sogar verdreifachen – beide Formationen kommen jeweils auf ungefähr 15 Prozent. Das restliche Fünftel der Stimmen verteilt sich auf Regionalparteien.<sup>7</sup>

7 | Studienergebnisse: „Barómetro Metroscopia“, *El País*, 13.01.2013; Wahlumfrage: „Metroscopia Barómetro electoral mayo 2013“, 13.05.2013.



## KORRUPTIONSSKANDALE UNTERGRABEN DIE AKZEPTANZ FÜR SPARPROGRAMME

Neben der geringen Bereitschaft innerhalb der politischen Elite, lagerübergreifend Initiativen anzustoßen, konterkarieren verschiedene Korruptionsskandale die Aufrufe zur Austerität und untergraben zugleich die gesellschaftliche Akzeptanz der Sparprogramme. Von den Enthüllungen bleibt keine Formation verschont. Ein Gericht verurteilte das katalanische Regierungsbündnis *Convergència i Unió* (CiU) im Januar 2013 wegen illegaler Parteienfinanzierung zur Rückzahlung von circa 300.000 Euro. In der sozialistischen Hochburg Andalusien hatte der Chef der regionalen Arbeitslosenvermittlung Fördergelder in Millionenhöhe an Parteigenossen, Familienangehörige und Bekannte ausgezahlt. Durch Ausstellen fingierter Rechnungen hat sich ein Direktor der PSOE-nahen Stiftung *Fundación Ideas* das Gehalt selbst aufgestockt. Der Fall Gürtel, in dem als Gegenleistung für Aufträge der öffentlichen Hand Anzüge und Krawatten an Politiker verteilt wurden, kostete den Regionalpräsidenten Valencias, Francisco Camps (PP), das Amt.

Schwerwiegender für die Volkspartei sind Vorwürfe, die im Zusammenhang mit der Veröffentlichung eines Notizbuchs erhoben werden, das der ehemalige PP-Schatzmeister Luis Bárcenas angeblich geführt haben soll. Demnach hätten verschiedene Mitglieder der Parteiführung, unter ihnen auch Mariano Rajoy, in den letzten zehn Jahren Gelder aus einer schwarzen Parteikasse erhalten.

Korruptionfälle gehörten während des wirtschaftlichen Aufschwungs zum politischen Tagesgeschäft und blieben meist auf Lokaladministrationen beschränkt, aufgrund ihrer Rolle bei der Ausweisung von Bauland und bei den Genehmigungsverfahren für Immobilienprojekte. Im Zuge der Wirtschaftskrise sinkt die Toleranzschwelle der Bürger gegenüber solchen Vergehen rapide. Die neuesten Enthüllungen versetzen dem Vertrauen in den Parteienstaat einen schweren Schlag. Eine überwältigende Mehrheit der Spanier glaubt, dass Politiker Korruptionfälle systematisch vertuschen. Immer mehr Menschen sehen ihre Repräsentanten zudem als eines der Probleme, unter denen

**Eine überwältigende Mehrheit der Spanier glaubt, dass Politiker Korruptionfälle systematisch vertuschen.**

das Land leidet, und nicht als Schlüssel zu deren Lösung.<sup>8</sup> Doch statt auf lückenlose Aufklärung setzt man im politischen Betrieb entweder auf Aktivismus (Ministerpräsident Rajoy und Oppositionschef Alfredo Pérez Rubalcaba veröffentlichten ihre Einkommensteuererklärung) oder auf populistische Maßnahmen (den Abgeordneten des Regionalparlaments von Castilla-La Mancha werden die Diäten gestrichen, sie erhalten nur noch Tagungsgeld). Während der Debatte zur Lage der Nation Ende Februar bot Mariano Rajoy allen Parlamentsfraktionen einen Antikorruptionspakt an. So soll unter anderem eine Reform des Parteiengesetzes die spanischen

**Mariano Rajoy bot allen Parlamentsfraktionen einen Antikorruptionspakt an. So soll eine Reform des Parteiengesetzes die spanischen Formationen bei Verstößen auch auf strafrechtlichem Wege belangen können.**

Formationen – statt wie bisher nur zivilrechtlich – bei Verstößen auch auf strafrechtlichem Wege belangen können.<sup>9</sup> Offen ist, ob solche Maßnahmen die Wagenburgmentalität verdrängen können, die bei Aufdeckung eines Skandals bisher verlässlich an den Tag gelegt worden ist.

### **DIE WIRTSCHAFTSKRISE DECKT EINE KRISE DES POLITISCHEN SYSTEMS AUF**

Vor beinahe vierzig Jahren stellte Konsensorientierung letztmals den Leitfaden spanischer Politik dar. Immer häufiger beschwören die nationalen Medien den „Geist der Transition“,<sup>10</sup> der nach dem Tod Francisco Francos 1975 den Übergang zur Demokratie ermöglicht hätte. Manche Kommentatoren betonen, die Herausforderungen seien damals sogar größer als heute gewesen (der Systemwechsel fand in einer Phase wirtschaftlicher Rezession statt, zudem wurde die Demokratie von putschwilligen Militärs bedroht). Wurde der lange als modellhaft bewertete spanische Übergang zur Demokratie zuletzt aufgrund einer verpassten gesellschaftlichen Aufarbeitung des Bürgerkrieges und der Franco-Diktatur kritisiert, steht nun die dominante Rolle von Parteiliten während der *transición* in der Schusslinie.

8 | Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), „Barómetro febrero 2013“.

9 | Weiterhin ist eine Stärkung des Tribunal de Cuentas vorgesehen – dem nun auch die parteinahen Stiftungen rechenschaftspflichtig sein sollen –, Regulierung der von den Parteien vergebenen Aufträge an Dritte, Veröffentlichungspflicht der Parteiangestelltenbezüge, Limitierung ihrer Sozialleistungsansprüche und Reduzierung ihrer Abfindungen.

10 | Etwa Josep Ramoneda, „Una nueva transición“, *El País*, 27.01.2013.

Diese hätten weite Teile der Verwaltung und des intermediären Systems (partei-)politischer Kontrolle unterworfen und so die Ausbildung einer als Korrektiv des Parteienstaates fungierenden Zivilgesellschaft verhindert.

Wer heute eine Neuordnung des institutionellen Arrangements der spanischen Demokratie fordert, vertritt keine Minderheitenposition mehr. Die Wirtschaftskrise deckt eine Krise des politischen Systems auf, deren Beginn lange vor den ökonomischen Turbulenzen liegt.

### **RUF NACH EINER „ZWEITEN TRANSITION“**

Der Ruf nach einer „zweiten Transition“ ist zum Jahresbeginn 2013 in Spanien allgegenwärtig. Die Mehrzahl der medial kursierenden Reformvorschläge zielt darauf ab, die Dominanz des faktischen Zweiparteiensystems (*bipartidismo*) zu brechen, Parteiführungen auf Kosten ihrer Basis zu schwächen und parteipolitischen Zugriff auf öffentliche Institutionen einzuschränken.

Forderungen nach einem neuen Wahlrecht erklingen regelmäßig im Vorfeld nationaler Parlamentswahlen. Die spanische Verhältniswahl in Wahlkreisen unterschiedlicher Größe (den Provinzen) benachteiligt kleine Parteien gesamtstaatlicher Reichweite, wie Izquierda Unida oder UPyD.<sup>11</sup> Mit einem reformierten Wahlrecht wird die Hoffnung auf eine ausgeglichene („gerechte“) Verteilung der Mandate und damit auf eine moderate Fragmentierung des Parteiensystems verbunden. Von Disproportionalitätseffekten profitieren dagegen beide Volksparteien sowie die Regionalisten, so dass eine Wahlrechtsreform trotz anhaltender Diskussionen unwahrscheinlich erscheint.

Neben verschiedenen Transparenzaufgaben, welche die Parteien im Zuge der Korruptionsskandale künftig erfüllen müssen, fordern Experten und Intellektuelle mehr innerparteiliche Demokratie und einen verstärkten „Wettbewerb der Köpfe“ innerhalb der Formationen. Eine der Überlegungen lautet, Parteien gesetzlich zur Abhaltung jährlicher Parteitage zu zwingen (bisher finden diese nur alle vier Jahre statt). Die in Spanien übliche Kooptation politischen

11 | Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6. Aufl., Verlag Barbera Budrich, Opladen/Farmington Hills, 2009, 357-361.

Führungspersonals durch die Parteispitze soll so erschwert werden. In der PSOE gibt es Überlegungen, zur Bestimmung ihrer Spitzenkandidaten – auf regionaler und nationaler Ebene – künftig Vorwahlen abzuhalten.

Befürworter eines „checks and balances“-Systems setzen ihre Hoffnungen in eine Justizreform. Politischer Einfluss bei der Besetzung der obersten Gerichte und Ernennung der Staatsanwälte soll erschwert oder ausgeschlossen werden. Die spanische Justiz könne dann als Korrektiv der Politik wirken. Ausgereifter sind Überlegungen, den aufgeblähten und ineffizienten (politischen) Beamtenapparat zu verkleinern. Allerdings trübt der sozialistische Widerstand gegen eine Reform der Kommunalverfassung die Aussichten

**Über die Rolle des Senats wird seit Verabschiedung der Verfassung im Jahr 1978 debattiert. Er genießt in der Bevölkerung den Ruf als Versorgungsanstalt für politisches Personal.**

auf einen Umbau des spanischen Autonomiestaates – und so auf eine konsequente Reduzierung hauptamtlichen politischen Personals. Es gilt, Pfründe zu verteidigen. Nicht nur dem ausländischen Beobachter erschließen sich selten die Funktionen der Provinz-*Diputaciones* oder der Regierungsgesandten (*Delegación del Gobierno*) samt Apparat in den Autonomen Regionen. Über die Rolle des Senats wird gar seit Verabschiedung der Verfassung im Jahr 1978 debattiert. Da er nicht als Vertretung der spanischen Regionen fungiert, genießt er in der Bevölkerung den Ruf als Versorgungsanstalt für politisches Personal.

Die leidenschaftlich geführten Debatten um die Neukalibrierung der spanischen Demokratie finden im Fernsehen und in den Meinungsspalten der Tageszeitungen statt, nicht in der politischen Arena. Dort hat man neben der Wirtschaftskrise das nächste Problem in den Griff zu bekommen: Den erstarkenden Separatismus in den peripheren Regionen des Staates.

## ZERREISSPROBE AN DER PERIPHERIE

Im Herbst 2012 zerbrach die informelle Koalition zwischen PSOE und Volkspartei im Baskenland, die dem Sozialisten Patxi López als erstem Vertreter einer nationalstaatlichen Formation das Ministerpräsidentenamt verschafft hatte. López hatte sich gegen den Sparkurs Rajoys gestellt. Aus den Neuwahlen Ende Oktober 2012 ging die radikale Linke als Sieger hervor, auch wenn die konservative Nationalpartei

das Amt des baskischen Regierungschefs (*lehendakari*) zurückerobert werden konnte. Die baskischen Nationalisten verfolgen aufmerksam die Entwicklungen in Katalonien.

In der nordostspanischen Region Katalonien löste eine separatistische Kehrtwende der regierenden Christdemokraten eine politische Krise auf nationaler Ebene aus. Nach zwei Jahren im Amt kündigte Ministerpräsident Artur Mas Neuwahlen für Ende November 2011 an. Erklärtes Ziel: Die absolute Mehrheit für seine *Convergència i Unió*, um ein Referendum über die Zukunft Kataloniens als „Neuer Staat in Europa“ abhalten zu können. Das Experiment schlug fehl, das Parteienbündnis verlor zwölf Sitze. Starke Gewinne verzeichneten die Linksrepublikaner (*Esquerra Republicana de Catalunya, ERC*). Diese unterstützen Mas bei den Unabhängigkeitsplänen, seinen Sparkurs wollten sie aber nicht mittragen. In der aktuellen Legislaturperiode ist die *Esquerra* in der luxuriösen Position, ihr genehme Regierungsvorhaben unterstützen zu können, ohne politische Verantwortung zu übernehmen. Eine Kabinettsbeteiligung lehnte die *ERC* ab.

Scheinbar besteht ein Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskrise und den Absatzbewegungen an der Peripherie des spanischen Staates. Im produktiven, aber am Tropf des Rettungsfonds für die spanischen Regionen (*Fondo de Liquidez Autonómica, FLA*) hängenden Katalonien fühlt man sich durch die Mittelverteilung der Zentralregierung diskriminiert. Generalitat-Chef Mas versuchte vor seinem Wechsel ins separatistische Lager, bei Mariano Rajoy für Katalonien ähnliche Privilegien bei der Steuererhebung herauszuschlagen wie sie das Baskenland und Navarra genießen. Bisher waren es vor allem linguistisch-kulturelle Konflikte, die zwischen den beiden größten Städten des Landes hitzig ausgetragen worden sind. Nun vertritt Barcelona die These, ohne Spanien gehe es Katalonien ökonomisch besser. Ein teils skurriler Zahlenstreit folgte, in dem beide Seiten namhafte Ökonomen für ihre Szenarien – wahlweise ein florierender „Neuer Staat in Europa“ beziehungsweise der nächste europäische Rettungskandidat – positionierten. Unabhängig von der Frage um die wirtschaftlichen Überlebenschancen eines katalanischen Zwergstaates ist die verhaltene Reaktion auf die

**In Katalonien fühlt man sich durch die Mittelverteilung der Zentralregierung diskriminiert. Ministerpräsident Artur Mas versuchte, Privilegien herauszuschlagen wie sie das Baskenland und Navarra genießen.**

internationale Werbekampagne der Generalitat die bisher größte Enttäuschung für Unabhängigkeitsbefürworter. Nach der Lossagung von Spanien nicht direkt Mitglied der Europäischen Union zu sein, bedeutet für einen Großteil der Katalanen doch ein zu großes politisches Risiko.

Eigentliche Ursache hinter dem Konfrontationskurs der katalanischen Christdemokraten ist jedoch die politische Lage nach den jüngsten Parlamentswahlen.

**Im Mehrebenensystem Spaniens führt eine absolute Mehrheit auf nationalstaatlicher Ebene zu einer Polarisierung der Positionen regionaler Akteure.**

Die regierende Volkspartei ist nicht auf ihre Stimmen im nationalen Parlament angewiesen, anders als die sozialistische Vorgängerregierung und die Regierung José María Aznar in ihrer ersten Amtszeit. Die CiU verliert an politischer Handlungsfähigkeit gegenüber der Zentralregierung – an just dieser wird sie jedoch von den katalanischen Wählern gemessen. Im Mehrebenensystem Spaniens führt eine absolute Mehrheit auf nationalstaatlicher Ebene zu einer Polarisierung der Positionen regionaler Akteure.<sup>12</sup>

Ein aktualisierter Konflikt zwischen Peripherie und Zentrum bindet nicht nur Kräfte, welche die Regierung zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Misere dringend benötigt. Den Sozialisten droht über die katalanische Frage gar eine Spaltung. Bei einer eher symbolischen Abstimmung über das „Recht Kataloniens, zu entscheiden“ brachen die katalanischen Abgeordneten zum ersten Mal die sozialistische Fraktionsdisziplin im Kongress. Die PSOE-Spitze hatte Anweisung gegeben, das Ansinnen abzulehnen. Welche Konsequenzen der Alleingang der Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) neben den verhängten Geldstrafen haben wird, ist offen. Eine Neuorganisation der Beziehungen zwischen PSOE und ihrer Schwesterpartei steht im Raum. Fest steht, dass die Autorität von Oppositionschef Rubalcaba gelitten hat. Er könnte versucht sein, eine härtere Gangart gegenüber dem Ministerpräsidenten zu wählen. Dem Land wäre dadurch nicht geholfen.

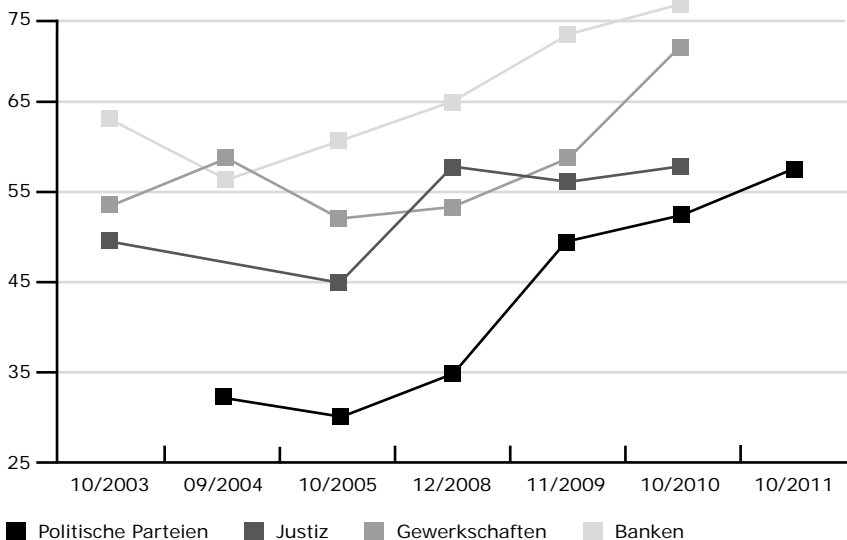
Das schwindende Vertrauen der Spanier nicht nur in die Politik, sondern auch in Organisationen des intermediären Systems und die Medien, zeigt sich nicht allein in

12 | Ein ähnliches Vorhaben des ehemaligen baskischen Ministerpräsidenten Juan José Ibarretxe fällt in die zweite Amtszeit Aznars, als dieser im Parlament über eine absolute Mehrheit verfügte.

Meinungsumfragen (siehe Abb. 2). Im März 2012 drückte zuerst die spanische Jugend durch wochenlange Besetzung der Puerta del Sol, eines zentralen Platzes in der Hauptstadt, ihre Unzufriedenheit mit dem Parteienstaat aus und forderte eine „richtige Demokratie“ (*democracia real ya*). Bei Versammlungen um das Parlament im September desselben Jahres fanden alle Altersschichten zusammen. Bilder massiver Demonstrationen sind in Spanien ein junges Phänomen. Beinahe resigniert schienen die Bürger auf die in immer kürzer werdenden Abständen verordneten Sparvorgaben ihrer Regierungen zu reagieren. „Die Spanier erlebten die aktuelle Wirtschaftskrise anfänglich wie eine Art Tsunami: Unerwartet, schnell und verheerend.“<sup>13</sup>

Abb. 2

### Kein oder wenig Vertrauen in Institutionen und Organisationen, Umfrageergebnisse in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Die Zeitreihe für die politischen Parteien ist angepasst.

Inzwischen ist der Protest etabliert. Doch anders als in Griechenland treibt die Wirtschaftskrise die spanischen Bürger nicht in die Arme extremistischer Formationen. Randparteien oder Populisten gibt es nicht in großer Zahl,

13 | José Juan Toharia, „La sanidad pública, intocable“, *El País*, 01.12.2012.

und sie profitieren nicht vom sozialen Unmut. Protestwähler und enttäuschte Wähler der Sozialisten begünstigten allerdings den Erfolg der Linkspartei IU bei den Parlamentswahlen. Bisher hat sie keine eigenen Themen setzen können.

### **SEHNSUCHT NACH DER NELKENREVOLUTION IN PORTUGAL**

Wie ihre Nachbarn wählten auch die Portugiesen im Zuge der Wirtschaftskrise nach vorgezogenen Neuwahlen eine sozialistische Regierung ab. Obwohl Premier José Sócrates den Ernst der ökonomischen Lage lange Zeit negierte, verzichtete die Partido Socialista (PS) auf einen personellen Neuanfang an ihrer Spitze. Bei den Parlamentswahlen im Juni 2011 verlor sie acht Prozent der Stimmen und 23 Sitze. Die konservative Partido Social Democrata (PSD) von Pedro Passos Coelho verzeichnete Gewinne in ähnlicher Größenordnung und stellt nun mit 108 Abgeordneten die stärkste Fraktion im portugiesischen Parlament. PSD und die rechtskonservative Partei Centro Democrático e

**Die Wahlbeteiligung verzeichnete bei den portugiesischen Parlamentswahlen 2011 mit 58 Prozent einen historischen Tiefstand. In der Region Bragança und auf den Azoren blieben über die Hälfte der Wahlberechtigten zu Hause.**

Social – Partido Popular (CDS-PP) unter Führung von Paulo Portas bilden die Regierung. Die Koalition verfügt mit 132 von 230 Mandaten über eine stabile Mehrheit in der Assembleia da República. Das kommunistisch-grüne Wahlbündnis Coligação Democrática Unitária (CDU) stagniert bei acht Prozent der Stimmen, der „Linksblock“ (Bloco de Esquerda) verlor gar die Hälfte seiner Mandate und kommt nur noch auf acht Abgeordnete. Die Wahlbeteiligung verzeichnete mit 58 Prozent einen historischen Tiefstand. In der Region Bragança und auf den Azoren blieben über die Hälfte der Wahlberechtigten zu Hause.

