

Michael Dauderstädt

Aufbauhilfe für ex-Jugoslawien und politische Konditionalität. Ein Diskussionsvorschlag für neue Hilfeformen

Kurzgutachten im Auftrag der internationalen Konferenz zur Entwicklung in Jugoslawien am 13. Oktober 1995 in Wien

Zusammenfassung:

Nach dem Friedensabkommen vom 21.11.1995 erwarten alle Konfliktparteien ein rasches Anlaufen der westliche Hilfe beim Wiederaufbau ihrer vom Krieg und Embargo zerrütteten Länder. Die angekündigten Maßnahmen im Rahmen der Aufbauhilfe und die spezifischen Interessen der verschiedenen Geber werden voraussichtlich zu einer schwach koordinierten Hilfeanstrengung (vgl. Abschnitt 1) führen, die wenig zum Gelingen des Friedensprozesses beitragen kann. Statt dessen sind innovative Konzepte für die Hilfe (vgl. Abschnitt 2) angezeigt, die Art und Umfang der Hilfe eng an Fortschritte im Friedensprozeß (Einhaltung des Abkommens. Integration von Vertriebenen und Minderheiten, Demokratisierung) koppeln.

Konkret wird in diesem Papier vorgeschlagen

- durch Truppenabzug eingesparte Mittel einem Sicherheitsfonds zuzuführen, der Empfänger unterstützt, die durch friedliches Verhalten den Abzug erlaubt haben;
- einen Wiederaufbaufonds einzurichten, der Kredite an Neuansiedler gibt, um sie zu Investoren zu machen, um die Staaten und Gemeinden durch Respektierung der Menschenrechte und solide Wirtschaftspolitik werben;
- 3. die Demokratieförderung pluralistisch zu gestalten.

Gliederung:

- 1. Ziellose Streuung der Interessen und Hilfeformen
- 1.1. Noch unklare Empfängerstrukturen erschweren Konditionierung
- 1.2. Die Diversität der Geber und ihrer Interessen widersteht einer Koordinierung
- 1.3. Die traditionelle Hilfe wird bei der politischen Konditionalität versagen
- 2. Alternative Hilfeformen
- 2.1. Friedenssicherung
- 2.2. Reintegration von Flüchtlingen
- 2.3. Demokratieförderung

Aufbauhilfe für ex-Jugoslawien und politische Konditionalität. Ein Diskussionsvorschlag für neue Hilfeformen

1. Ziellose Streuung der Interessen und Hilfeformen

Auf der Londoner Bosnien-Konferenz vom 8./9. Dezember 1995 wurde die Grobverteilung der Kompetenzen für die zivile Hilfe vorgenommen:

- Die humanitäre Hilfe und die Rückkehr der Flüchtlinge soll vom UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, Sadako Ogata, koordiniert werden.
- Die OSZE soll sich um die Vorbereitung der Wahlen und mittels einer 1500 Mann starken Polizeitruppe (IPTF) die Einhaltung der Menschenrechte kümmern.
- Weltbank und EU werden zur Planung der Wiederaufbauhilfe am 20./21. Dezember eine Tagung in Brüssel abhalten, auf der Aufbringung und Verwendung der auf 4,9 Mrd. US\$ geschätzten Aufbauhilfe diskutiert wird.

Die Gesamtkoordination dieser Bereiche liegt beim "Hohen Repräsentanten" Bildt und einem Friedensimplementierungsrat (PIC) bzw. einem Steering Board aus G7, Rußland und EU.

Das vorliegende Papier befaßt sich mit der Wiederaufbauhilfe. Es versucht allerdings, Synergieeffekte mit den beiden anderen Bereichen herzustellen, die die gegenwärtige Planung ausblendet. Bei der Wiederaufbauhilfe besteht derzeit noch Unklarheit über die Arbeitsteilung unter den Gebern, die Empfänger und die Ausgestaltung und das Volumen der Hilfe. Folgende Probleme zeichnen sich jedoch ab:

1.1. Noch unklare Empfängerstrukturen erschweren Konditionierung

Wahrscheinlich werden außer Slowenien alle ehemaligen jugoslawischen Republiken und nicht nur die vom Krieg unmittelbar betroffenen Staaten oder ausschließlich Bosnien Hilfe erhalten. Dies hat teils inhaltliche Gründe, die im grenzüberschreitenden Charakter einiger Probleme (Handel, Infrastruktur, Flüchtlinge etc.) liegen, teils reflektiert es die Interessen der Geber, die sich mittels Hilfe Zugang zu allen Märkten schaffen wollen, und der Empfänger, die davon ihre Mitarbeit beim Friedens- und Aufbauprozeß abhängig machen.

Unklar ist die vertikale Abgrenzung: Werden nur die Zentralregierungen der Republiken oder auch regionale, lokale, ethnisch definierte Gruppen sowie Verbände, Gewerkschaften, NGOs Hilfe erhalten und – wenn alle – in welchen Proportionen? Alle Ebenen hätten sicher Interesse an Unterstützungsleistungen. Die Zentralregierungen werden auf jeden Fall zu den Empfängern zählen. Sie wollen die Hilfeverteilung steuern und haben – außer vielleicht in Bosnien – die Macht, Hilfe an untergeordnete Empfänger zu unterbinden. Manche Geber sind auf bestimmte Empfängertypen festgelegt (Multilaterale Finanzinstitutionen vorzugsweise an Regierungen, Geber–NGOs an Empfänger–NGOs, etc.).

Für konditionierte Hilfe ist dabei wichtig, daß die Empfänger auch die Instrumente kontrollieren, um die Auflagen zu erfüllen. Hätte Bosnien etwa keine einheitliche Währung, sondern zwei Währungen und entsprechend zwei Zentralbanken, so wären Wechselkursauflagen an die Zentralregierung sinnlos. Ebenso sind Auflagen an die Zentralregierung bzgl. des maximalen

Haushaltsdefizits bedeutungslos, wenn die Staatseinnahmen und –ausgaben überwiegend in den Haushalten der Teilrepubliken durchgeführt werden.

Multiethnisch konstituierte Gebilde wie die bosnische Zentralregierung und die muslimischkroatische Föderation, eine der beiden Bestandteile Bosniens