Auch in Portugal mangelt es nicht am Willen, Strukturformen anzupacken – zumal die „Troika“ die Einhaltung der im Memorandum festgelegten Maßnahmen genau überwacht. Für 2012 sollte das Defizit auf 4,5 Prozent der Wirtschaftsleistung und für das aktuelle Jahr auf unter drei Prozent gedrückt werden. Gespart wird vor allem bei den Bildungs- und Sozialausgaben. Subventionen wurden drastisch gekürzt. Die Mehrwertsteuer beträgt nun 23 Prozent, reduzierte Sätze (wie etwa im Gaststättengewerbe)



wurden gestrichen. Steuervergünstigungen fallen sowohl für Unternehmen als auch für Privatpersonen weg. Die Zahl der Beamten soll bis 2014 in der Zentralverwaltung jährlich um ein, auf regionaler Ebene um zwei Prozent sinken. Verschiedene Maßnahmen haben eine Effizienzsteigerung (und damit Kostensenkung) der öffentlichen Verwaltung zum Ziel. So sieht das Abkommen die Schaffung einer zentralen Steuerverwaltung vor. Weitere Behörden müssen zusammengelegt werden. Zudem soll die Zahl der Gemeinden deutlich unter den aktuellen Stand von 4.259 sinken. Bei der Privatisierung von Staatsbetrieben hat Portugal seine Aufgaben bereits erfüllt. Die öffentlichen Anteile am Energieversorger EDP und am Stromnetzbetreiber REN konnten für knapp 3,3 Milliarden Euro an chinesische Investoren verkauft werden. Für den Flughafenbetreiber ANA zahlte ein französischer Konzern weitere drei Milliarden Euro. Die gesetzte Marke von Privatisierungserlösen über fünf Milliarden Euro wurde damit erreicht.

**Bei der Privatisierung von Staatsbetrieben hat Portugal seine Aufgaben bereits erfüllt. Die öffentlichen Anteile am Energieversorger EDP und am Stromnetzbetreiber REN konnten an chinesische Investoren verkauft werden.**

In bisher sieben Besuchen hatten die Troika-Gesandten nur wenig an der portugiesischen Regierung auszusetzen. Ministerpräsident Passos Coelho legt einen beachtlichen Reformeifer an den Tag. Die Sparauflagen werden übererfüllt. Selbst vor der Streichung zweier katholischer und zweier geschichtspolitischer Feiertage (Fronleichnam und Mariä Himmelfahrt sowie Loslösung von Spanien und Ausrufung der Republik) schreckte der Regierungschef nicht zurück. An den Finanzmärkten ist das langsam zurückkehrende Vertrauen an den Kursen für kurzfristige Staatsanleihen ablesbar. Die Anfang April gefällte Entscheidung des Verfassungsgerichtes, welche Teile des aktuellen Haushaltplans für verfassungswidrig erklärt, bereitet der konservativen Regierungskoalition allerdings Kopfschmerzen. Nun müssen knapp 1,3 Milliarden Euro an anderer Stelle eingespart werden.

Obwohl die Portugiesen verkürzten und nationalistischen Antworten auf die Krise in den jüngsten Parlamentswahlen eine klare Absage erteilten, steht die Regierung im Besonderen und die Politik im Allgemeinen unter enormem Druck. Sinkende Löhne mögen die Wettbewerbsfähigkeit des Landes verbessern, sie mindern aber auch die

Zufriedenheit der Bürger. Für Kabinettsmitglieder sind öffentliche Auftritte zum Spießbrutenlauf geworden. Meist junge Demonstranten vereiteln verlässlich jeden Versuch, Reden zu halten oder an Diskussionsveranstaltungen teilzunehmen. In Portugal wie in Spanien geht der Blick zurück in die Vergangenheit. Plakate, die das Militär zu einer zweiten „Nelkenrevolution“ aufrufen, sind bei Demonstrationen zwar in der Minderheit. Die neue Popularität eines Revolutionsschlagers (Grândola, Vila Morena von José Afonso) zeigt jedoch das aktuelle Befinden vieler Portugiesen: eine Mischung aus Nostalgie und Aufbruchsstimmung.

Ähnlich wie in Spanien wirkt sich der soziale Druck auf die Beziehungen zwischen Regierung und Opposition aus. Der neue starke Mann der Sozialistischen Partei, Generalsekretär José António Seguro, geht zum Reformkurs der Regierung auf Abstand. Bei der Haushaltsabstimmung 2012 hatten sich die Sozialisten noch enthalten. Ein Jahr später stimmte die PS mit den anderen Oppositionsparteien gegen den Haushalt und neue Einschnitte in Höhe von vier Milliarden Euro. Obwohl seine Partei zu den Unterzeichnern des Memorandums gehörte, forderte Seguro in einem offenen Brief an die drei Troika-Institutionen eine Revision der Abmachung. Portugal stehe „an der Schwelle einer sozialen Tragödie“. Die Portugiesen hätten viele Opfer gebracht, doch ohne die erwarteten Ergebnisse. Tatsächlich liegen die makroökonomischen Kennzahlen des Landes nach wie vor im roten Bereich. Das Defizitziel wurde

**Meist junge und gut ausgebildete Portugiesen verlassen das Land in Richtung der ehemaligen Kolonien Angola, Brasilien und Mosambik. Auslandsinvestitionen nach Portugal kommen nun verstärkt aus Südwest-Afrika.**

im vergangenen Jahr nach Angaben des Statistikamtes mit über sechs Prozent des BIP deutlich verfehlt. Die Arbeitslosenquote beträgt 17,5 Prozent – Tendenz steigend. Meist junge und gut ausgebildete Portugiesen verlassen das Land in Richtung der ehemaligen

Kolonien Angola, Brasilien und Mosambik. Auslandsinvestitionen nach Portugal kommen nun verstärkt aus Südwest-Afrika. Seit Angola zum zweitgrößten Ölförderer Afrikas aufgestiegen ist, investiert das Land im großen Stil in den portugiesischen Banken- und Energiesektor.

## FAZIT

Die beiden Länder auf der Iberischen Halbinsel stehen vor politischen Herausforderungen, die den ökonomischen in nichts nachstehen. Nachdem wichtige Wirtschaftsreformen durchgeführt oder zumindest angestoßen worden sind, gilt es, nach dem Vertrauen der Finanzmärkte in Spanien und Portugal dasjenige der Bürger in ihre Demokratien zurückzugewinnen. Die Aussichten sind bei Weitem nicht so düster wie oft beschworen. Extremisten und Antidemokraten reüssieren trotz schwerer Wirtschaftskrise nicht auf der Iberischen Halbinsel. Die politische Willensbildung findet nach wie vor in den Parlamenten in Madrid und Lissabon statt – nicht auf der Straße. Dies ist ein Zeichen für die Stabilität der jungen Demokratien. Bis die Strukturreformen in beiden Ländern ökonomische Ergebnisse liefern, sind politische Reformen zur Erhaltung dieser Stabilität notwendig. Sollte sich bei den Bürgern der Eindruck festsetzen, die Reformagenda sei ein Elitenprojekt, ist sie zum Scheitern verurteilt. Wie auch immer dies konkret umgesetzt werden mag, die politische Klasse darf sich den Rufen nach mehr Verlässlichkeit nicht länger verschließen. Der Klientelismus in Politik und öffentlicher Verwaltung muss einer Meritokratie weichen, in der Positionen auf der Grundlage von Qualifikation und Leistungsbereitschaft besetzt werden. Dazu gehört ein umfassender Bürokratieabbau.

Zur Umsetzung solch weitgehender Projekte ist Konsens zwischen den großen Parteien unabdingbar. Darin besteht zurzeit vielleicht die größte Herausforderung, sowohl in Spanien als auch in Portugal. Die politische Elite ist gefordert. Ein „Weiter so“ wird es nicht geben können.



Steffen Krüger leitet das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Demokratischen Republik Kongo.

## DIE M23-REBELLION

### EIN WEITERES KAPITEL DER GEWALT IM OSTEN KONGOS

*Steffen Krüger*

Die Provinzen Nord-Kivu und Süd-Kivu im Osten der Demokratischen Republik Kongo haben sich in den vergangenen Jahren einmal mehr als Epizentrum verschiedener Konflikte in der Region der Großen Seen in Afrika etabliert. Die zehn Millionen Einwohner zählenden Provinzen wurden während der drei Kongokriege zwischen 1996 und 2006 besonders in Mitleidenschaft gezogen. Sie sind seit Jahren Schauplatz von Plünderungen, willkürlichen Morden und weiteren Verbrechen durch verschiedene Konfliktparteien. Die Region ist sehr dicht besiedelt und reich an Bodenschätzen. Die Vorkommen an Gold, Diamanten, Zinn, Coltan<sup>1</sup> und andere Rohstoffe sind Hunderte Milliarden Euro wert.

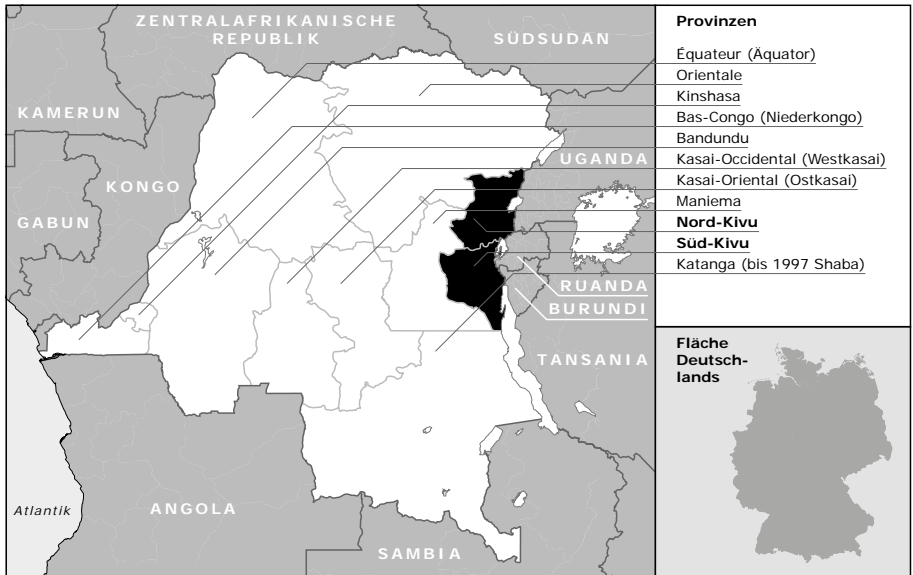
Im April 2012 begann die M23-Rebellion<sup>2</sup> mit einer Meuterei von 600 kongolesischen Soldaten und brachte eine neue Welle der Gewalt und Zerstörung in die Region. Viele Frauen, Kinder und Männer wurden Opfer des Konfliktes und mehr als 900.000 Menschen mussten zum wiederholten Male aus ihren Häusern flüchten. Die genauen Zahlen kennt niemand, da viele Menschen auf sich allein gestellt sind und kaum Zugang zu Hilfe haben. Die Kämpfe haben mittlerweile aufgehört, aber die Unsicherheit, dass ein neuer Konflikt ausbrechen könnte, bleibt. Verschiedene internationale und nationale Akteure haben in den vergangenen Monaten die Ereignisse analysiert und Lösungen für einen dauerhaften Frieden besprochen.

1 | Coltan ist ein Erz, aus dem hauptsächlich das Metall Tantal hergestellt wird. Tantal wird in Kondensatoren für Laptops und Mobiltelefone verwendet.

2 | M23 steht für den 23.03.2009, das Datum eines nunmehr gescheiterten Friedensabkommens zwischen der kongolesischen Regierung und Rebellengruppen.

Abb. 1

### Provinzen der Demokratischen Republik Kongo und Konfliktregionen Nord- und Süd-Kivu



### DIE ENTSTEHUNG DER M23-REBELLION

Die brutale Ermordung von über 800.000 Tutsi und gemäßigten Hutu im Nachbarstaat Ruanda innerhalb weniger Wochen im Jahre 1994 war ein dramatisches Ereignis. Bis heute hat dieser Völkermord Auswirkungen auf die gesamte Region. Er gilt auch als Ausgangspunkt für die M23-Rebellion.

Der Völkermord wurde durch die von Tutsi dominierte Ruandische Patriotische Front (Front Populaire Rwandais, FPR) gestoppt.<sup>3</sup> Die FPR übernahm innerhalb kurzer Zeit die Kontrolle über das Land. Aus Angst vor Racheakten flüchteten daraufhin mehr als zwei Millionen Hutu in das benachbarte (damalige) Zaire. Darunter befanden sich auch ca. 25.000 bewaffnete Hutu-Milizen, die Mitschuld

3 | Die Ruandische Patriotische Front (FPR) wurde 1985 von Nachfahren ruandischer Tutsi in Uganda gegründet. Die FPR führte von 1990 bis 1994 einen Guerillakrieg gegen die von Hutu dominierte ruandische Armee. Von ihren Militärbasen im südlichen Uganda griffen die Milizen, meist erfolgreich, den Norden Ruandas an.

an dem Völkermord in Ruanda trugen und nun die Tutsi-Bevölkerung in Zaire bedrohten.

Da der langjährige (zairische) Diktator Mobutu Sese Seko die Hutu-Milizen unterstützte, entsandte die neue ruandische FPR-Regierung ihre eigenen Milizen nach Zaire und rüstete die dort lebenden Tutsi auf. In den folgenden zwölf Jahren fanden insgesamt drei verheerende Kriege statt, bei denen es unter anderem um die Hutu/Tutsi-Problematik im Kongo<sup>4</sup> ging. Insbesondere die Gebiete im Osten Kongos an der Grenze zu Ruanda wurden in große Mitleidenschaft gezogen.

Im Dritten Kongokrieg<sup>5</sup> von 2006 bis 2009 kämpfte die kongolesische Regierung gegen die Rebellenbewegung Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP). Der CNDP wurde von der ruandischen Regierung unterstützt, um insbesondere die Hutu-Miliz Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) zu bekämpfen. Weitere Ziele der CNDP war der Umsturz der kongolesischen Regierung und laut Aussage lokaler Experten auch die Durchsetzung von wirtschaftlichen Interessen Ruandas im rohstoffreichen Osten des Kongos. Der Krieg endete mit einer plötzlichen Aufgabe der Rebellen, nachdem interne Machtkämpfe den CNDP merklich geschwächt hatten. Am 5. Januar 2009 verkündete der hochrangige CNDP-Militärführer Bosco Ntaganda<sup>6</sup> die Absetzung des bisherigen Chefs des CNDP, Laurent Nkunda. Ntaganda bot einen Waffenstillstand an und begann Verhandlungen mit der kongolesischen Regierung. In dem Waffenstillstandsabkommen zwischen den beiden Konfliktparteien wurde vereinbart, 6.200 CNDP-Rebellen in die regulären kongolesischen Streitkräfte Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) einzugliedern.<sup>7</sup>

4 | Nachdem Laurent Kabila den Diktator Mobutu Sese Seko gestürzt hat, wurde Zaire 1997 in die Demokratische Republik Kongo umbenannt. Im Text wird auch Kongo oder DR Kongo benutzt. Davon unterscheidet sich die Republik Kongo oder Kongo-Brazzaville.

5 | Der Dritte Kongokrieg wird auch als Kivukrieg bezeichnet.

6 | Bosco Ntaganda, der von seinen Anhängern „Terminator“ genannt wird, ist seit 2006 ein vom Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) gesuchter Kriegsverbrecher. Die Anklage bezieht sich auf die Rekrutierung und den Einsatz von Kindersoldaten.

7 | Waffenstillstandsabkommen vom 16.01.2009. Neben der CNDP wurden auch Mitglieder von 20 weiteren Milizen in die FARDC integriert.

Die beiden CNDP-Unterzeichner, Bosco Ntaganda und Sultani Makenga, erhielten hohe Generalposten beim kongolesischen Militär. Sie errichteten allerdings eine Parallelstruktur innerhalb der Streitkräfte. In den folgenden Monaten wurden die ehemaligen CNDP-Rebellen im Wesentlichen zur Bekämpfung der Hutu-Milizen (FDLR) in der DR Kongo eingesetzt. Diese Armeeoperation erhielt den Namen Amani Leo. Im Anschluss an das Waffenstillstandsabkommen wurde am 23. März 2009 in der Provinzhauptstadt Goma ein Friedensvertrag zwischen der kongolesischen Regierung und dem CNDP geschlossen. Es wurde unter anderem vereinbart, die CNDP als politische Partei zuzulassen, politische Gefangene freizulassen sowie weitere politische und wirtschaftliche Versöhnungsmaßnahmen voranzutreiben. Die Regierung Kongos sollte zudem ihre Armee reformieren und die lokale Verwaltung demokratisieren.<sup>8</sup>

Bis auf die nur langsam voranschreitende Integration der CNDP-Rebellen in die Armee zeigte die kongolesische Regierung jedoch nur wenig Interesse an der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen. Die politische Partei CNDP trat bei den nationalen Parlamentswahlen 2011 als Partner innerhalb der Parteienallianz um Präsident Joseph Kabila an. Seit ihrer Gründung tritt die Partei allerdings kaum in Erscheinung. Trotz des Sieges der Kabila-Parteienallianz hatte sie wenig Erfolg in der kongolesischen Politik. Die bereits erwähnte CNDP-Parallelstruktur innerhalb des kongolesischen Militärs wurde in den östlichen Kivu-Provinzen zunehmend mächtiger und war in den Schmuggel von Gold und anderen Rohstoffen involviert. Die kongolesische Regierung versuchte ab 2012, sie schrittweise aufzulösen. Dazu wurde die militärische Mission Amani Leo beendet, welche die FDLR-Miliz bekämpfen sollte.

**Die CNDP trat bei den nationalen Parlamentswahlen 2011 als Partner innerhalb der Parteienallianz um Präsident Joseph Kabila an. Seit ihrer Gründung tritt sie allerdings kaum in Erscheinung.**

Im April 2012 kündigte Präsident Kabila an, der internationalen Gemeinschaft bei der Verhaftung des angeklagten Kriegsverbrechers General Bosco Ntaganda behilflich zu sein. Daraufhin meuterten die beiden CNDP-Unterzeichner Ntaganda und Makenga, nun FARDC-Generäle, mit ca. 600

8 | Das Abkommen wurde seinerzeit durch die damaligen Präsidenten Olsusegun Obasanjo (Nigeria) und Benjamin William Mkapa (Tansania) mit unterzeichnet.

verbündeten Soldaten. Die vorwiegend aus ehemaligen CNDP-Rebellen bestehende Meutereibewegung nannte sich M23, nach dem Datum des nunmehr gescheiterten Friedensabkommens vom 23. März 2009.

### BEGINN DER M23-REBELLION

In den ersten Wochen konnten die M23-Rebellen recht schnell kongolesische Gebiete an den Grenzen zu Uganda und Ruanda erobern. Dies lag daran, dass die M23 militärisch besser aufgestellt war, strategische Bündnisse mit anderen Rebellen Gruppen einging und die Rebellion anfangs Zuspruch in der Bevölkerung fand.

**Die Forderungen der M23 nach mehr wirtschaftlicher Entwicklung wurden von der verarmten Bevölkerung positiv aufgenommen.**

Die Regierung in Kinshasa hatte trotz vieler Versprechen und Verträge die Situation der lokalen Bevölkerung bisher stark vernachlässigt und ließ den kriminellen Schmuggelnetzwerken freien Lauf. Einige Regierungsmitglieder verdienten dabei sehr gut mit. Die Forderungen der M23 nach mehr wirtschaftlicher Entwicklung in den Kivu-Provinzen wurden daher von der verarmten Bevölkerung positiv aufgenommen.

Nach dem Vorbild anderer Rebellen Gruppen stellte die M23 eine eigene Regierung und ein Finanzsystem auf. Chef des politischen Flügels wurde im Juli 2012 Jean-Marie Runiga, der bereits die politischen Aktivitäten des CNDP koordiniert hatte. Runiga, ein hochrangiges Mitglied der kongolesischen Erweckungskirche, bildete ein Kabinett und organisierte Pressekonferenzen. Wichtige finanzielle Einnahmequellen waren die besetzten Minen sowie Zölle an Straßen oder Grenzübergängen zum Nachbarstaat Uganda. Zudem wurden Steuern erhoben, aber auch Dörfer ausgeraubt. Zum Teil machte die M23 Profite durch Eintrittsgelder, die ausländische Touristen in den besetzten Nationalparks zahlen müssen.

Obwohl die M23-Rebellion bei Weitem nicht die Truppenstärke ihrer Vorgängerorganisation CNDP erreichte,<sup>9</sup> konnte sie große Gebiete in der Provinz Nord-Kivu einnehmen und sich gegen die kongolesische Armee behaupten.

9 | Der Nationale Kongress zur Verteidigung des Volkes (CNDP) verfügte über 6.000 bis 8.000 Mann. Die M23-Rebellion hatte im Mai 2012 600 und im November 2012 laut Schätzungen der MONUSCO 2.000 Mann zur Verfügung.



Im Juli 2012 ging die kongolesische Regierung ein Waffenstillstandsabkommen mit den M23-Rebellen ein. Zu dieser Zeit wurde ein Expertenbericht der Vereinten Nationen veröffentlicht, der bewies, dass Ruanda die M23-Rebellen mit Logistik, Ausrüstung und sogar Truppen unterstützte.<sup>10</sup> In dem Bericht wird geschildert, dass die M23-Anführer direkte Befehle aus Ruanda erhalten haben. Im Fokus der Ermittlungen stand dabei der ruandische Verteidigungsminister James Kabarebe, der in den 1990er Jahren Seite an Seite mit Kabila gegen Mobutu kämpfte. Neben wirtschaftlichen Interessen sind die Kivu-Provinzen eine wichtige Pufferzone für Ruanda, um sich gegen Hutu-Milizen zu schützen. Die ruandische Regierung bestritt diese Anschuldigungen vehement.



M23-Rebellen im Juli 2012 in Bunagana. | Quelle: Peter Greste, Al Jazeera English (CC BY-SA).

Ein weiterer Vorwurf in dem Expertenbericht richtete sich an den General und Stabschef der kongolesischen Landstreitkräfte, Gabriel Amisi. Dieser fungiere als Waffenhändler, der verschiedene Rebellen Gruppen aus Beständen der

10 | Der endgültige Bericht wurde in dem Brief des Vorsitzenden des VN-Sicherheitsrates veröffentlicht. VN-Sicherheitsrat, „Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council“, S/2012/843, 15.11.2012, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2012/843](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/843) [12.04.2013].

kongolesischen Armee FARDC versorge und sich lange Zeit an den Minen im Osten des Landes bereichert habe. Auch beliefere er die M23 mit Waffen und Munition. General Amisi wurde aufgrund dieser Vorwürfe von Präsident Joseph Kabila am 22. November 2012 suspendiert.

### **DIE EINNAHME DER PROVINZHauptSTADT GOMA**

Trotz des Waffenstillstandsabkommens nahmen die Kämpfe im Herbst 2012 wieder zu. Die M23-Rebellen konnten ihre Vormacht in der rohstoffreichen Region Masisi im Norden der Provinz Nord-Kivu nicht mehr halten und Uganda blockierte einen Grenzübergang, der bis dato eine wichtige Zolleinnahmequelle für die M23 war. Es zeichnete sich ab, dass die Rebellen in Richtung Provinzhauptstadt Goma marschieren würden. Die Millionenstadt direkt an der ruandischen Grenze ist das Regierungs- und Verwaltungszentrum der Provinz Nord-Kivu und ein wichtiger Handelsposten.

**Man versuchte, ehemalige Rebellen und die vielen Deserteure mit einem Monatssold von ca. 150 US-Dollar zu gewinnen. Es gab allerdings auch Zwangsrekrutierungen für die M23, auch von Kindern und Jugendlichen.**

Am 18. November stand M23 nur wenige Kilometer vor der Stadt Goma. Bei den ersten Kämpfen mussten die Rebellen hohe Verluste hinnehmen. Die Lücken wurden durch weitere Rekrutierungen in den besetzten Gebieten aufgefüllt.

Insbesondere versuchte man, ehemalige Rebellen und die vielen Deserteure mit einem Monatssold von ca. 150 US-Dollar zu gewinnen. Einige folgten der M23 freiwillig. Es gab allerdings auch Zwangsrekrutierungen, auch von Kindern und Jugendlichen.<sup>11</sup> Nach und nach wurden die ersten FARDC-Stellungen durchbrochen und einige Stadteile eingenommen. Am 20. November fiel die Stadt ganz in die Hände der M23-Rebellen.

Human Rights Watch berichtet von 24 Ermordungen durch die M23, 21 der Opfer waren Zivilisten.<sup>12</sup> Insbesondere zielten die Rebellen auf Regierungs- und Justizbeamte ab. Laut Berichten von Einwohnern Gomas wurden Zivilisten

11 | In einem Bericht zeigt die amerikanische NRO Human Rights Watch die brutalen Rekrutierungsmethoden der M23 auf. „DR Congo: M23 Rebels Committing War Crimes“, Human Rights Watch, 11.09.2012, <http://hrw.org/news/2012/09/11/dr-congo-m23-rebels-committing-war-crimes> [14.04.2013].

12 | „DR Congo: War Crimes by M23, Congolese Army“, Human Rights Watch, 05.02.2013, <http://hrw.org/news/2013/02/05/dr-congo-war-crimes-m23-congolese-army> [12.04.2013].

verletzt und viele Häuser geplündert oder zerstört, darunter auch Gebäude der Verwaltung und der Polizei. Viele Menschen suchten Schutz in Flüchtlingslagern, die schon bald überfüllt waren. Da die kongolesische Armee bei ihrem Abzug die Stromversorgung der Wasserwerke zerstört hatte, gab es Probleme bei der Versorgung mit Trinkwasser.



Auf der Flucht: Zahlreiche Zivilisten litten unter den Kämpfen zwischen den M23-Rebellen und der kongolesischen Armee. Flüchtlingslager waren bald überfüllt. | Quelle: Kate Holt, Oxfam (CC BY-NC-ND).

Unverständlich ist, warum sowohl die Regierung in Kinshasa als auch die Militärführung die M23-Rebellion so lange unterschätzt haben und wie es möglich war, dass ein paar Hundert Rebellen eine Millionenstadt innerhalb weniger Tage einnehmen konnten. Aussagen lokaler Experten zufolge wurden eine Reihe militärischer Fehlentscheidungen getroffen, zudem wurde die Schwäche der in Goma stationierten FARDC-Einheiten ignoriert. Beim Einmarsch der M23-Rebellen waren zwar auch circa 1.500 Soldaten der VN-Friedensmission MONUSCO<sup>13</sup> in Goma stationiert, diese konnten allerdings aufgrund ihres Mandats nicht in den

13 | Die Friedensmission United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO) ist seit November 1999 in der Demokratischen Republik Kongo tätig. Die derzeit größte Friedensmission hat eine Stärke von knapp 20.000 Männern und Frauen. Ein Großteil davon sind Soldaten aus Indien, Pakistan, Nepal, Uruguay und Süd Afrika. Zudem gibt es ca. 300 Polizisten und 2.300 zivile Experten. Das Jahresbudget der Mission beträgt ca. 1,4 Milliarden US-Dollar.

Konflikt eingreifen. Das damalige Mandat, beschlossen in einer Resolution des VN-Sicherheitsrats, beschränkte sich auf den Schutz der Zivilbevölkerung und die Zusammenarbeit mit den kongolesischen Streitkräften FARDC. Nachdem bekannt wurde, dass die Übernahme der Stadt durch M23 unmittelbar bevorstand, flohen die FARDC-Soldaten und ließen MONUSCO und die Zivilbevölkerung zurück. Die MONUSCO konnte nur einige Notevakuierungen wichtiger kongolesischer Regierungsvertreter durchführen. Ein weiteres militärisches Eingreifen hätte nach Einschätzung der UNO nur weitere Menschenleben gekostet.

### **DIE VERBRECHEN DER KONGOLESISCHEN ARMEE IN MINOVA**

Bei ihrem Rückzug aus der Stadt Goma beging die FARDC in dem Ort Minova eines der schlimmsten Gewaltverbrechen in diesem Konflikt. Minova befindet sich nicht weit von Goma entfernt und war für einige Tage Rückzugsgebiet der FARDC. Beim Abzug brachen die Kommandostrukturen der FARDC auseinander, einige Einheiten waren tagelang verschwunden und Soldaten begannen zu plündern. Laut einem MONUSCO-Bericht wurden in Minova zwischen dem 20. und 30. November insgesamt 126 Fälle von Vergewaltigungen und zwei Ermordungen durch die kongolesische Armee registriert. Was in Minova geschah, beschrieb ein beteiligter kongolesischer Soldat in der englischen Zeitung *The Guardian*: „Fünfundzwanzig von uns taten sich zusammen und beschlossen, dass jeder einzelne zehn Frauen vergewaltigen sollte, und das taten wir, [...] Ich habe 53 Frauen vergewaltigt. Und Kinder von fünf oder sechs Jahren.“<sup>14</sup> Erst der Einsatz des kurz zuvor ernannten Chefs des kongolesischen Heeres, Generalleutnant François Olenga, und der Militärpolizei konnten die Übergriffe stoppen.

Unmittelbar im Anschluss wurden neun Soldaten festgenommen. Gerade einmal zwei von ihnen wurden wegen Vergewaltigungsvorwürfen verhaftet, sieben weiteren Soldaten warf man Plünderungen vor. Bis auf eine halbherzige Untersuchung der Vorfälle und leere Versprechen haben weder die FARDC noch die kongolesische Regierung etwas

14 | Pete Jones, „Congo: We did whatever we wanted, says soldier who raped 53 women“, *The Guardian*, 11.04.2013, <http://guardian.co.uk/world/2013/apr/11/congo-rapes-g8-soldier> [22.04.2013].

unternommen, die Verantwortlichen für dieses Verbrechen zu finden. Sowohl die lokale Bevölkerung als auch die internationale Gemeinschaft reagierten empört auf dieses Verhalten.

Vergewaltigungen an Frauen, Kindern und zum Teil auch Männern werden häufig als Kriegswaffe eingesetzt, um dem Gegner dauerhafte seelische und körperliche Schäden zuzufügen. Das Beispiel in Minova hat allerdings auch gezeigt, dass selbst Angehörige der eigenen Seite Opfer von Vergewaltigungen werden können. Im Kongo herrscht bei vielen Rebellen und Soldaten der Aberglaube, dass Geschlechtsverkehr mit Minderjährigen vor Schussverletzungen oder dem HI-Virus schützt. Mittlerweile gibt es eine Reihe von nationalen und internationalen Initiativen, die auf die Probleme aufmerksam machen. Einige Monate nach dem Vorfall besuchten die Schauspielerinnen Angelina Jolie und der britische Außenminister William Hague die Krisenregion und machten sich ein Bild von der Situation der Frauen. Hague machte darauf aufmerksam, dass seit 1996 mehr als 500.000 Frauen vergewaltigt wurden. Dass von den Tätern nur ein Bruchteil vor Gericht angeklagt wurde, verstärkte nur die Kultur der Straflosigkeit.<sup>15</sup>

## DIE M23 ZIEHT SICH ZURÜCK

Am 1. Dezember 2012 haben die M23-Rebellen Goma wieder verlassen und ca. 20 Kilometer nördlich der Stadt Stellung bezogen. Danach begannen Verhandlungen mit der kongolesischen Regierung in der ugandischen Hauptstadt Kampala. Die Forderungen der M23-Rebellen bezogen sich vor allem auf die Einhaltung des Abkommens vom 23. März 2009. Zusätzlich forderte die M23-Delegation mehr Schutz der politischen Opposition und die Aufklärung von Morden an Oppositionellen im Kongo, die Freilassung politischer Gefangener, die Auflösung der nationalen Wahlkommission CENI sowie die Einberufung einer neuen Nationalversammlung. Die kongolesische Regierung, die anfangs nur zögerlich an den Verhandlungen

**Die Forderungen der M23-Rebellen bezogen sich vor allem auf die Einhaltung des Abkommens vom 23. März 2009. Zusätzlich forderte die Delegation mehr Schutz der politischen Opposition.**

15 | William Hague, „William Hague Reflects on Preventing Sexual Violence – An Op-ed by Foreign Secretary William Hague“, 11.04.2013, <http://gov.uk/government/world-location-news/william-hague-reflects-on-preventing-sexual-violence> [15.04.2013].

teilnahm, verlangte die Auflösung der M23 und wollte Klarheit über die Rolle Ruandas in dem Konflikt.

Im April 2013 dauerten die Verhandlungen noch an. Obwohl erste Vereinbarungen getroffen wurden, sind dauerhafte Lösungen nicht in Sicht. Die kongolesische Seite spielt auf Zeit, um zu sehen, wie lange die M23 noch bestehen bleibt. In der Zwischenzeit haben sich die Delegationen verkleinert, da die Mittel knapp werden.

Gleichzeitig begannen auch Absprachen zwischen den Staaten der Region im Rahmen der Afrikanischen Union und der Internationalen Konferenz der Region der Großen Seen (International Conference on the Great Lakes Region, ICGLR<sup>16</sup>). Der Konflikt mit der M23 hat durchaus eine regionale Komponente und barg das Gefahrenpotenzial, dass sich die Kämpfe auf die Nachbarländer Ruanda und Uganda ausdehnen könnten. Inhaltlich ging es bei den internationalen Konferenzen um eine endgültige Beendigung der Konflikte im Osten der DR Kongo und den Aufbau eines Dialogs zwischen den betroffenen Staaten. Im Herbst 2012 wurde bereits die Idee besprochen, eine internationale Eingreiftruppe in die Kivu-Provinzen zu entsenden. Diese Eingreiftruppe, bestehend aus Truppen der Nachbarstaaten, sollte die Rebellengruppen entwaffnen. Aufgrund fehlender Bereitschaft der Staaten blieb es vorerst allerdings bei einer Idee.

In der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba beschlossen elf afrikanische ICGLR-Staaten am 24. Februar 2013 ein Rahmenabkommen für Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit für den Kongo.<sup>17</sup> Die unterzeichnenden Staaten erklärten unter anderem, sich nicht mehr ohne Absprache

16 | Die ICGLR-Mitgliedstaaten sind Angola, Burundi, Kenia, die Demokratische Republik Kongo, die Republik Kongo, Ruanda, Sambia, Sudan, Tansania, Uganda und die Zentralafrikanische Republik. Website der ICGLR, <http://cirgl.org/index.php> [18.04.2013]; Charlotte Heyl, „Die Internationale Konferenz Große Seen – Eine KSZE für Afrika?“, *KAS-Auslandsinformationen*, 12/2010, 93 ff., [http://kas.de/wf/doc/kas\\_21242-544-1-30.pdf](http://kas.de/wf/doc/kas_21242-544-1-30.pdf) [12.04.2013].

17 | Der Titel des Abkommens lautet: Framework for Peace, Security, and Cooperation in the Democratic Republic of the Congo and the Region. Zusätzlich wurde das Abkommen von Vertretern der Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union, der ICGLR und der Southern African Development Community (SADC) bestätigt.

in die Konflikte der Nachbarstaaten einzumischen. Die kongolesische Regierung hat ihrerseits zugestimmt, wichtige Reformen in den Bereichen Sicherheit, Dezentralisierung, Aufbau der Infrastruktur und Verbesserung der Grundversorgung durchzuführen. Insbesondere geht es nun um Strategien und Aktivitäten, die das Abkommen mit Inhalten füllen. Die Unterzeichner treffen sich zweimal im Jahr, um über die Fortschritte zu beraten. VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon sprach von einem historischen Moment und forderte, die Situation in der Demokratischen Republik Kongo müsse weiterhin auf der internationalen Agenda stehen.

Vertreter der M23 waren zu diesen Treffen nicht eingeladen. Im Februar 2013 begannen interne Machtkämpfe zwischen den beiden M23-Anführern Makenga und Ntaganda. Ntaganda flüchtete am 18. März in die amerikanische Botschaft in Kigali und stellte sich dem Internationalen Strafgerichtshof. Sein Rivale Makenga übernahm die Leitung der Rebellen und verhandelt nun mit der kongolesischen Regierung in Kampala. Gleichzeitig erhöht sich der Druck auf Ruanda, die M23 nicht weiter zu unterstützen. Aufgrund der Anschuldigungen stellten die USA, Großbritannien, Schweden, die Niederlande und Deutschland im Juli bzw. August 2012 teilweise ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda ein oder verzögerten die Zahlungen.

**Im Februar 2013 begannen interne Machtkämpfe zwischen den M23-Anführern Makenga und Ntaganda. Letzterer stellte sich dem Internationalen Strafgerichtshof. Sein Rivale übernahm die Leitung der Rebellen.**

## **ANSÄTZE FÜR EINE LANGFRISTIGE LÖSUNG**

In der Demokratischen Republik Kongo gab es in den letzten zehn Jahren einige Fortschritte. Seit Beendigung des Dritten Kongokrieges sind die westlichen und zentralen Teile des Landes einigermaßen stabil. Es fanden bereits zwei Wahlen statt und ein pluralistisches Parteiensystem sowie halbwegs freie Medien haben sich entwickelt. Die hohe Inflation wurde gestoppt und Kongo weist ein gutes Wirtschaftswachstum auf. Allerdings ist die kongolesische Regierung seit 2009 nicht in der Lage, einen dauerhaften Frieden im Osten des Landes zu schaffen. Der Fall von Goma und der Ablauf der M23-Rebellion haben gezeigt, dass die kongolesische Bevölkerung unzufrieden mit dieser Situation ist. In den Zeitungen in Kinshasa wurde

darüber nahezu täglich berichtet. Auch traten Vertreter der Opposition im Parlament und Senat offen gegen die Regierungspolitik an.

**Der panische Rückzug aus Goma und die Vorfälle in Minova haben gezeigt, dass die FARDC dringend reformiert werden muss. Sie konnte nur wenig gegen die straff organisierten M23-Rebellen ausrichten.**

Das Rahmenabkommen vom 24. Februar hat die Bedeutung von Reformen in der Demokratischen Republik Kongo deutlich hervorgehoben. Besonders wichtig sind dabei der Sicherheitssektor und die Dezentralisierung. Der panische Rückzug aus Goma und die Vorfälle in Minova haben gezeigt, dass auch die kongolesische Armee dringend reformiert werden muss. Experten schätzen, dass die FARDC über 120.000 Soldaten und zivile Mitarbeiter verfügt und damit eine der höchsten Truppenstärken in Subsahara-Afrika hat. Während des M23-Konflikts konnte die FARDC in ihrem desolaten Zustand nur wenig gegen die straff organisierte Rebellenarmee ausrichten. Viele M23-Rebellen kamen aus den Reihen der FARDC und waren doch ihren ehemaligen Kameraden überlegen. Die Wochenzeitschrift *Jeune Afrique* stellt plakativ die Frage „Warum sind die afrikanischen Armeen so miserabel?“<sup>18</sup> und bezog sich dabei auf die Niederlagen der malischen und kongolesischen Armeen im Jahr 2012. Nach Einschätzung lokaler Experten ist die Unzufriedenheit innerhalb der Armee sehr hoch. Dies könnte die Sicherheitslage im Land erheblich beeinflussen.

Dringend notwendig sind strukturelle Reformen zur Schaffung einer Armee, die im Interesse der Verfassung und der Nation handelt und nicht im Interesse einzelner Akteure. Probleme wie parallele oder inkompetente Kommandostrukturen, vernachlässigte Ausbildung, schlechte Ausstattung und Logistik, endemische Korruption, fehlende Zahlungen und mangelnde Motivation müssen behoben werden. Gegenwärtig schreiten die Bemühungen für eine Reform der FARDC nur langsam voran. Präsident Kabila kündigte zwar Ende vergangenen Jahres für 2013 wichtige Reformen an. Bisher hat er dazu aber noch keine weiteren Angaben gemacht. MONUSCO, die EU, die Konrad-Adenauer-Stiftung und weitere Organisationen arbeiten zusammen mit der FARDC und der kongolesischen

18 | François Soudan, „Armées Africaines: Pourquoi sont-elles si nulles?“, *Jeune Afrique*, 17.12.2012, [http://jeuneafrique.com/Article/JA2709p026\\_033.xml0](http://jeuneafrique.com/Article/JA2709p026_033.xml0) [13.05.2013].



Zivilgesellschaft an Reformen. Das Länderprogramm Kongo der KAS fördert seit einigen Jahren die Demokratisierung der FARDC durch politische Bildung. In Zusammenarbeit mit der FARDC werden für Offiziere Fortbildungen zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durchgeführt.

Der zweite Reformbereich betrifft die Dezentralisierung von Staat und Verwaltung in der Demokratischen Republik Kongo. Die Bildung von demokratisch legitimierten und funktionierenden lokalen Institutionen wird seit Langem gefordert und ist bereits in der Verfassung festgeschrieben. Aufgrund politischer Streitigkeiten sowie fehlender Motivation und Finanzierung ist auf dem Gebiet allerdings kein Fortschritt zu erkennen. Viele lokale Verwaltungen arbeiten ineffizient, verfügen über wenig Mittel, sind korrupt und bieten keinen ausreichenden Service. In einigen Landesteilen funktioniert die staatliche Verwaltung überhaupt nicht oder sie wurde durch informelle Strukturen übernommen. Durch eine erfolgreiche Dezentralisierung könnten erhebliche Konfliktpotenziale auf lokaler Ebene abgebaut werden. In anderen Ländern hat sich bei erfolgreichen Dezentralisierungsprozessen gezeigt, dass auf lokaler Ebene Minderheiten besser integriert, Ressourcen gerechter verteilt und die Bürger zu mehr Eigenverantwortung motiviert werden können. In der DR Kongo gibt es noch eine Reihe weiterer Vorhaben, die dringend durchgeführt werden müssen. Aber auch auf internationaler Ebene gibt es einige Ansätze, um die Gewalt zu beenden.

**In anderen Ländern hat sich bei erfolgreichen Dezentralisierungsprozessen gezeigt, dass auf lokaler Ebene Minderheiten besser integriert, Ressourcen gerechter verteilt und die Bürger zu mehr Eigenverantwortung motiviert werden können.**

Die Vereinigten Staaten haben zur Beschränkung des illegalen Rohstoffhandels im Zuge ihrer Wall-Street-Reformen 2010 ein Gesetz erlassen, das börsennotierten Firmen vorschreibt offenzulegen, ob ihre Produkte mit Metallen aus den Krisengebieten gefertigt wurden. Die Europäische Union bemüht sich derzeit, eine ähnliche Verordnung durchzusetzen. Die Vereinten Nationen, Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen üben zunehmend stärkeren Druck auf Armeen und Rebellen aus, die Gewalt gegen Frauen ausüben. Beispielsweise stellte am 25. März 2013 der Sondergesandte der VN-Mission im Kongo, Roger Meece, der kongolesischen Regierung ein siebentägiges Ultimatum hinsichtlich der Vorkommnisse in Minova: Entweder die

FARDC führe ernsthafte Untersuchungen durch, um die Schuldigen zu verurteilen. Anderenfalls werde die Unterstützung der MONUSCO für die beiden betroffenen FARDC-Bataillone in der Region eingestellt. Aufgrund der Vorwürfe wurden mindestens zehn verantwortliche Kommandanten entlassen und der Militärgerichtsbarkeit übergeben. Wie viele weitere Soldaten und Offiziere angeklagt werden, ist bisher nicht bekannt.

Ruanda wurde am 18. Oktober 2012 als nicht-ständiges Mitglied für zwei Jahre in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt. Westliche Regierungen nahmen die zuvor eingestellte Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda für einige Monate zum Teil wieder auf, wenn auch unter Bedingungen. Am 28. März 2013 beschloss die Vereinten Nationen ein neues, weit reichendes Mandat für die MONUSCO-Friedensmission im Kongo in der Resolution 2098 (2013).<sup>19</sup> Darin wird nicht nur das Mandat um ein weiteres Jahr verlängert, sondern auch erheblich

**Experten sind sich einig, dass im Rahmen des Mandats die Zusammenarbeit der VN mit Polizei und Justizbehörden bereits frühzeitig beginnen sollte, damit Kriegsverbrecher entsprechend verurteilt werden können.**

ausgeweitet. Zum ersten Mal entsendet die UNO eine 3.000 Mann starke Eingreiftruppe, die den Auftrag hat, bewaffnete Rebellen Gruppen im Osten des Landes zu neutralisieren und zu entwaffnen. Damit geben die Vereinten Nationen ihr Prinzip der Neutralität auf und greifen aktiv ins Kampfgeschehen ein. Eine Kooperation mit den kongolesischen Streitkräften ist laut Mandat nicht unbedingt notwendig. Allerdings sind sich Experten einig, dass die Zusammenarbeit mit Polizei und Justizbehörden bereits frühzeitig beginnen sollte, damit Kriegsverbrecher entsprechend verurteilt werden können.

In der kongolesischen Bevölkerung sind die Hoffnungen auf eine schnelle Lösung des Konflikts durch die VN-Eingreiftruppe hoch. Die kongolesische Regierung spielt bei den derzeitigen Verhandlungen mit der M23 auf Zeit, in der Hoffnung, die Rebellion löse sich weiter auf oder die Eingreiftruppe werde die M23 entwaffnen. Bei einigen Sicherheitsexperten kommen jedoch Zweifel an der Eingreiftruppe und Erinnerungen an die gescheiterten Missionen ONUC (1960er Jahre im Kongo) und Restore Hope (Anfang der 1990 Jahre

19 | Resolution 2098 (2013), VN-Sicherheitsrat, S/RES/2098 (2013), 28.03.2013, [http://securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2098.pdf](http://securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2098.pdf) [13.04.2013].

in Somalia) auf. Beide Missionen waren ebenfalls nicht neutral und wurden zum Spielball politischer Interessen. Zudem läuft der Mission die Zeit davon, die entsprechenden Truppen müssen in den Kongo verlegt werden und Erfahrungen im Gelände sammeln.

## FAZIT

Die Kämpfe sind beendet, aber die Gefahr ist lange noch nicht gebannt. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine neue Rebellenbewegung auftaucht, die an den Rohstoffen mitverdienen möchte, ist hoch. Nicht weniger als acht Staaten haben in den vergangenen 20 Jahren im Kongo militärisch eingegriffen. Mehr als 20 Milizengruppen trieben ihr Unwesen, viele davon bis heute. Nach fast 20 Jahren Krieg und Zerstörung wird nicht einfach von heute auf morgen Frieden im Osten der Demokratischen Republik Kongo einkehren.

Allerdings geben einige Entwicklungen Anlass zu Hoffnung. Ein kongolesischer Kriegsverbrecher wurde bereits vom Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag verurteilt, ein weiterer hat sich gestellt. Die M23 konnte nicht zuletzt durch internationalen Druck geschwächt werden und die Vereinten Nationen haben mit ihren afrikanischen Partnern ein Rahmenabkommen geschaffen, das zu einer dauerhaften Lösung in der Region beitragen kann. In einer Ansprache zur neuen Strategie sagte der VN-Generalsekretär: „Die Menschen in der Demokratischen Republik Kongo haben das Recht, ein normales Leben zu führen und nicht Opfer von Vergewaltigungen, Entführungen, Ausbeutung, Angst oder Schlimmerem zu werden. [...] Lassen Sie uns der Demokratischen Republik Kongo nicht nur Hoffnung anbieten, sondern konkretes Engagement für das, worauf sie so lange gewartet hat: Frieden und Stabilität.“<sup>20</sup>

Das regionale Rahmenabkommen und die neue Eingreiftruppe der VN-Mission sind wichtige Initiativen zur Stabilisierung der Region. Die Wirksamkeit hängt aber vor allem davon ab, inwieweit die Regierung des Landes notwendige Reformen durchsetzt.

20 | Protokoll der 6928. Sitzung des VN-Sicherheitsrates, S/PV.6928, 05.03.2013, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.6928](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6928) [13.04.2013].



Marius Glitz ist Trainee der Konrad-Adenauer-Stiftung in Johannesburg.

## SÜDAFRIKA IM KREISE DER BRICS

### DAS EINTRITTSSTOR DER SCHWELLENLÄNDER ZUM AFRIKANISCHEN KONTINENT

*Marius Glitz*

Vom 26. bis zum 27. März 2013 hat sich Südafrika als Gastgeber des Gipfeltreffens der BRICS-Staaten präsentiert. In der Hafenstadt Durban standen die Beziehungen der fünf Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika zu den afrikanischen Staaten im Mittelpunkt. Entsprechend überschrieb die Staatengruppe, der Südafrika seit 2011 angehört, ihr fünftes Gipfeltreffen mit dem Motto „BRICS and Africa – Partnership for Development, Integration and Industrialisation“. Südafrika nutzte die Gelegenheit für eine Selbstdarstellung als Eintrittstor zum afrikanischen Kontinent, um seine wirtschaftliche Außen-seiterrolle unter den rasant wachsenden Schwellenländern zu überwinden.

Das Zusammenwirken der BRICS-Staaten findet international große Aufmerksamkeit, umfassen sie doch mittlerweile 40 Prozent der Weltbevölkerung. Für besonderes Aufsehen sorgen die fünf Schwellenländer seit einigen Jahren durch ihr kontinuierliches Wirtschaftswachstum von bis zu zehn Prozent, mit dem sie die traditionellen Wachstumsmärkte westlicher Länder in den Schatten stellen. Die BRICS verfügen gemeinsam über ein Bruttonationaleinkommen (BNE) in Höhe von ca. 14,9 Billionen US-Dollar und erzeugten innerhalb der letzten Dekade 50 Prozent des weltweiten Wirtschaftswachstums. Selbst die 2008 einsetzende internationale Finanzkrise überstanden die aufstrebenden Schwellenländer weitgehend unbeschadet.

## VON BRIC ZU BRICS

Die Prägung des Akronyms BRIC geht auf den Chefvolkswirt der Großbank Goldman Sachs, Jim O'Neill, zurück. Dieser legte 2001 in seinem Aufsatz „The world needs better economic BRICs“<sup>1</sup> seine Beobachtung eines zehnjährigen Investment-Booms in den Schwellenländern Brasilien, Russland, Indien und China dar.

Infolgedessen begannen die vier Schwellenländer im September 2006 hochrangige diplomatische Konsultationen in New York. Daraufhin trafen sich die Staats- und Regierungschefs der BRIC 2009 erstmals zu einem internationalen Gipfeltreffen in der russischen Industriemetropole Jekaterinburg. Drei weitere Gipfeltreffen folgten: 2010 in Brasilia, 2011 im chinesischen Sanya und 2012 in Neu-Delhi. Daneben fanden regelmäßige Treffen der Außen-, Wirtschafts-, Finanz- und Handelsminister sowie weitere Konsultationen auf ministerieller Ebene statt.



Südafrikas Präsident Jacob Zuma (r.) nahm am BRICS-Gipfeltreffen im April 2011 in Sanya erstmals als vollwertiges Mitglied teil. | Quelle: Government ZA (CC BY-ND).

Am 21. September 2010 beschlossen die BRIC-Außenminister, Südafrika einzuladen, der Gruppe beizutreten. Der südafrikanische Präsident Jacob Zuma nahm daraufhin am Gipfeltreffen im April 2011 in Sanya erstmals als vollwertiges Mitglied teil. Im selben Jahr erfolgte die Gründung

1 | Jim O'Neill, „Building Better Global Economic BRICs“, *Goldman Sachs Global Economics Paper*, 66, 2011.

des BRICS-Forums als internationale Organisation zur Förderung wirtschaftlicher, politischer und kultureller Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Auf der politischen Agenda der BRICS stehen Reformbemühungen im Rahmen der internationalen Institutionen VN, IWF und Weltbank ebenso wie das Eintreten für Klimaschutz, Energie- und Lebensmittelsicherheit sowie die Erfüllung der VN-Millennium-Entwicklungsziele (MDGs).<sup>2</sup> Das internationale Interessenspektrum der BRICS-Staaten hat sich über die Jahre hinweg kontinuierlich ausgeweitet, woraus mittlerweile Stellungnahmen zu sicherheitspolitischen Themen wie dem internationalen Terrorismus, dem Nahost-Konflikt, der Sicherheitslage in Nordafrika, Afghanistan, Iran oder Syrien resultieren. Dabei üben die BRICS massive Kritik an westlichen Militäroperationen in fragilen Staaten, die sie zumeist mit ihrem Eintreten für die Nicht-einmischung in nationale Angelegenheiten unter Berufung auf völkerrechtlich garantierte Souveränitätsrechte begründen.

Der größte gemeinsame politische Konsens der BRICS besteht in ihrem Streben, das aus ihrer Sicht westlich dominierte Weltsystem sukzessive in eine multipolare Ordnung umzuwandeln. Dabei betrachten sich die größten Schwellenländer keinesfalls nur auf einer intermediären Entwicklungsstufe zwischen Zentrum und Peripherie, sondern „als ein neues Modell für globale Beziehungen, das alte Ost-West- und Nord-Süd-Barrieren aufhebt“.<sup>3</sup> In diesem Zuge fordern die BRICS verstärkte Mitspracherechte innerhalb der VN sowie der internationalen Währungsinstitutionen Weltbank und IWF ein. Beispielsweise macht sich die Staatengruppe als Druckmittel zur Durchsetzung ihrer Reforminteressen am Weltwährungssystem zunutze, dass der wirtschaftlich angeschlagene Westen besonders seit der Finanzkrise mehr denn je auf die Geldanlagen der großen Schwellenländer angewiesen ist.

**Die BRICS fordern verstärkte Mitspracherechte innerhalb der VN sowie der internationalen Währungsinstitutionen Weltbank und IWF ein.**

2 | Vgl. Fifth BRICS Summit, „About BRICS“, <http://brics5.co.za/about-brics> [07.03.2013].

3 | Vadim Lukov, „A global forum for the new generation. The role of the BRICS and the prospects for the future“, BRICS Information Centre, University of Toronto, 24.01.2012, <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html> [16.04.2013].

Bislang konnten sich die BRICS jedoch noch nicht auf eine eigene Währungsordnung als alternativen Gegenpol zum traditionellen Bretton-Woods-System einigen. Auf dem fünften Gipfeltreffen im südafrikanischen Durban wurde daher mit Spannung die Gründungserklärung für eine eigene Entwicklungsbank als erste beständige Institution der BRICS erwartet. Die Idee zur Errichtung einer gemeinsamen Bank zur Förderung sozialer und infrastruktureller Entwicklung entstand bereits 2012 auf dem Neu-Delhi-Gipfel. Es ist jedoch fragwürdig, ob das Kreditinstitut, zu dessen Startkapital vermutlich jedes der fünf Länder zehn Milliarden US-Dollar<sup>4</sup> beisteuern wird, einen entscheidenden Reformanstoß zu den internationalen Finanzinstitutionen leisten kann.

#### **DIE ERGEBNISSE DES FÜNFTEN BRICS-GIPFELS: AMBITIONIERTE VORHABEN WENIG KONKRETISIERT**

Mit Südafrika als Gastgeber des fünften Gipfeltreffens schloss sich in diesem Jahr der Kreis des rotierenden Vorsitzes innerhalb der BRICS. Die Vertreter der bedeutendsten Schwellenländer trafen sich zum ersten Mal auf dem afrikanischen Kontinent. Die zweitägige Zusammenkunft endete mit wegweisenden Entscheidungen, über deren konkrete Umsetzung die Öffentlichkeit jedoch noch im Unklaren gelassen wurde.

Zu den wichtigsten Schritten zählte die bereits im Vorfeld erwartete Gründungserklärung über eine BRICS-Entwicklungsbank. Bereits am ersten Tag des Gipfeltreffens verkündete der südafrikanische Finanzminister, Pravin Gordhan, man habe sich geeinigt, eine gemeinsame Bank zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten in Schwellen- und Entwicklungsländern zu errichten. Die BRICS-Entwicklungsbank wird von vielen Beobachtern als erster konkreter Schritt angesehen, die Fünfergruppe endlich auch institutionell zu untermauern. Auch wenn die BRICS-Bank mit ihren vermutlich 50 Milliarden US-Dollar

**Die BRICS-Entwicklungsbank wird von vielen Beobachtern als erster konkreter Schritt angesehen, die Fünfergruppe endlich auch institutionell zu untermauern.**

4 | Vgl. Jaibal Naduvath und Samir Saran, „Thinking the Russian choice: BRICS v/s OECD“, South African Foreign Policy Initiative (SAFPI), 29.01.2013, <http://safpi.org/news/article/2013/thinking-russian-choice-brics-vs-oecd> [16.04.2013].

Startkapital keine Alternative, sondern eine Ergänzung<sup>5</sup> zu den traditionellen Bretton-Woods-Institutionen darstellen wird, ist zu erwarten, dass sie stärker auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern ausgerichtet sein wird. Nicht einigen konnten sich die BRICS-Staaten bislang jedoch auf den Standort der Bank, die Gewichtung ihrer Mitspracherechte sowie ihren genauen organisatorischen Aufbau. Des Weiteren sind Unstimmigkeiten hinsichtlich der regionalen Priorität von Investitionsvorhaben zu erwarten. Insbesondere Indien und Südafrika werden um Darlehen für ihren dringend notwendigen Infrastrukturausbau konkurrieren.

**Für Südafrika stellt sich die Frage, ob es wirtschaftlich in der Lage ist, ca. 2,5 Prozent seines Staatshaushalts als Kapitaleinlage abzutreten. China müsste nur mit ca. 0,12 Prozent des Haushalts aufkommen.**

Manche Vertreter der BRICS-Staaten plädieren dafür, die Stimmrechte – anders als IWF und Weltbank – gleichmäßig auf die Kreditgeber zu verteilen, weshalb alle fünf Länder zu gleichen Anteilen das Startkapital der Bank bereitstellen sollten. Für Südafrika stellt sich jedoch die Frage, ob es sich wirtschaftlich überhaupt in der Lage befindet, mit zehn Milliarden US-Dollar ca. 2,5 Prozent seines Staatshaushalts als Kapitaleinlage abzutreten. Die chinesische Volkswirtschaft ist 22 Mal größer als die südafrikanische und müsste im Gegenzug nur mit ca. 0,12 Prozent ihres Haushalts aufkommen.<sup>6</sup>

Es ist damit zu rechnen, dass der Aufbau einer funktionsfähigen BRICS-Entwicklungsbank noch Jahre in Anspruch nehmen wird. Aus diesem Grund beschlossen die fünf Länder als sofortige Maßnahme die Zusammenlegung eines gemeinsamen Devisenvorrats von 100 Milliarden US-Dollar, um gegenseitig ihre finanzielle Handlungsfähigkeit während wirtschaftlicher Krisenzeiten zu erhalten. Ferner einigten sich die BRICS-Staaten auf die Gründung eines gemeinsamen Wirtschaftsrats, der Investitionen zwischen den Partnerländern anregen soll. Außerdem vereinbarten China und Brasilien ein bilaterales Währungs-SWAP-Abkommen in Höhe von 30 Milliarden US-Dollar pro Jahr,<sup>7</sup> um ihre Abhängigkeit vom US-Dollar bei Tauschgeschäften zu verringern. Am Rande des Gipfels festigten China

5 | Vgl. Simon Freemantle und Jeremy Stevens, „The BRICS development bank. Cautious optimism“, *Standard Bank Africa Macro, EM10 & Africa*, 25.02.2013, 2.

6 | Vgl. ebd., 3.

7 | Vgl. Mariam Isa, „Gordhan signals progress as Brics bank takes shape“, *Business Day*, 27.03.2013, 13.



und Südafrika ihre bilateralen Handelsbeziehungen. Der chinesische Präsident Xi Jinping traf bereits im Vorfeld des BRICS-Gipfels zu bilateralen Gesprächen mit Jacob Zuma in Pretoria zusammen. China bestreitet derzeit ein Drittel seines Afrikahandels aus seiner Partnerschaft mit Südafrika und ist dadurch für Südafrika zum größten Wirtschaftspartner aufgestiegen. Zuletzt erklärten Südafrika und Russland, sie wollten eine an die Organisation Erdöl exportierender Länder (OPEC) angelehnte Institution zur Koordinierung ihrer Platin- und Palladiumexporte gründen.<sup>8</sup> Alle Entscheidungen des Gipfels beinhalteten ein deutliches Signal der Verringerung wirtschaftlicher Abhängigkeiten gegenüber dem Westen.

### **EIN ZUSAMMENSCHLUSS VON KONKURRENTEN**

Kürzlich lautete der sinngemäße Kommentar eines südafrikanischen Politikwissenschaftlers zu einem Vertreter der brasilianischen Botschaft in Pretoria: „Die einzige Gemeinsamkeit, die uns verbindet, ist jene, dass unsere beiden Länder nach mehr politischer Anerkennung auf internationaler Ebene streben. Ansonsten betrachte ich uns als Konkurrenten.“<sup>9</sup> Fachleute sind sich einig, dass die ökonomischen und politischen Interessen der BRICS weitgehend divergieren. Bislang haben es die fünf Schwellenländer kaum vollbracht, ihre nationalen Interessen gemeinsamen Zielen unterzuordnen. Im Allgemeinen werden die BRICS am ehesten mit der Gruppe der G8 verglichen. Noch verfügen sie nicht über ein permanentes Sekretariat als institutioneller Unterbau und ähnlich der G8 nimmt der jährlich rotierende Vorsitz einen starken Einfluss auf die politische Agenda der Staatengruppe.<sup>10</sup>

Auf politischer Ebene streben besonders Brasilien und die Nuklearmacht Indien nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNSC). China hingegen will die Führungsrolle der USA in einem bipolaren

8 | Vgl. Dineo Faku, „SA, Russia plan to sew up world platinum market“, *The Star*, Business Report, 28.03.2013, 17.

9 | Diskussion während des SAIIA Media Briefing on BRICS Summit 2013 des South African Institutes of International Affairs (SAIIA), 19.02.2013.

10 | Vgl. Catherine Grant-Makokera, „5<sup>th</sup> Annual BRICS Summit. Not a new case of club diplomacy“, SAIIA, 20.03.2013, <http://saiaa.org.za/feature/5th-annual-brics-summit-not-a-new-case-of-club-diplomacy.html> [17.04.2013].

Weltsystem herausfordern.<sup>11</sup> Darüber hinaus befinden sich die militärischen Kontrahenten Indien und China gerade in einem Rüstungswettlauf zur Sicherung ihrer strategischen Interessen. Territoriale Grenzstreitigkeiten und die Asylgewährung Indiens an den Dalai Lama sorgen seit Jahrzehnten für wiederholte diplomatische Eiszeiten zwischen beiden Ländern. Dies verdeutlicht den fragilen Zusammenhalt der BRICS.

Des Weiteren unterscheiden sich die BRICS durch fundamental verschiedene Staatsmodelle und in ihrer Wirtschaftskraft. China ist inzwischen nach den USA zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt aufgestiegen und alleine mächtiger als alle übrigen BRICS-Staaten zusammengefasst. Brasilien verfügt über das siebtgrößte BNE weltweit. Russland und Indien rangieren immerhin an neunter und zehnter Stelle im internationalen Vergleich. Südafrika folgt hingegen erst weit abseits. So wird der Intra-BRICS-Handel zu 85 Prozent von China angeführt, das 55 Prozent des gesamten BRICS-BNE bestreitet.<sup>12</sup> Ebenfalls ist China

**Der Handel der BRICS untereinander ist ausbaufähig. Noch immer pflegt jedes einzelne Mitglied engere Wirtschaftsbeziehungen zu den USA und Europa als zu Partnern innerhalb der Staaten-  
gruppe.**

das weitaus größte Ziel für Exporte der übrigen vier Länder, welche fast ausschließlich aus unverarbeiteten Rohstoffen bestehen. Nur China selbst betreibt einen international wettbewerbsfähigen Export mit weiterverarbeiteten Industriegütern. Insgesamt ist der

Handel der BRICS untereinander ausbaufähig. Noch immer pflegt jedes einzelne BRICS-Mitglied engere Wirtschaftsbeziehungen zu den USA und Europa als zu seinen Partnerländern innerhalb der Staatengruppe.<sup>13</sup>

Russland fällt mit dem größten Pro-Kopf-Einkommen unter den BRICS ebenfalls aus der Reihe der übrigen Schwellenländer. Der weltweit größte Flächenstaat verfügt über ein relativ ausgeklügeltes Sozialsystem, das sich mit einigen Industrieländern messen kann. Besonders die Tatsache, dass das Land inzwischen ein fester Beitrittskandidat zur

11 | Vgl. Andrea Spalinger, „Die Brics-Staaten ringen um Einfluss“, *Neue Zürcher Zeitung*, 30.03.2012.

12 | Vgl. Simon Freemantle und Jeremy Stevens, „BRICS trade is flourishing, and Africa remains a pivot“, *Standard Bank Africa Macro, EM10 & Africa*, 12.02.2013, 1.

13 | Vgl. Ian Bremmer, „United by a Catchy Acronym“, *The New York Times*, 30.11.2012, <http://nytimes.com/2012/12/01/opinion/united-by-a-catchy-acronym.html> [14.05.2013].

westlichen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist, stellt einen Widerspruch zu den gemeinsamen Interessen der BRICS dar.<sup>14</sup>

### **SÜDAFRIKAS INTERESSEN INNERHALB DER BRICS: AUF DER SUCHE NACH ANERKENNUNG ALS REGIONALE FÜHRUNGSMACHT**

Südafrikas BRICS-Mitgliedschaft war von Beginn an umstritten. Als Pretoria im Dezember 2010 seine Beitrittseinladung zur BRIC-Gruppe erhielt, wurde es schon als Außenseiter der neuen Fünfergruppe betrachtet. Das Land an der Südspitze Afrikas ist hinsichtlich seiner volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Abstand das schwächste Mitglied der BRICS. In den vergangenen zehn Jahren wuchs Südafrikas Handel mit den übrigen vier Schwellenländern zwar um das Zehnfache von 3,2 Milliarden US-Dollar auf mittlerweile 37 Milliarden US-Dollar pro Jahr.<sup>15</sup> Jedoch liegt der Beitrag Südafrikas zum Intra-BRICS-Handel bei lediglich 2,8 Prozent und derjenige zum gemeinsamen BNE bei 2,6 Prozent. Südafrika kämpft zudem damit, sein dreiprozentiges Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten. Nicht zuletzt aufgrund des Vertrauensverlusts ausländischer Investoren nach den Minenstreiks um Marikana im vergangenen Jahr befindet sich das Land derzeit auf dem Wege einer „Deindustrialisierung“.<sup>16</sup> Auch in seiner Bevölkerungszahl und territorialen Größe rangiert Südafrika hinter seinen vier Partnern.

**Südafrika ist hinsichtlich seiner volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Abstand das schwächste Mitglied der BRICS. Das Land befindet sich derzeit auf dem Wege einer „Deindustrialisierung“.**

Südafrika nutzt seine Mitgliedschaft im Kreise der mächtigsten Schwellenländer in erster Linie als Forum, um seinen außenpolitischen Interessen Nachdruck zu verleihen.<sup>17</sup> Die südafrikanische Regierung erhofft sich als Mitglied der Staatengruppe eine internationale Aufwertung seiner Rolle als selbsternannter Vorreiter für Entwicklung in Afrika. Darüber hinaus betrachtet sich Pretoria seit dem Ende

14 | Vgl. Naduvath und Saran, Fn. 4.

15 | Vgl. Freemantle und Stevens, Fn. 12, 3.

16 | Chris Alden und Maxi Schoeman, „South Africa in the company of giants. The search for leadership in a transforming global order“, *International Affairs*, 89, 2013 1, 111–129, hier: 121.

17 | Vgl. ebd., 115.

der Apartheid auf internationalem Parkett immer selbstbewusster auch als Fürsprecher des globalen Südens. Aus diesem Grunde lud Präsident Zuma anlässlich des diesjährigen BRICS-Gipfels zusätzlich eine Reihe afrikanischer Staats- und Regierungschefs nach Durban, um die BRICS-Gruppe noch stärker an afrikanische Interessen anzunähern. Der südafrikanischen Regierung war es im Kreise der BRICS stets ein besonderes Anliegen, ihr Land als Zugangstor für internationale Investoren auf dem afrikanischen Kontinent zu präsentieren, wodurch Pretoria auch die Aufnahme in die Staatengruppe gelang.

Historisch betrachtet blickt Südafrika von Jan Smuts bis Thabo Mbeki auf eine Tradition international orientierter Staatsmänner zurück.<sup>18</sup> Besonders Mbeki, der zweite demokratisch gewählte Staatspräsident Südafrikas, forderte mit seinem Appell an eine *african renaissance* in den außenpolitischen Leitlinien, die Bedeutung Südafrikas als wichtiger internationaler Akteur zu reformieren. Unter der Regierung Mbeki zeigte sich Pretoria als Mitglied und Antriebskraft einer Reihe internationaler Institutionen wie G20 und VN. Nach der Jahrtausendwende profilierte sich das Land am Kap als wichtiger Mitinitiator bei der Gründung der Afrikanischen Union (AU) und der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD). Außerdem gab Pretoria unter den afrikanischen Staaten den Anstoß zu einer gegenseitigen qualitativen Beurteilung ihrer Regierungsführung im African Peer Review Mechanism (APRM), beteiligte sich an mehreren kontinentalen Friedensoperationen und versuchte sich, wenn auch mit mäßigem Erfolg, als Vermittler in einer Reihe innerafrikanischer Konflikte. Laut Außenministerin Maite Nkoana-Mashabane will sich Südafrika zukünftig noch deutlicher für die regionale Integration im Rahmen der AU einsetzen.<sup>19</sup> Seit Juli 2012 steht mit der neuen AU-Kommissionspräsidentin, Nkosazana Dlamini-Zuma, eine Südafrikanerin an der Spitze der wichtigsten afrikanischen Staatengemeinschaft.

**Südafrika will sich zukünftig noch deutlicher für die regionale Integration im Rahmen der Afrikanischen Union einsetzen.**

18 | Vgl. ebd., 112 f.

19 | Vgl. Maite Nkoana-Mashabane, „Brics empowers all of Africa“, SAFPI, 17.01.2013, <http://safpi.org/news/article/2013/nkoana-mashabane-brics-empowers-all-africa> [17.04.2013].



Nkosazana Dlamini-Zuma unterzeichnet ein Abkommen mit der Weltbank. Die Kommissionspräsidentin der Afrikanischen Union ist Südafrikanerin. | Quelle: Sarah Farhat, Weltbank (CC BY-NC-ND).

Das Hauptproblem der außenpolitischen Orientierung Südafrikas liegt jedoch darin, dass das Land zu viele verschiedene Zielsetzungen gleichzeitig verfolgt. Ein eindeutiger außenpolitischer Fokus fehlt bislang.<sup>20</sup> Zumal sich einige Handlungsweisen, so die südafrikanische Menschenrechtsaktivistin Mamphela Ramphele, nicht in Einklang mit den Prinzipien der auf den universellen Menschenrechten beruhenden südafrikanischen Verfassung bringen lassen.<sup>21</sup> So schwieg Pretoria bislang weitestgehend über offenkundige Menschenrechtsverletzungen im Nachbarland Simbabwe.

Der geostrategische Interessenfokus Südafrikas liegt prioritär auf dem afrikanischen Kontinent und vornehmlich auf der engeren Nachbarschaft. Südafrika betreibt über 80 Prozent seines Afrikahandels innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC).<sup>22</sup> Dabei befindet sich Pretoria besonders gegenüber seinen unmittelbaren Nachbarländern in einem schwierigen Balanceakt zwischen wirtschaftlicher Dominanz und integrierender Wirkung. Im Kreise der SADC gilt Südafrika aufgrund seiner

20 | Vgl. Narnia Bohler-Muller, „Nuanced balancing act. South Africa's national and international interests and its ‚Africa Agenda‘“, SAIIA Occasional Paper, 120, 2012, 5.

21 | Vgl. Mamphela Ramphele, „Rekindling the South African dream“, Rede anlässlich der Gründungserklärung der politischen Plattform Agang, Johannesburg, 18.02.2013.

22 | Vgl. Freemantle und Stevens, Fn. 12, 5.

Wirtschaftskraft seit jeher als Motor regionaler Integration. Gleichmaßen lastet dem Land dort immer noch sein Ruf aggressiver Apartheid-Dominanz an.

Südafrikas Handel mit den BRICS-Staaten wuchs allein 2011 um 29 Prozent.<sup>23</sup> Pretoria betrachtet seinen Wert für die BRICS insbesondere in seinem Reichtum an mineralischen Rohstoffen und einer für afrikanische Verhältnisse hervorragenden Infrastruktur. Für Südafrika erschließen sich mit der BRICS-Partnerschaft daher wichtige Chancen, die eigenen Entwicklungshindernisse zu überwinden.

### **DIE BRICS ALS ENTWICKLUNGSMOTOR FÜR SUBSAHARA-AFRIKA?**

Es zählte zu den großen Anliegen Südafrikas, während des fünften Gipfels afrikanische Interessen auf die BRICS-Agenda zu setzen. Dabei präsentierte sich das Land geschickt als Brückenbauer zwischen den BRICS und Afrika. Im Anschluss an das zweitägige Gipfeltreffen der großen Mächte lud Präsident Zuma 15 afrikanische Staats- und Regierungschefs sowie Vertreter der acht afrikanischen Regionalorganisationen und der AU zu einem Brics Leaders Africa Dialogue Forum Retreat unter dem Motto „Unlocking Africa's potential: BRICS and Africa Cooperation on Infrastructure“.<sup>24</sup>

**Mittlerweile nehmen die kritischen Stimmen afrikanischer Intellektueller zu, die das Engagement der BRICS auf dem Kontinent als pures, realpolitisches Kalkül verurteilen.**

Im 50. Jubiläumsjahr der Gründung der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) waren die Erwartungen der afrikanischen Führer an Pretoria groß, ein Konzept darzulegen, das ihnen eine Partnerschaft auf Augenhöhe mit den BRICS-Staaten ermöglicht. Denn mittlerweile nehmen auch die kritischen Stimmen afrikanischer Intellektueller zu, die das Engagement der BRICS auf dem Kontinent als pures, realpolitisches Kalkül verurteilen. Der nigerianische Notenbankchef Lamido Sanusi warnte seine afrikanischen

23 | Vgl. Fifth BRICS Summit, „South Africa in BRICS“, <http://brics5.co.za/about-brics/south-africa-in-brics> [07.03.2013].

24 | „Statement by President Jacob Zuma on the eve of the hosting of the 5<sup>th</sup> BRICS Summit at Sefako Makgatho Presidential Guest House, Pretoria“, South African Government Information, 25.03.2013, <http://info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=35246&tid=102699> [02.04.2013].

Landsleute im Vorfeld der Zusammenkunft von Durban vor der Dominanz der BRICS-Staaten: „Afrika muss sein romantisches Bild von China abschütteln und einsehen, dass Peking ebenso ein Konkurrent wie ein Partner ist und mitunter zu denselben ausbeuterischen Praktiken wie die alten Kolonialmächte greift.“<sup>25</sup>

Nach Jahrzehnten der wirtschaftlichen Marginalisierung setzen Unternehmen aus aller Welt neue Hoffnung in die wachsenden Märkte südlich der Sahara, wo sich eine Zahl von Ländern zu beliebten Investitionszielen wandelt. In Anlehnung an die asiatischen Tigerstaaten ist schon die Rede von den aufstrebenden Löwenstaaten Afrikas. Schwellenländer, darunter an erster Stelle die BRICS, sind den westlichen Staaten auf der Suche nach neuen Investitionschancen in Afrika bereits um einiges voraus.

Hier kommt abermals China eine Vorreiterrolle zu. Das seit der Jahrtausendwende verstärkte Wirtschaftsengagement Chinas in Subsahara-Afrika löste einen neuen Ressourcenwettbewerb aus. Rohstoffe bilden die Grundlage für das volkswirtschaftliche Wachstum der BRICS. Zudem entstehen mit der wachsenden urbanen Mittelschicht in afrikanischen Ländern neue Absatzmärkte für Industriegüter aus den fünf Schwellenländern.

Das Handelsvolumen der BRICS mit Afrika betrug im Jahr 2012 340 Milliarden US-Dollar und überstieg somit den Warenaustausch, den die Staatengruppe untereinander betreibt. Dabei ist China für 60 Prozent des BRICS-Afrikahandels verantwortlich.<sup>26</sup> Inzwischen sind die BRICS zu den größten Neuinvestoren in Afrika aufgestiegen, wodurch sie international die ökonomische und außenpolitische Bedeutung des Kontinents erhöhen. Aber leisten sie auch einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung?

Gerade weil die BRICS in Afrika ähnliche Interessen im Bereich der Rohstoffsicherung, des Infrastrukturausbaus und der Erschließung landwirtschaftlicher Nutzflächen verfolgen, treten sie meist in Konkurrenz zueinander auf. Bislang

25 | „Africa told to be wary of Chinese exploitation“, *Risk Africa Magazine*, <http://riskafrica.com/africa-told-to-be-wary-of-chinese-exploitation> [03.04.2013].

26 | Vgl. Freemantle und Stevens, Fn. 12, 4.

überwiegen daher in den BRICS-Afrika-Beziehungen nationale Alleingänge und bilaterale Abkommen zwischen den einzelnen Schwellenländern und ihren afrikanischen Partnern. Dabei lässt sich eine Vermischung ökonomischer Interessen mit entwicklungspolitischem Engagement erkennen. Im Folgenden werden mit China, Brasilien und Indien drei Beispiele derartiger Süd-Süd-Kooperationen aufgeführt.

China institutionalisierte 2000 mit der Gründung des Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) seine Beziehungen zu den afrikanischen Staaten. Seitdem fanden bereits vier weitere Treffen auf ministerieller Ebene zur Förderung des politischen Dialogs und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit statt. Mit der kostenlosen Bereitstellung des neuen Konferenz- und Bürogebäudes für die AU in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba präsentierte sich China im vergangenen Jahr auch als entwicklungspolitischer Geber.

**Ein 2007 gegründeter China-Africa Development Fund unterstützt mit fünf Milliarden US-Dollar private chinesische Investoren in Afrika.**

Die chinesischen Wirtschaftsinteressen in Afrika werden entgegen häufiger Vorstellung nicht mehr ausschließlich staatlich gelenkt.

Ein 2007 gegründeter China-Africa Development Fund (CADF) unterstützt mit fünf Milliarden US-Dollar private chinesische Investoren in Afrika.<sup>27</sup> Darüber hinaus werden immer mehr Familien aus einer stetig wachsenden chinesischen *Expatriate*-Gemeinde südlich der Sahara im kleinunternehmerischen Bereich tätig. Nicht zuletzt ergänzt China seine wirtschaftlichen Beziehungen zu Afrika um eine geschickte *Soft-Power*-Komponente. Mit der Gründung von Konfuzius-Kulturinstituten und der Vergabe von Studienstipendien an chinesischen Universitäten soll die chinesische Kultur und Sprache auf den schwarzen Kontinent getragen werden.<sup>28</sup>

Chinas Präsident Xi Jinping betonte auf einer seiner ersten Auslandsreisen im ostafrikanischen Tansania das Interesse seines Landes an einer Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zu Afrika. Seine Teilnahme am BRICS-Gipfel in Durban war sein erstes multinationales Treffen nach seiner

27 | Vgl. Tristan McConnell, „Is China building a new Africa?“, KPMG High growth markets, 10/2011, 10-18, hier: 18.

28 | Vgl. Markus M. Haefliger, „Chinas ‚soft power‘ in Afrika“, *Neue Zürcher Zeitung*, 05.01.2013.



Amtseinführung. Dies unterstreicht die Bedeutung, welche der asiatische Wirtschaftsriese der ersten offiziellen Zusammenkunft der Schwellenländer auf afrikanischem Boden beimisst.

Brasilien war eine der treibenden Kräfte hinter der Errichtung der Africa-South America Strategic Partnership. Im Februar 2013 fand seit 2006 der dritte Südamerika-Gipfel (ASA III) zur Vertiefung der Süd-Süd-Kooperation in Malabo, Äquatorialguinea, statt. Zudem pflegt Brasilien im 2003 errichteten India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) seine Partnerschaft mit den afrikanischen Staaten.

Das Handelsvolumen zwischen Brasilien und Afrika wuchs zwischen 2003 und 2008 von zwölf Milliarden auf 26 Milliarden US-Dollar.<sup>29</sup> Brasilianische Unternehmen wie der Ölbohrriese Petrobras, der Minenkonzern Vale oder die Baufirma Odebrecht rangieren in einigen afrikanischen Staaten heute schon unter den größten privaten Arbeitgebern. Dabei legt das größte lateinamerikanische Land einen Schwerpunkt seiner Kooperation auf das lusofone Afrika, mit dem Brasilien eine gemeinsame sprachlich-kulturelle Vergangenheit teilt. Der ehemalige brasilianische Präsident, Luiz Inácio Lula da Silva, wurde vielen Afrikanern durch seine ambitionierte „Reisediplomatie“<sup>30</sup> bekannt. Während seiner Regierungszeit von 2003 bis 2010 flog Lula mindestens einmal pro Jahr nach Afrika und setzte sich für einen massiven Ausbau diplomatischer Vertretungen auf dem Kontinent ein. Mittlerweile sind brasilianische Diplomaten in 34 afrikanischen Ländern präsent. Als ehemalige portugiesische Kolonie und als das Land mit der zweitgrößten schwarzen Bevölkerung weltweit (nach Nigeria) beruft sich Brasilien auf gemeinsame kulturelle Wurzeln mit Afrika und sieht sich nach eigener Darstellung in der Pflicht, eine Wiedergutmachung für die Gräueltaten der Sklaverei zu leisten. Die Nachfolgerin Lulas, Präsidentin Dilma Rousseff, setzt die Afrikapolitik ihres Vorgängers fort. Mit seinem deutlichen politischen Engagement erhofft

**Brasilianische Unternehmen wie der Ölbohrriese Petrobras, der Minenkonzern Vale oder die Baufirma Odebrecht rangieren in einigen afrikanischen Staaten heute schon unter den größten privaten Arbeitgebern.**

29 | Vgl. Dana de la Fontaine und Jurek Seifert, „Die Afrikapolitik Brasiliens. Was steckt hinter der Süd-Süd-Kooperation?“, in: Franziska Stehnen et al. (Hrsg.), *Afrika und externe Akteure. Partner auf Augenhöhe?, Weltregionen im Wandel*, Bd. 8, Nomos, Baden-Baden, 2010, 157-174, hier: 166.

30 | Ebd., 162.

sich Brasilien von den afrikanischen Staaten Unterstützung für sein Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Aber auch im developmentpolitischen Bereich steigert Brasilien seine Präsenz. Afrika ist inzwischen Ziel von ca. 55 Prozent der brasilianischen Entwicklungsausgaben.<sup>31</sup> Dabei wird das Land schwerpunktmäßig in jenen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aktiv, in denen es innenpolitisch eigene nennenswerte Erfolge vorzuweisen hatte, nämlich in der Landwirtschaft sowie dem Bildungs- und Gesundheitssektor.<sup>32</sup>

Auch der BRICS-Staat Indien sucht nach Formen, seine Beziehungen zu den afrikanischen Ländern auf eine institutionelle Grundlage zu stellen. Vom 8. bis zum 9. April 2008 lud die indische Regierung in Neu-Delhi zum India-Africa Forum Summit. 2010 wurde in der indischen Hauptstadt der Africa-India Plan of Action (2010-2013) ins Leben gerufen, mit dem die asiatische Regionalmacht großzügige Kredite für afrikanische Least Developed Countries (LDC) bereitstellte.

**Seit der Jahrtausendwende ist eine Intensivierung indischer Wirtschaftsinteressen in Afrika zu konstatieren, die mit einem gesteigerten außenpolitischen Selbstbewusstsein Indiens zusammenfällt.**

Der Handel zwischen Afrika und Indien ist in den letzten fünf Jahren um das Sechsfache auf fast 70 Milliarden US-Dollar gestiegen.<sup>33</sup> Indien will sich in Afrika als Gegenpol zu China positionieren. Dabei blickt das Land

historisch betrachtet auf gemeinsame, antikoloniale Unabhängigkeitsbestrebungen mit Afrika in der Blockfreien-Bewegung zurück. Seit der Jahrtausendwende ist eine deutliche Intensivierung indischer Wirtschaftsinteressen auf dem Kontinent zu konstatieren, die mit einem gesteigerten außenpolitischen Selbstbewusstsein Indiens zusammenfällt. Das indisch-afrikanische Verhältnis ist nicht länger von ideologischen Determinanten bestimmt. Mittlerweile

31 | Vgl. Hannah Edinger und Simon Schaefer, „Der Jaguar im Schafspelz?“, *Afrikapost*, 4, 2012, 31-32.

32 | Vgl. Lidia Cabral und Julia Weinstock, „Brazil. An emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation“, ODI Briefing Paper, 64, 2010, 2.

33 | Vgl. Donald Kaberuka, „Africa and India: a shared past, a common future“, SAFPI, 05.02.2013, <http://safpi.org/news/article/2013/afrika-and-india-shared-past-common-future> [17.04.2013].

stehen die wirtschaftlichen und strategischen Interessen Indiens im Vordergrund.<sup>34</sup> Indische Unternehmen wie die Automobilhersteller Mahindra und Tata sind bereits stark auf dem afrikanischen Markt vertreten. Zudem bietet Indien IT-Dienstleistungen in einer Professionalität an, zu der selbst China noch nicht im Stande ist.

Indien pflegt prioritäre Handelsbeziehungen zu Nigeria, Sudan und Südafrika sowie anderen afrikanischen Ländern mit einer nennenswerten indischen Diaspora. Diese sind neben Südafrika insbesondere Kenia, Tansania und Mauritius.<sup>35</sup> Zudem äußert Neu-Delhi sicherheitspolitische Interessen im Indischen Ozean und beteiligt sich militärisch an mehreren VN-Friedenseinsätzen auf dem afrikanischen Kontinent.

Aufgrund ihres rasanten, ökonomischen Aufschwungs der letzten Jahre werden die BRICS international von Wirtschaftsfachleuten bestaunt und in der Wissenschaft bereits als Entwicklungsmodelle für andere Staaten studiert. Der chinesische Beijing Consensus<sup>36</sup> dient vielen Schwellenländern, in Abgrenzung zu dem marktliberalen Washington Consensus der Weltwährungsinstitutionen, als Vorbild für alternative Entwicklungspfade. Brasilien erzielte durch seine Sozialprogramme Bolsa Família und Brasil Sem Miséria während der Lula-Administration erstaunliche Erfolge beim Abbau von Einkommensungleichheit sowie bei der Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Bildung. China holte durch die Schaffung von Arbeitsplätzen Millionen Menschen aus der absoluten Armut.

Das Auftreten der BRICS-Staaten in Subsahara-Afrika beinhaltet Elemente klassischer Süd-Süd-Kooperationen, die der Verringerung der Abhängigkeit der Länder des globalen Südens von den westlichen Industrieländern dienen.<sup>37</sup> Damit sind die BRICS, neben ihren Wirtschaftsinteressen,

34 | Vgl. Arndt Michael, „Die indische Afrikapolitik. Die Wirtschaftliche und sicherheitspolitische Wiederentdeckung des afrikanischen Kontinents im 21. Jahrhundert“, in: Stehnen et al. (Hrsg.), Fn. 29, 139-155, hier: 139.

35 | Vgl. ebd., 145.

36 | Vgl. Christina Stolte und Dana de la Fontaine, „Neue externe Akteure in Afrika“, *GIGA Focus Afrika*, 7, 2012, 5, [http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_afrika\\_1207.pdf](http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_1207.pdf) [14.05.2013].

37 | Vgl. de la Fontaine und Seifert, Fn. 29, 157.

als neue Geber im Begriff, das internationale Gebilde der EZ nachhaltig zu verändern. Mit ihren steigenden EZ-Ausgaben (Brasilien und Indien je eine Milliarde US-Dollar sowie China zwei Milliarden US-Dollar)<sup>38</sup> treten die einstigen Empfänger von Entwicklungsgeldern zunehmend in Konkurrenz zu den traditionellen westlichen EZ-Akteuren.

**Zur Freude vieler afrikanischer Machthaber legen die BRICS höchste Priorität auf die Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten ihrer Handelspartner.**

In Subsahara-Afrika präsentieren sich die BRICS als Partner auf Augenhöhe. In Abgrenzung zur über Jahrhunderte vorherrschenden westlichen Geber-Nehmer-Beziehung machen sich die fünf Schwellenländer dabei zunutze, dass sie von einer historischen Rolle als koloniale Akteure unbelastet sind, ja teils selbst einst europäische Überseegebiete waren. Zur Freude vieler afrikanischer Machthaber legen die BRICS höchste Priorität auf die Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten ihrer Handelspartner. Im Gegensatz zu westlichen Staaten knüpfen sie EZ und Wirtschaftsbeziehungen häufig nicht konsequent genug an unliebsame Auflagen hinsichtlich guter Regierungsführung, Einhaltung von Menschenrechten oder Umweltvorgaben.

Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die BRICS in erster Linie eigene wirtschaftliche Entwicklungsinteressen verfolgen. Auf ihrem Gipfeltreffen in Neu-Delhi beschlossen die fünf Partner im vergangenen Jahr zehn gemeinsame Entwicklungsprioritäten für ihre Länder, zu denen unter anderem die Schaffung von Arbeitsplätzen, saubere und nachhaltige Energien, Lebensmittelsicherheit, die Verringerung der Einkommensungleichheit und Lösungen für die Probleme der Urbanisierung zählen.

Der Nutzen für Afrika besteht eher im Zugang zu günstiger Technologie, Krediten und neuen Absatzmärkten für Rohstoffe in den BRICS-Staaten. Dadurch gelingt es einigen afrikanischen Ländern schon heute, ihre Verhandlungsposition gegenüber ihren traditionellen westlichen Wirtschaftspartnern zu verbessern. Zugleich schaffen die Handelsbeziehungen der BRICS zu Afrika in mancherlei Hinsicht auch neue Abhängigkeitsverhältnisse. Als problematisch erscheint vor allem, dass afrikanische Staaten bislang über keine kohärente Strategie für eine Kooperation mit der BRICS-Gruppe verfügen. Die Ausarbeitung von

38 | Vgl. Cabral und Weinstock, Fn. 32, 1.

Partnerschaftskonzepten im Rahmen der internationalen afrikanischen Organisationen, allem voran der AU, ist dringend notwendig.

## FAZIT UND AUSBLICK

Die BRICS gelten in weiten Kreisen als Inbegriff eines gestiegenen Selbstbewusstseins des globalen Südens und einer aus ihrem ökonomischen Aufschwung resultierenden Verlagerung des weltpolitischen Gleichgewichts. Anlässlich des fünften BRICS-Gipfels im März in Durban wurden daher mit Spannung Beschlüsse für eine weitere Vertiefung der Beziehungen zwischen den fünf größten Schwellenländern und Afrika erwartet. Der Gesamteindruck blieb trotz wegweisender Beschlüsse ernüchternd. Lose Abkommen wie die beschlossene Errichtung einer gemeinsamen Entwicklungsbank müssen zunächst noch vertieft ausgehandelt werden, bevor weitere Schritte zu deren konkreter Umsetzung folgen.

**Abkommen wie die beschlossene Errichtung einer gemeinsamen Entwicklungsbank müssen zunächst noch vertieft ausgehandelt werden, bevor weitere Schritte zu deren konkreter Umsetzung folgen.**

In Bezug auf Afrika verfolgen die BRICS-Staaten allesamt eigene strategische Interessen im Bereich der Rohstoffsicherung und Erschließung neuer Absatzmärkte. Dadurch treten die fünf Schwellenländer gleichzeitig mehr in Konkurrenz zueinander, als dass sie ihre Interessen gemeinsamen Zielen unterordnen. Dennoch haben die entwicklungspolitischen Ansätze der BRICS-Staaten in Afrika, die immer auch mit ökonomischen Interessen einhergehen, in Wirtschaftskreisen bereits einen Anstoß geleistet, das internationale Afrikabild vom hoffnungslosen Kontinent nachhaltig zu verändern.

Der Nutzen, den afrikanische Staaten aus der BRICS-Partnerschaft ziehen, ergibt sich vornehmlich aus einer Diversifizierung ihrer Absatzmärkte. Jedoch bleibt die Handelsstruktur mit den BRICS-Staaten weitgehend die gleiche wie jene mit den klassischen westlichen Partnern: die Lieferung unverarbeiteter Rohstoffe im Tausch gegen Dienstleistungen und Industriegüter.

Südafrika betrachtet seine BRICS-Mitgliedschaft in erster Linie als Chance, seine Akzeptanz als regionale Führungsmacht in Afrika international zu festigen. Somit bekam

Pretoria im März dieses Jahres die Gelegenheit, seine selbsternannte Rolle als Fürsprecher afrikanischer Interessen unter Beweis zu stellen. Diese Position ist in Afrika selbst nicht unumstritten und wird von den afrikanischen Nachbarländern nicht vorbehaltlos akzeptiert. Auf Pretoria lastet nun die Erwartung, eine umfassende BRICS-Strategie zu entwickeln, welche die Interessen anderer afrikanischer Länder mitberücksichtigt.<sup>39</sup> Ebenso muss Südafrika in eigenem Interesse Nutzen aus der BRICS-Partnerschaft ziehen und sicherstellen, dass seine Rolle als Eintrittstor zum afrikanischen Kontinent nicht von den übrigen, mächtigeren BRICS-Staaten einseitig ausgenutzt wird. Schließlich war es Südafrikas regionale Bedeutung, die dem wirtschaftlichen Außenseiter am Kap die Aufnahme in den exklusiven Klub der Schwellenländer ermöglichte.

39 | Vgl. Lynley Donnelly, „Brics: SA needs a strategy that works for Africa“, *Mail & Guardian*, 26.03.2013, <http://mg.co.za/article/2013-03-26-brics-sa-needs-a-strategy-that-works-for-africa> [14.05.2013].

# MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN LATEINAMERIKA UND DAS BEISPIEL CHILE

*Edgardo Riveros Marín*

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Zahl der Migranten weltweit verdoppelt.<sup>1</sup> Nach Schätzungen der Vereinten Nationen lag sie 2005 bei 190 Millionen,<sup>2</sup> was nahezu drei Prozent der Weltbevölkerung entspricht.<sup>3</sup> In Lateinamerika ist dieser Prozess besonders vielschichtig. Der Subkontinent ist durch eine hohe Heterogenität geprägt, etwa in Bezug auf Demografie, Einkommensverteilung und Migrationsströme.<sup>4</sup> Nach Schätzungen<sup>5</sup> waren im Jahre 2005 ca. 25 Millionen Lateinamerikaner Migranten, was 13 Prozent aller Migranten weltweit und vier Prozent der Gesamtbevölkerung Lateinamerikas entsprach.



Edgardo Riveros Marín ist Professor für Verfassungsrecht und Internationales Öffentliches Recht, Vorsitzender des Centro Democracia y Comunidad (CDC) und Direktor des Instituts für Politikwissenschaft und Öffentliche Verwaltung der Universidad Miguel de Cervantes in Santiago de Chile.

- 1 | Patrick Taran und Eduardo Geronimi, „Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección“, *Perspectiva sobre migraciones laborales. Programa de Migraciones Internacionales*, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), 3.
- 2 | Daniel Villafuerte Solís, „Migración y desarrollo en la era de la globalización“, *Comercio Exterior*, Bd. 56, Nr. 12, 12/2006, 1027.
- 3 | Andrés Solimano, „Migraciones internacionales en la era de las crisis y la globalización: implicancias para América Latina“, 1; vgl. ders., „International Migration in an Age of Crisis and Globalization. Historical and Recent Experiences“, Cambridge University Press, 07/2010.
- 4 | „Migración y Políticas Sociales en América Latina“, Konrad-Adenauer-Stiftung, Regionalprogramm Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika (SOPLA), 2010; vgl. hier insbes. Marcela Peticara, „Introducción del Estudio Migración y Políticas Sociales en América Latina“, 9, <http://kas.de/sopla/de/publications/16856> [15.05.2013].
- 5 | „International Migration, Human Rights and Development in Latin America and the Caribbean“, 36, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPAL-Sitzung, 20.-24.03.2006, [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24024/DGI-2303\(SES.31-11\)-Migration-web.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24024/DGI-2303(SES.31-11)-Migration-web.pdf) [15.05.2013].

Das Land mit der höchsten Zahl an Auswanderern ist Mexiko, gefolgt von den Staaten der Karibik sowie Kolumbien mit acht bzw. 15 Prozent.<sup>6</sup> Dabei ist hinsichtlich der Zielländer eine zunehmende Erweiterung und Diversifizierung erkennbar. Eine beträchtliche Abwanderung vollzieht sich nach wie vor in Richtung USA, wobei Mexiko und Guatemala als Durchgangsstationen eine wichtige Rolle spielen.<sup>7</sup> Rund 20,5 Millionen Menschen, zwei Drittel aller lateinamerikanischen Migranten, wählten im Jahr 2009 die USA als Zielland (davon 50 Prozent Mexikaner).

**Seit den 1990er Jahren lässt sich ein Anwachsen der Auswanderungsströme nach Europa, vor allem Spanien, und nach Kanada beobachten.**

Diese Zahl entspricht nahezu der Hälfte aller Einwanderer in die Vereinigten Staaten.<sup>8</sup> Als eine Folge davon stellen die Einwanderer aus Lateinamerika die größte ethnische Minderheit in den USA. Seit den 1990er Jahren lässt sich aber auch ein Anwachsen der Ströme nach Europa, vor allem Spanien, und nach Kanada beobachten.<sup>9</sup>

Neben der Auswanderung ist auch das Phänomen der Binnenmigration von großer Bedeutung. Mindestens 70 Prozent der Einwanderer, im Falle Argentiniens und Chiles sogar 90 Prozent, stammen selbst aus Lateinamerika, meist aus den Nachbarländern.<sup>10</sup> Traditionelle Aufnahmeländer sind Argentinien, Venezuela und Costa Rica, in neuerer Zeit auch Chile, Mexiko und Brasilien. Der „Erste Bericht des ständigen Erhebungssystems zu grenzüberschreitender Migration in Nord- und Südamerika“ (Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas, SICREMI)<sup>11</sup> ermittelte für Argentinien und Chile die höchste Zuwanderungsrate unter den lateinamerikanischen Ländern, mit fünf bzw. drei Einwanderern je 1.000 Einwohner.

6 | „Migración internacional en las Américas“, OECD/CEPAL/OAS, SICREMI, 2011, VIII, IX, X, 17, 24 und 56 f.

7 | Vgl. Fn. 4. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise der letzten Jahre, insbesondere auf Europa, konnten in dieser Studie noch nicht berücksichtigt werden.

8 | Ebd., 60. Die Statistik berücksichtigt Nachkommen nicht. Vgl. „Notas sobre migración internacional y desarrollo: América Latina y el Caribe y la Unión Europea“, CEPAL, Brüssel, 2009.

9 | Fn. 6, 59. Als fortwährendes Hindernis bei der Erkenntnisgewinnung über Migrationstendenzen und -muster sowohl in Lateinamerika als auch weltweit ist der ungenügende Datenschatz.

10 | Ebd., 15 f.

11 | Ebd., 25.



Der Einwanderungsprozess nach Chile befindet sich derzeit in einer neuen Phase, die in den 1990er Jahren nach der Wiedererlangung der Demokratie begann. Sie ist durch einen Anstieg der Einwanderung aus Peru geprägt, die höher ist als diejenige aus anderen lateinamerikanischen Ländern wie etwa Argentinien, woher bis dahin die meisten Zuwanderer gekommen waren. Die gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Herausforderungen der Migration lassen sich am Beispiel Chiles treffend illustrieren.

## URSACHEN DER AUSWANDERUNG

Vorrangige Ursachen für die Auswanderung sind die wirtschaftliche Lage und der Arbeitsmarkt.<sup>12</sup> Wirtschaftliches Wachstum in den Zielländern, das sich in besseren Lebensbedingungen niederschlägt, generiert eine Nachfrage nach Arbeitskräften, während Stillstand oder Rückläufigkeit in der Wirtschaftsentwicklung des Heimatlandes die Auswanderung anregt. Untersuchungen zeigen, dass für die Migration nicht nur die Frage des Einkommens eine Rolle spielt, sondern auch Faktoren wie die Chance eines sicheren Arbeitsplatzes, die Verfügbarkeit von Kapital für Unternehmen und eine längerfristige Absicherung von Lebensrisiken.<sup>13</sup>

**Wirtschaftliches Wachstum in den Zielländern generiert eine Nachfrage nach Arbeitskräften, während Stillstand oder Rückläufigkeit in der Wirtschaftsentwicklung des Heimatlandes die Auswanderung anregt.**

12 | Andrés Solimano, „Migraciones internacionales y mercado de trabajo globalizado: la experiencia latinoamericana“, 3, 15 und 18. Aktualisierte Fassung des auf der Konferenz über grenzüberschreitende Migration in Amerika am CEPAL-Sitz in Santiago de Chile vom 20. bis zum 22.11.2002 vorgestellten Textes. Eine andere Fassung wurde 2002 im „Panorama der Arbeit“ durch die ILO vorgestellt. Der Inhalt des Dokuments basiert auf Arbeiten desselben Autors: „International labor markets, Globalization and Migration: issues and evidence for Latin America“ (2002c), gefördert durch die ILO, und „Development cycles, political regimes and international Migration: Argentina in the 20th century“ (2002b), von CEPAL und WIDER. Um die Auswirkungen der Einkommensunterschiede für die Migration aus Europa in die so genannte Neue Welt zu beurteilen, siehe T. J. Hatton und J. G. Williamson, *The age of mass Migration. Causes and economic impact*, Oxford University Press, Oxford, 1998, Kap. 3 und 4.

13 | Stephen Castles, *Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales*, 20 f.; vgl. Oded Stark, *The Migration of Labour*, Basil Blackwell, Cambridge, 1999.

In der Regel ist die Entscheidung zur Auswanderung mit der Vorstellung eines befristeten Aufenthalts verbunden.<sup>14</sup> Die Absichten des Auswanderers stimmen in diesen Fällen mit den Interessen des Gastlandes überein, das Bedürfnisse des Arbeitsmarktes decken will, ohne die gesellschaftlichen und fiskalpolitischen Konsequenzen tragen zu müssen, die eine dauerhafte Ansiedlung mit sich bringt. Daher wurden die Begriffe der gesetzlich geregelten zeitweiligen Migration und der zirkulären Migration eingeführt. Als Beispiel hierfür gilt die US-amerikanische Praxis eines für die Dauer des Arbeitsverhältnisses befristeten Visums.<sup>15</sup> 90 Prozent der jährlich ausgestellten unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen (Green Card) werden an Arbeitnehmer vergeben, die vorher ein solches befristetes Visum hatten.<sup>16</sup>

**Eine hohe Arbeitslosigkeit in einem bestimmten Land, vor allem bei einer akuten Krise, verbunden mit gleichzeitiger Nachfrage nach Arbeitskräften in einem wirtschaftlich prosperierenden Land, bieten Anreize zur Auswanderung.**

Weitere wirtschaftlich bedingte Migrationsursachen sind Arbeitslosigkeit und die Unwägbarkeiten des Arbeitsmarktes.<sup>17</sup> Eine hohe Arbeitslosigkeit in einem bestimmten Land, vor allem bei einer akuten Krise, verbunden mit gleichzeitiger Nachfrage nach Arbeitskräften in einem wirtschaftlich prosperierenden Land – sei es wegen der allgemein günstigen Wirtschaftslage oder aufgrund der Notwendigkeit, abgewanderte einheimische

14 | Die Termini „ständig ansässig“ und „vorübergehend ansässig“ sind besonders definiert. Ersterer bezieht sich auf „eine Person, der das Zielland bei der Einreise eine Niederlassungsgenehmigung gewährt hat, oder die als vorübergehend Ansässige eingereist und zu einem ständigen oder niedergelassenen Zuwanderer wurde“. Diese Definition bezieht sich nur auf legal eingereiste Migranten. Der „vorübergehend ansässige“ Migrant ist hingegen jener, der „in das Land einreist und dabei nur über eine nicht oder nur eingeschränkt verlängerbare Aufenthaltserlaubnis verfügt“. Dies trifft unter anderem auf Studenten, Arbeitnehmer bei einem Arbeitsplatzwechsel, Monteure, Teilnehmer an Austauschprogrammen, Touristen, Saisonarbeiter und Asylbewerber zu. Vgl. Fn. 6, 6 und 80.

15 | Barry Mirkin, *La Migración Internacional en el Hemisferio Occidental: un estudio exploratorio*, Scalabrini International Migration Network, New York, 2011, 24.

16 | Ebd.; vgl. auch D. Papademetriou, D. Meissner, M. Rosenblum und M. Sumption, *Aligning Temporary Immigration Visas with US Labor Market Needs: The Case for Provisional Visas*, Migration Policy Institute, Washington D.C., 2009.

17 | Vgl. Mirkin, Fn. 15, 27.

Arbeitskräfte zu ersetzen –, bieten Anreize zur Auswanderung.<sup>18</sup> Es genügt dabei der letztgenannte Faktor, die Nachfrage nach Arbeitskräften im Gastland, um Migrationsströme anzuziehen.<sup>19</sup>



Hoffnung auf ein besseres Leben: Südamerikanische Migranten in der mexikanischen Provinz Tenosique. Mexiko dient vielen als Durchgangsstation auf dem Weg in die USA. | Quelle: Marilyn Alvarado Leyva, Repositorio Península, flickr (CC BY-NC-SA).

Auch umgekehrt gilt, dass zwei Effekte auftreten, wenn wegen einer Verringerung des Wirtschaftswachstums oder durch eine Krise die Nachfrage nach Arbeitskräften sinkt:

1. Das Land ist nicht länger attraktiv für potenzielle Einwanderer und der Zufluss an Personen kommt zum Erliegen.
2. Migranten, die sich noch nicht genügend etablieren konnten, sehen sich gezwungen, in ihre Heimatländer zurückzukehren oder in Drittstaaten weiterzuwandern.

Ein Beispiel hierfür ist Spanien. Im Jahr 2012 hat sich die Zahl der Ausländer dort nach Daten des Nationalen Statistikamtes (INE) um 205.788 Personen verringert. Dies

18 | Taran und Geronimi stellen fest, dass es Situationen gibt, in denen „[D]ie Arbeitsmodalitäten für einheimische Arbeitskräfte wegen niedriger Löhne, gefährlicher Arbeitsbedingungen und/oder eines niedrigen Sozialprestiges sowie der Möglichkeit einer alternativen Inanspruchnahme von Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung kaum oder gar nicht in Frage kommen“, Fn. 1, 4.

19 | Solimano, Fn. 12, 19.

**Spanien ist stark betroffen von der wirtschaftlichen Krise, weshalb eine massive Auswanderungswelle eingesetzt hat. Die Rückwanderung findet in erster Linie nach Lateinamerika statt.**

ist das erste Mal seit 1996, dass die Einwohnerzahl des Landes rückläufig ist.<sup>20</sup> Spanien ist stark betroffen von der wirtschaftlichen Krise und wies zuletzt im März 2013 eine Arbeitslosenquote von 26,3 Prozent auf. Zweifelsfrei ist dies der Grund, weshalb eine massive Auswanderungswelle eingesetzt hat. Bis zum gleichen Monat März verließen 125.486 Personen das Land. Den Großteil dieser Auswanderer stellen die Ecuadorianer, Kolumbianer und Peruaner, also Menschen aus Ländern, die sowohl eine starke Auswanderung erlebt haben, als auch in jüngster Zeit ein dynamisches Wirtschaftswachstum aufweisen. Im gleichen Zeitraum verließen nur 90.639 Europäer, hauptsächlich aus der größten Einwanderergruppe der Rumänen, den iberischen Staat.<sup>21</sup> Die Rückwanderung findet aus den oben beschriebenen Gründen in erster Linie nach Lateinamerika statt, dies auch, weil den Migranten eine Zuwanderung in andere, von der Krise weniger betroffene europäische Länder aus kulturellen und sprachlichen Gründen erschwert wird.

Bei der Entscheidung zur Auswanderung spielen jedoch nicht nur wirtschaftliche Faktoren, sondern auch soziale Kontakte im Gastland eine große Rolle. Sie bieten eine gewisse Sicherheit, garantieren den Zugang zu Informationen und mindern Risiken und Unsicherheiten. Hierfür wurde der Begriff der „Migrantenketten“ geprägt.<sup>22</sup> Dabei sind sich die Auswanderer darüber im Klaren, dass ihr sozialer Status im Gastland nicht unbedingt demjenigen im Herkunftsland entspricht.<sup>23</sup>

Zu den freiwilligen Auswanderern kommen jene Migranten, die sich durch politische oder in der natürlichen Umwelt begründete Ursachen zur Abwanderung gezwungen sehen.

20 | *El Mercurio*, Santiago de Chile, 23.04.2013, A14.

21 | Ebd.

22 | Maria Skoczek, „Globalización y migraciones a caballo de los siglos XX y XXI“, ACTAS L. de V., Bd. 27, 2004, 49; vgl. auch Verónica Cano und Magdalena Soffia, „Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada“, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, in: *Papeles de Población*, Nr. 61. CIEAP/UAEM, 07-09/2009, 150; Villafuerte Solís, Fn. 2, 1038.

23 | Claudia Mora, „Estratificación Social y Migración Intrarregional: Algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica“, *Revista Universo*, Nr. 24, Bd. 1, Universidad de Talca, 2009, 132.

Migrationsbewegungen auf dieser Grundlage sind in manchen Weltgegenden häufig, und ihr Verlauf hängt von der Aufnahmebereitschaft der Gastländer ab. Um zu vermeiden, dass die Lage dieser Menschen durch Willkürmaßnahmen oder Diskriminierung im Gastland noch verschärft wird, wurde mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen ein internationales System für solche Fälle geschaffen und der Flüchtlingsstatus entsprechend spezifiziert.<sup>24</sup> Die Zahl der Flüchtlinge weltweit beträgt etwa 16,3 Millionen Menschen.<sup>25</sup>

Mit dem Phänomen der Migration eng verzahnt sind besorgniserregende Straftaten wie Menschenhandel, der sich im grenzüberschreitenden Personenverkehr zunehmend bemerkbar macht.<sup>26</sup> Jüngeren Schätzungen zufolge werden etwa 800.000 Menschen pro Jahr zwischen verschiedenen Ländern hin- und hergeschoben, vor allem zum Zwecke sexueller Ausbeutung. Diese Erscheinung gibt es auch in Lateinamerika, wengleich die meisten Opfer weltweit aus Ländern Südostasiens und der ehemaligen Sowjetunion stammen.

### **WER SIND DIE MIGRANTEN?**

Die Profile der Migranten weisen starke Asymmetrien auf. Auf der einen Seite finden sich solche mit hohem Bildungsgrad, auf der anderen Seite Ungelernte ohne Abschluss, dazwischen alle möglichen Abstufungen von Studierenden, in erster Linie aber Postgraduierte, sowie ausgebildete oder in Ausbildung begriffene Arbeitnehmer. Allen, die außerhalb ihres Heimatlandes eine neue Zukunft suchen, ist gemeinsam, dass sie meist mitten im arbeitsfähigen Alter stehen.

Bildungsgrad und sozioökonomischer Hintergrund der Migranten haben unter anderem Auswirkungen auf die Umstände der Auswanderung, auf Chancen oder Schwierigkeiten bei der Aufnahme im Gastland (Visa, Arbeitserlaubnis,

24 | Dem hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen obliegt der Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen vor Verfolgung oder im Konfliktfall sowie die Erarbeitung nachhaltiger Lösungsansätze mittels Wiederansiedlung im Herkunftsland oder Aufnahme in einem anderen. Das Amt wurde durch die Resolution 428 (V) der VN-Vollversammlung am 14.12.1950 geschaffen, seine Tätigkeit begann im Januar 1951.

25 | Mirkin, Fn. 15, 24.

26 | Ebd., 26 f.

Einreisebestimmungen) und die Integrationsmöglichkeiten in dessen Gesellschaft. Die Rede ist hier von einer „dualen Repräsentation der Migration“: Personen, die sich problemlos integrieren, stehen jene gegenüber, deren Aufnahme das Gastland vor Probleme stellt.<sup>27</sup> Dabei ist festzustellen, dass der internationale Arbeitsmarkt segmentiert ist und dies zu einer starken Mobilität von Arbeitskräften sowie niedrigen Hürden für Hochqualifizierte oder finanziell Bessergestellte führt, während Arbeitnehmer mit geringen wirtschaftlichen Mitteln und niedriger Qualifikation mit Problemen und Einschränkungen konfrontiert sind.<sup>28</sup>

In diesem Rahmen vollzieht sich ein als *brain drain* bezeichnetes Phänomen, das durch die Abwanderung von Fachkräften gekennzeichnet ist, also von Menschen, die zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung zur Auswanderung über eine höhere Ausbildung oder fachliche Qualifikation verfügen. Diese Tendenz ist besorgniserregend, weil sie die Entwicklung im eigenen Land gefährdet und es in bestimmten Bereichen wie Gesundheitssystem, Bildungswesen, Technik und Ingenieurwesen sowie Wissenschaft zu

**In Lateinamerika betrug die Zahl der abwandernden Fachkräfte im Jahr 2000 rund eine Million, wobei einige Länder zwischen fünf und zehn Prozent dieser Gruppe an das Ausland verloren.**

einer Unterversorgung kommen kann. Das gilt umso mehr, wenn die betreffende Person das Interesse an eine Rückkehr ins Heimatland verliert und damit den Verlust endgültig macht. Besonders betroffen sind hiervon kleinere Volkswirtschaften. Im Falle Lateinamerikas betrug die Zahl der abwandernden Fachkräfte im Jahr 2000 rund

27 | Carolina Stefoni, „Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante“, in: Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni und Marta Inés Villa Martínez, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), FLACSO, Universidad Alberto Hurtado, 2011, 84 ff., [http://desarrollo.sociologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2012/01/c.stefoni\\_Ley\\_y\\_politica\\_migratoria\\_en\\_Chile.pdf](http://desarrollo.sociologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2012/01/c.stefoni_Ley_y_politica_migratoria_en_Chile.pdf) [15.05.2013].

28 | Solimano, Fn. 12, 5 und 23. Mit Bezug auf eine Studie der Wissenschaftlichen Stiftung der Vereinigten Staaten nimmt der Autor bezüglich Asien eine Differenzierung vor, da die Mehrzahl der Ausländer, die zwischen 1990 und 1991 einen Dokortitel erwarben, aus Indien und China kam und von denen 1995 noch 79 bzw. 88 Prozent im Land arbeiteten. Von den Südkoreanern verblieben hingegen nur elf Prozent, insbesondere unter den Doktoranden in Wissenschaft und Ingenieurwesen. Vgl. auch, Fn. 6, 25 und 27.

eine Million, wobei einige Länder zwischen fünf und zehn Prozent dieser Gruppe an das Ausland verloren.<sup>29</sup>

Anders stellt sich die Lage für jene dar, die über eine geringere Qualifikation verfügen. Von Anfang an haben sie größere Schwierigkeiten bei der Vergabe von Arbeitsvisa und Aufenthaltsgenehmigungen, da sie weniger den Auswahlkriterien des Gastlandes entsprechen. Häufig werden sie in eine unsichere Existenz gedrängt, zu der das Fehlen von Arbeitspapieren und sozialer Absicherung gehört und die zu Ausnutzung und Diskriminierung führen kann. Geringqualifizierte und Ungelernte sind auf Glücksfälle im Arbeitsleben angewiesen, die ihnen Jobs in Bereichen wie dem Bauwesen, Reinigungsdiensten, im Haushalt und in der Gartenpflege eröffnen. Sie verfügen über ein geringes Einkommen und arbeiten in der Regel unter schlechteren Arbeitsbedingungen als gut Qualifizierte.<sup>30</sup>



Einwanderer bei der Gurkenernte in den USA: Oft wird der irreguläre Aufenthalt stillschweigend geduldet, umso mehr als dies Vorteile für die Arbeitgeber mit sich bringt. | Quelle: Laura Elizabeth Pohl, Bread for the World, flickr (CC BY-NC).

## IRREGULÄRE MIGRATION

Durch unerlaubte Einreise in ein Land oder durch Nichteinhaltung der mit einer legalen Einreise verbundenen Auflagen können Migranten in die Irregularität geraten. Obwohl der Terminus illegal noch in einigen Ländern verwendet

29 | Fn. 6, 25 und 27.

30 | Vgl. Peticara, Fn. 4, 11; vgl. auch Solimano, Fn. 12, 8.

wird, handelt es sich in diesen Fällen um einen irregulären Aufenthalt. Hier gilt es zu unterscheiden zwischen einer nicht erfassten Einreise und jener, die durch gefälschte Identitätsnachweise oder Visa erschlichen wurde. Letzteres ist ein strafbarer Akt, deshalb trifft hier die Bezeichnung illegal zu, die nicht mit Irregularität verwechselt werden sollte, also letztlich mit der Frage des administrativen Umgangs. Beides auseinanderzuhalten ist unabdingbar, um zu vermeiden, dass von Seiten staatlicher Stellen trotz grundlegend verschiedener Sachverhalte dieselbe Reaktion und Handhabung erfolgt.<sup>31</sup>

Die Zahl irregulärer Migranten wird weltweit auf etwa 50 Millionen geschätzt.<sup>32</sup> Die überwiegende Mehrheit, 10,8 Millionen, halten sich in den Vereinigten Staaten auf,<sup>33</sup> wobei 50 Prozent auf Mexikaner entfallen und mehr als 20 Prozent auf andere lateinamerikanische Staaten. Diese Zahl

**In den vergangenen Jahren ist ein Rückgang irregulärer Einwanderung in die USA zu verzeichnen. Unter den Mexikanern sank die Zahl von 500.000 auf 150.000 Zuwanderer pro Jahr.**

steht für rund 3,5 Prozent der Gesamtbevölkerung der USA und für etwa 28 Prozent des im Ausland geborenen Bevölkerungsteils.<sup>34</sup>

In den vergangenen Jahren ist allerdings ein Rückgang der jährlichen Einwanderung in die USA zu verzeichnen. Diese Angaben werden durch die Feststellung untermauert, dass die Zahl ohne Genehmigung eingereister Zuwanderer von durchschnittlich 850.000 pro Jahr im Zeitraum von 2000 bis 2005 auf rund 300.000 für die Jahre von 2007 bis 2009 zurückging.<sup>35</sup> Unter den Mexikanern sank die Zahl irregulär zugewanderter Personen von 500.000 auf 150.000 pro Jahr.

Die Wirtschaftskrise, von der auch die Vereinigten Staaten schwer getroffen wurden, hat zu einer hohen Arbeitslosigkeit unter lateinamerikanischen Migranten geführt, nicht

31 | Ebd., 12.

32 | Zahlenangaben nach Mirkin, Fn. 15, 26. Er bezieht sich auf die Daten von Joseph Chamie, „Mind the Gap: Public and Government Views on Migration Diverge“, 16.10.2009, <http://yaleglobal.yale.edu/content/mind-gap-public-and-government-views-migration-diverge> [07.05.2013].

33 | Ebd. Es wird Bezug genommen auf das Zahlenmaterial von Jeffrey Passel und Vera D. Cohn, „A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States“, Pew Hispanic Center, Washington D.C., 2009.

34 | Ebd.

35 | Ebd. Der Vergleich erfolgt auf der Grundlage von Daten aus Jeffrey Passel und Vera D. Cohn, „U. S. unauthorized Immigration flows are down sharply since mid-decade“, Pew Hispanic Center Report, Washington D.C., 01.09.2010.



jedoch zu einer Rückwanderung in die Herkunftsländer. Die Einwanderer aus Lateinamerika sind also „zu einem relativ stabilen Faktor auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft der Vereinigten Staaten geworden, und es ist wahrscheinlich, dass die Arbeitgeber bei einer wirtschaftlichen Erholung auf diese nahe liegende und leicht verfügbare Quelle an Arbeitskräften zurückgreifen werden“.<sup>36</sup>

Obgleich der illegale Aufenthalt von Migranten in den USA eine besondere Größenordnung hat, verdient diese Erscheinung auch in Lateinamerika selbst eine gewisse Beachtung. Sie zeigt sich insbesondere in Ländern, in denen sie durch eine gemeinsame Sprache und einen ausgedehnten informellen Sektor begünstigt wird. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten fallen dabei die Einkommensunterschiede geringer aus, da auch der wirtschaftliche Profit geringer ist.<sup>37</sup> Oft wird der irreguläre Aufenthalt stillschweigend geduldet, und dies umso mehr, als er Vorteile für die Arbeitgeber mit sich bringt, meist auf Kosten des Arbeitsmigranten.<sup>38</sup> Prekär ist auch die Lage derer, die ihre reguläre Aufenthaltserlaubnis verlieren, da diese Situation unter anderem den Zugang zum öffentlichen Gesundheitswesen, den Genuss staatlicher Beihilfen, Bewegungsfreiheit innerhalb des Landes und die Familienzusammenführung unmöglich macht.<sup>39</sup>

**Prekär ist die Lage derer, die ihre reguläre Aufenthaltserlaubnis verlieren, da diese Situation unter anderem den Zugang zum öffentlichen Gesundheitswesen unmöglich macht.**

Obwohl weltweit weniger Frauen als Männer migrieren (etwa 46 Prozent), ist ihr Anteil seit 1960 allmählich gestiegen. Unter den Zuwanderern einiger Regionen – darunter die am meisten entwickelten wie Europa, Nordamerika und Ozeanien – sind Frauen schon heute in der Mehrheit.<sup>40</sup> Die Gründe für den Anstieg liegen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel als Triebfeder individueller Entscheidungen. Wenn Migration bislang „als im Wesentlichen männliches und vorwiegend wirtschaftlich motiviertes Phänomen betrachtet wurde“, so ist diese Sichtweise gerade

36 | Fn. 6, 13 f.

37 | Ebd., 14. Ein nähere Untersuchung der migrationsfördernden Faktoren zwischen lateinamerikanischen Ländern erfolgt bei Guillermo Vuletin, „Measuring the informal economy in Latin America and the Caribbean“, IMF Working Paper WP/08/102, Internationaler Währungsfonds (IWF), Washington D.C., 2008.

38 | Solimano, Fn. 12, 10 f.

39 | Vgl. Stefoni, Fn. 25, 9.

40 | Vgl. Fn. 6, 70.

mit Blick auf die Migrantinnen nicht mehr zutreffend.<sup>41</sup> Dasselbe gilt für Studien zur Migration, die davon ausgingen, „dass die Entscheidung zur Auswanderung ein männliches Vorrecht sei und die Migration von Frauen der Familienzusammenführung diene“.<sup>42</sup> Nicht zu unterschätzen ist indes die Gefahr, dass Migrantinnen zu Opfern von Diskriminierung im Arbeitsleben werden oder ihre Rechte und grundlegenden Freiheiten bedroht werden.<sup>43</sup>

### GELDTRANSFER: NATUR, STELLENWERT UND AUSWIRKUNGEN

**In Lateinamerika haben sich die Transferzahlungen Schätzungen zufolge seit 1980 alle fünf Jahre verdoppelt. Der Umfang der Zahlungen nimmt in Rezessionsphasen ab.**

Weltweit und über einen längeren Zeitraum betrachtet haben die Geldtransfers der Migranten an die Familie in der Heimat zugenommen. Das macht sich in Lateinamerika besonders bemerkbar, wo sich die Transferzahlungen Schätzungen zufolge seit 1980 alle fünf Jahre verdoppelt haben. Von allen Entwicklungsländern entfielen im Jahre 2009 20 Prozent aller Zahlungen aus dem Ausland (57 Milliarden US-Dollar) auf Länder in Lateinamerika.<sup>44</sup> Der Umfang der Zahlungen nimmt in Rezessionsphasen ab. Dieser Einfluss wirtschaftlicher Konjunkturzyklen wird greifbar, wenn man die Zahlen von 2008 und 2009 vergleicht.<sup>45</sup> Im Jahr 2009 betrug der Umfang die genannten 57 Milliarden US-Dollar, während er 2008 bei 64 Milliarden gelegen hatte. Das bedeutet, dass die Transfers in lateinamerikanische und karibische Länder innerhalb eines Jahres um zwölf Prozent zurückgingen. Die für 2010 verfügbaren Daten zeigen mit über 58 Milliarden US-Dollar eine leichte Erholung. Die Länder, die zwischen 2008 und 2010 den größten Rückgang zu verzeichnen hatten, waren Kolumbien (-19 Prozent), Brasilien (-16 Prozent) und Mexiko (-15 Prozent). Auch Bolivien, Jamaika und Honduras (-7 Prozent) verzeichneten deutliche Rückgänge.<sup>46</sup>

41 | Ebd.; Mora, Fn. 21, 132.

42 | Silvia Pedraza, „Women and Migration: The Social Consequences of Gender“, *Annual Review of Sociology*, Bd. 17, 1991.

43 | Näheres hierzu zeigt die SICREMI-Studie, Fn. 6, 71.

44 | Fn. 4, 11.

45 | Ebd.; Mirkin, Fn. 15; vgl. auch Weltbank, „Outlook for Remittance Flows in 2009-2011“, *Migration and Development Brief*, 12, 2010.

46 | Fn. 6, 22.

Erwähnenswert sind hierbei auch die Geldzuflüsse aus Spanien. 2009 lebten dort 2,3 Millionen Lateinamerikaner. Die Arbeitslosigkeit im Land (26 Prozent im Jahr 2010) hat sich sehr ungünstig auf deren Arbeitssituation und damit auf die Geldzuwendungen ausgewirkt. Die Transfers der ecuadorianischstämmigen Einwohner gingen zum Beispiel von 2007 bis 2010 um 27 Prozent zurück.<sup>47</sup> Für Lateinamerika insgesamt berichtete die Banco de España 2008 von einem Rückgang der Transfers um acht Prozent.<sup>48</sup>

Durch den Rückgang der Transfers ist der Konsum in den Heimatländern zurückgegangen. In die Produktionskapazitäten kleiner und mittlerer Unternehmen wurde weniger investiert. Dasselbe gilt für die Bereiche Bildung und Gesundheitsfürsorge, zudem wird weniger gespart. Die Auswirkungen des finanziellen Ausfalls hängen allerdings von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem vom Armutsniveau sowie der Größe der Volkswirtschaft und des Herkunftslandes.<sup>49</sup>

Obwohl die Geldtransfers eindeutig positive Effekte zeigen, gibt es doch auch negative Seiten. Die Überweisungen gleichen den Verlust an Humankapital keineswegs aus, wie das Beispiel Uruguay zeigt.<sup>50</sup> Ein weiterer Aspekt ist die mögliche Schaffung einer „Kultur der Abhängigkeit“ unter den direkten Empfängern solcher Zahlungen, die deren Sparneigung, den eigenen Leistungswillen und den Unternehmmergeist schwächt.<sup>51</sup>

## INTERNATIONALE KOOPERATION

Das internationale Erscheinungsbild der Migration zwingt zu bi- und multilateralem Handeln. Im bilateralen Bereich haben die Länder Nord- und Lateinamerikas mehr als 140

**Im bilateralen Bereich haben die Länder Nord- und Lateinamerikas mehr als 140 Abkommen zur Migration geschlossen, davon allein 67 in den 1990er Jahren.**

Abkommen zur Migration geschlossen. Allein im Zeitraum zwischen 1991 und 2000 betrug die Zahl 67, davon 28 zwischen lateinamerikanischen Ländern und 39 mit Staaten

47 | Ebd., 23.

48 | Peticara, Fn. 4, 12.

49 | Vgl. Solimano, Fn. 3, 11; vgl. auch Peticara, Fn. 4, 11.

50 | Vgl. Cristen Davalas, Cecilia Plottier und Sebastián Torres, „Fuga de Cerebros: El caso Uruguayo“, in: SOPLA, Fn. 4, 281 ff.

51 | Solimano, Fn. 3, 11.

außerhalb der Region.<sup>52</sup> Eine Perspektive der multilateralen Zusammenarbeit eröffnete sich 2006 mit dem von der UNO einberufenen „Dialog auf hoher Ebene über Migration und Entwicklung“, aus dem ein Globales Forum hervorging, das seitdem jährlich stattfand. Ein beachtenswerter Beitrag des Forums ist die Idee, ein modellhaftes Gesetz auszuarbeiten, das der Gesetzgebung der einzelnen Staaten bezüglich der Migration als Grundlage dienen kann.

Hinsichtlich der Tätigkeit internationaler, regional wirkender Organisationen und dem interregionalen Dialog gibt es im Umfeld der Europäischen Union, der iberooamerikanischen Gipfeltreffen, des Gemeinsamen Südamerikanischen Marktes (MERCOSUR), der Organisation Amerikanischer

**Die EU hat eine Reihe von Kooperations- und Gesprächsmechanismen mit Entwicklungsländern initiiert, um zu einem besseren Austausch über Migrationsfragen zu kommen.**

Staaten und der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) ein breites Spektrum von Initiativen.<sup>53</sup> Die Europäische Union hat eine Reihe von Kooperations- und Gesprächsmechanismen mit Entwicklungsländern initiiert.

In diesem Rahmen wurde 2008 in Lima beim vierten Gipfel zwischen der EU und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik das Thema der „Dimensionen der grenzüberschreitenden Migration in Verbindung mit der Entwicklung“ behandelt. 2009 wurde dann der Europäische Entwicklungsfonds zur Zusammenarbeit zwischen den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik sowie dem EU-Ministerrat verankert mit dem Ziel, ein Beobachtungs- und Analyseinstrument zu Fragen der Migration sowie der Stärkung institutioneller und zivilgesellschaftlicher Kompetenzen zu schaffen, um zu einem besseren Austausch über Migrationsfragen zu kommen.

52 | Ebd., 35. Der Autor stützt sich auf die Zahlen der Internationalen Arbeitsorganisation: „ILO Migration Survey 2003: Country summaries“, Genf, 2004.

53 | Ebd., 36.

## EIN FALLBEISPIEL: MIGRATION IN CHILE<sup>54</sup>

In Chile lassen sich vom 20. Jahrhundert bis in die Gegenwart sowohl Beispiele einer planmäßigen Entwicklung wie auch spontaner Einwanderung erkennen.<sup>55</sup> Nach den Statistiken von 2009 beträgt die Zahl der Einwanderer 358.344, was lediglich 2,08 Prozent der Gesamtbevölkerung Chiles entspricht, aber einen Anstieg von 91 Prozent in sieben Jahren bedeutet.<sup>56</sup> Ein besonders beachtenswerter Gesichtspunkt ist die Zunahme der Einwanderer aus Peru, der größten Gruppe in Chile. Bezieht man sich auf die Daten zwischen den Erhebungen (1992-2002), ergibt sich daraus ein Anstieg von 394 Prozent, während die Einwanderung aus Argentinien um 26 Prozent zunahm. Etwa 190.000 Peruanischstämmige leben in Chile und stellen damit 37 Prozent aller Einwanderer.

Für die besondere Entwicklung der Einwanderung aus Peru werden verschiedene Ursachen genannt. Dazu zählen wirtschaftliche Gründe, vor allem die Suche nach besseren Verdienstmöglichkeiten. Zwischen beiden Staaten besteht keine Visumpflicht, vielmehr genügen Personalausweis oder Pass. Mit der bereits im Land ansässigen peruanischen Minderheit gibt es bereits ein soziales Netz und die Aussicht, Anschluss zu finden. Studien, unter anderem von FLACSO,<sup>57</sup> zeigen, dass 86 Prozent der Einwanderer in Santiago über einen Freund oder ein Familienmitglied zu ihrem ersten Arbeitsplatz kamen. Was die Aufteilung nach Geschlechtern angeht, so sind 56,8 Prozent der peruanischen Einwanderer Frauen, die meist als Haushaltshilfen arbeiten. 72 Prozent der Zuwanderer sind junge Menschen im arbeitsfähigen Alter, etwa 20 Prozent sind Fachkräfte oder Techniker. Was die geografische Verteilung der Einwanderer angeht, so leben 78

**56,8 Prozent der peruanischen Einwanderer sind Frauen, die meist als Haushaltshilfen arbeiten. 72 Prozent sind im arbeitsfähigen Alter, etwa 20 Prozent sind Fachkräfte oder Techniker.**

54 | Teile dieses Kapitels wurden für eine gemeinsame Publikation chilenischer und peruanischer Akademiker geschrieben, die durch das Institut für Internationale Studien der Universidad de Chile und der Universidad Católica de Perú, unterstützt von der Konrad-Adenauer-Stiftung, berufen wurden.

55 | Cano und Soffia beschreiben die grundlegenden Untersuchungen zur Migration in Chile, wobei einige geschichtliche Meilensteine erläutert werden. Cano und Soffia, Fn. 22, 129-167.

56 | Vgl. Jorge Martínez Pizarro, „Breve examen de la inmigración en Chile según los datos generales del censo 2002“, CELADE/CEPAL, 2003.

57 | Feldman-Bianco et al., Fn. 27.

Prozent im Großraum der Hauptstadt Santiago, 16 Prozent im nördlichen Landesteil und nur ein Prozent im Süden.<sup>58</sup>

**Die chilenische Gesetzgebung ist gefordert. Rasche Korrekturen sind bei der Regelung des Ausländerstatus nötig, da die Gesetze hier noch nicht den auf Chile zutreffenden internationalen Abkommen entsprechen.**

In den Beziehungen zwischen Chile und Peru steht das Thema Migration stets und unvermeidlich auf der Tagesordnung. Auch die chilenische Gesetzgebung ist gefordert. Rasche Korrekturen sind bei der Regelung des Aus-

länderstatus nötig, da die Gesetze hier noch nicht den auf Chile zutreffenden internationalen Abkommen entsprechen.<sup>59</sup> Die geltenden Vorschriften (D. L. 1.094 von 1975 und D. S. 597 von 1984) beruhen noch auf dem ideologischen Fundament einer nicht-demokratischen Rechtsprechung und Politik und waren vom Streben nach nationaler Sicherheit und einem überaus strengen Souveränitätskonzept geprägt, was zu einer gewissen Willkür in ihrer Anwendung führen konnte.<sup>60</sup> Die Logik dieser Vorschriften bildete einen Nährboden für eine radikalisierte Wahrnehmung der Migranten, die zu einem Generalverdacht gegen Ausländer führte, wenn nicht sogar die Beweislast umkehrte.<sup>61</sup>

Die gesetzliche Regelung der Einreise hat als komplexes Anhängsel das Visasystem, das zu einer beträchtlichen Zahl illegal im Lande Ansässiger führt. Dieser Lage mussten die demokratischen Regierungen, in einem anderen Geiste tätig als die Urheber der geltenden Gesetzgebung, mit punktuellen Maßnahmen begegnen. Es kam zu einer Praxis der „Migrantenamnestie“. Sie griff erstmals 1997 und bedeutete die Legalisierung von 40.000 Einwanderern in Chile, von denen 50 Prozent ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erteilt wurde. Die zweite dieser Maßnahmen fand im Oktober 2007 statt<sup>62</sup> und betraf im Wesentlichen (45.000 Fälle) die peruanischen Einwanderer.

58 | Vgl. Moisés Hernández Sánchez, „La migración peruana en Chile y su influencia en la relación bilateral durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)“, Magisterarbeit in Internationalen Studien, Institut für Internationale Studien, Universidad de Chile, 01/2011.

59 | Vgl. Stefoni, Fn. 27, 79.

60 | Macarena Machín Álvarez, „Los derechos humanos y la migración en Chile: Desafíos y oportunidades para la convivencia intercultural“, 11/2011, 14.

61 | Vgl. Stefoni, Fn. 27, 6.

62 | Vgl. Resolución Exenta 36.339, 21.10.2007.

In demselben Geiste und im Bestreben, die Menschenrechte der Einwanderer zu achten, wurden zur Besserung ihrer Lage in bestimmten Bereichen wie dem Bildungs- und dem Gesundheitswesen Maßnahmen ergriffen. In der Bildung ragt der Rundbrief vom August 2005 über „Aufnahme, Verbleib und Ausübung der Rechte von Schülern mit Migrationshintergrund an Erziehungsstätten“ heraus. Im Gesundheitsbereich kommt dem Programm für Schwangere von 2004 besonderer Stellenwert zu, das jeder Frau ungeachtet ihres gesetzlichen Status das Recht auf medizinische Hilfe, Schwangerenvorsorge und Geburtshilfe zubilligt. Ein weiteres wichtiges Programm<sup>63</sup> ist das Kooperationsabkommen zwischen Gesundheits- und Innenministerium von 2007, das auf der Grundlage internationaler Verträge, an denen Chile beteiligt ist,<sup>64</sup> allen Ausländern unter 18 Jahren dieselbe gesundheitliche Fürsorge in öffentlichen Einrichtungen gewährt wie den Chilenen und den Eingebürgerten, unabhängig vom gesetzlichen Status ihrer Eltern, Vormünder oder Erziehungsberechtigten.

Die Modifikationen des Visasystems sollten zu einer Überarbeitung der Praxis der Verlängerungen führen, die mitunter in eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung münden. Von besonderer Bedeutung ist der Status des „vertraglich gebundenen Ortsansässigen“, der Ausländern verliehen wird, die zur Erfüllung eines Arbeitsvertrages einreisen oder sich hierzu im Staatsgebiet aufhalten. Dieses Visum gilt auch für die engsten Familienmitglieder des Betroffenen und ist maximal zwei Jahre gültig.<sup>65</sup> Das zentrale Problem liegt hierbei darin, dass der Aufenthalt von einem Arbeitsvertrag abhängt. Die aktuelle Gesetzeslage sieht vor, dass das Ende des Arbeitsverhältnisses die Ungültigkeit des Visums bewirkt und binnen 15 Tagen der zuständigen Behörde, dem Migrations- und Ausländeramt (Departamento de Migración y Extranjería del Ministerio del Interior, DEM) gemeldet werden muss. Die Notwendigkeit, diese Normen zu überprüfen, ergibt sich daraus, dass die Abhängigkeit der Aufenthaltserlaubnis von einem Arbeitsvertrag, verbunden mit der Regelung, dass eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis

**Die Abhängigkeit der Aufenthaltserlaubnis von einem Arbeitsvertrag, verbunden mit der Regelung, dass eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erst nach zwei Jahren erteilt werden kann, kann zur Ausnutzung durch den Arbeitgeber führen.**

63 | Vgl. Stefoni, Fn. 27, 15.

64 | Konvention über Kinderrechte und Konvention über den Schutz der Arbeitsmigranten und ihrer Familien.

65 | Vgl. Artikel 23 des D. L. 1.094.

erst nach zwei Jahren erteilt werden kann, zur Ausnutzung durch den Arbeitgeber führen kann. Denn dieser macht sich nicht selten die Situation zunutze, dass nicht nur die Einkünfte des Arbeitnehmers von seiner vereinbarten Arbeitsleistung abhängen, sondern auch sein Bleiberecht.

Bei der Reform dieses Regelwerks sollte die Betonung auf der Aufnahme und nicht auf der Verdächtigung des Ausländers liegen. Dies böte zugleich die Möglichkeit, die Beziehungen zwischen den Staaten, insbesondere innerhalb Lateinamerikas und gegenüber den Nachbarländern, zu stärken. Der Aufbau eines neuen rechtlichen Rahmens in Chile sollte darauf abzielen, Vorschriften zu schaffen, die nicht konjunkturabhängig sind, sondern Kontinuität ermöglichen, unabhängig davon, welcher politischen Richtung die aktuelle Regierung anhängt.

**Die Verfassung sieht vor, dass seit mehr als fünf Jahren ansässige Ausländer das Wahlrecht haben, wenn sie mindestens 18 Jahre alt sind und keine schweren Vorstrafen haben.**

Trotz bestehender Schwächen der geltenden Vorschriften gibt es allerdings auch positive Gesichtspunkte. Dazu gehört die Möglichkeit der Teilhabe von Ausländern am politischen Leben in Chile, insbesondere bei Wahlen. Die

Verfassung der Republik sieht vor, dass seit mehr als fünf Jahren ansässige Ausländer das Wahlrecht haben, wenn sie die Voraussetzungen erfüllen, die auch für Einheimische gelten: Sie müssen mindestens 18 sein und dürfen keine schweren Vorstrafen haben.<sup>66</sup> Erwähnenswert ist hierbei auch die Entwicklung beim Erwerb der chilenischen Staatsbürgerschaft. Von der Verfassung von 1833 führte der Weg von einer strengen Handhabung zu größerer Flexibilität wie der jetzigen, nach der Verfassungsreform von 2005 eingeführten Praxis. In der Verfassung von 1980 wurde von Ausländern bei der Einbürgerung der ausdrückliche Verzicht auf die frühere Staatsangehörigkeit verlangt, wie es auch die Verfassung von 1925 vorsah. Die derzeitige Verfassungsnorm dagegen hat die Bedingung des Verzichts auf die vorherige Staatsbürgerschaft zur Einbürgerung abgeschafft und verlangt nur, dass diese gesetzeskonform zu erfolgen hat. Zum Erwerb der chilenischen Staatsbürgerschaft muss ein Ausländer folgende Voraussetzungen

66 | Vgl. Artikel 13, 1. Abschnitt und Artikel 14, 1. Abschnitt der Verfassung der Republik Chile, vgl. auch Artikel 60 und 62 des organischen Verfassungsgesetzes über Volksentscheide und -befragungen, Nr. 18.700, vom 06.05.1988, modifiziert durch Gesetz Nr. 20.568, vom 31.01.2012.



mitbringen: Er muss mindestens 21 sein – oder 18, wenn einer der Elternteile chilenisch ist; er muss mindestens fünf Jahre ununterbrochen im Land gelebt haben, ein Zeitraum, der sich aus dem Datum der Ausstellung des ersten Visums ergibt; er muss im Besitz einer gültigen unbeschränkten Aufenthaltserlaubnis sein; er darf nicht wegen Straftaten oder irgendwelcher Delikte verurteilt sein oder vor Gericht stehen und er muss in der Lage sein, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten.

Ungeklärt ist indessen immer noch die Situation von Menschen, die in Chile geboren sind und deren Eltern sich illegal im Land aufhalten, sodass sie als „vorübergehend Ansässige“ gelten. Sie erhalten nicht automatisch die chilenische Staatsbürgerschaft, da der Artikel 10 Nr. 1 der Verfassung feststellt: „Chilenische Staatsbürger sind die auf dem Territorium Chiles geborenen, mit Ausnahme der Kinder von Ausländern, die sich im Dienste ihrer Regierung in Chile befinden, *und der Kinder vorübergehend ansässiger Ausländer, welche jedoch beide die chilenische Staatsbürgerschaft erlangen können*“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

**Menschen, die in Chile geboren sind und deren Eltern sich illegal im Land aufhalten, erhalten nicht automatisch die chilenische Staatsbürgerschaft.**

Schließlich ist hervorzuheben, dass Chile vollständig in das internationale juristische System der Proklamation, Anerkennung und des Schutzes der Menschenrechte integriert ist. Hierzu gehört die Verabschiedung der in der Universalen Erklärung der Menschenrechte dargelegten Grundsätze, die Ratifizierung des Paktes der bürgerlichen und politischen sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte; der freiwilligen Verpflichtungen; der Amerikanischen Konvention der Menschenrechte; besonderer Übereinkommen wie der Rechte der Frauen und der Kinder; der internationalen Konvention zum Schutz der Rechte der Arbeitsmigranten und ihrer Familien sowie weiterer Abkommen. Die in diesen internationalen Instrumenten festgelegten Grundsätze sind für Chile wichtige Bezugspunkte für die Ausgestaltung einer modernen Einwanderungsgesetzgebung.

## SCHLUSSBEMERKUNG

Die Globalisierung verleiht dem Migrationsphänomen eine besondere Dimension. An ihr zeigt sich die Notwendigkeit gemeinsamer politischer Anstrengungen, die nach und nach ergänzend neben unilaterale Maßnahmen der einzelnen Staaten treten sollten. Damit einher geht in verschiedenen Bereichen die Herausforderung, zu einer auf gemeinsamen Grundsätzen fußenden Politik zu finden. Das erscheint umso notwendiger, je mehr man die Zusammenhänge zwischen Migration und Menschenrechten beachtet und eine internationale Norm jenseits der einzelstaatlichen annimmt. Reagiert werden muss auf die paradoxe Situation, dass mit der Globalisierung das Entstehen einer gemeinsamen Norm für Güter-, Kapital- und Dienstleistungsströme verbunden ist, bedeutende Fortschritte bei der Regulierung von Bevölkerungsströmen jedoch ausblieben.<sup>67</sup>

67 | Solimano, Fn. 3, 1.



6 | 13



Konrad  
Adenauer  
Stiftung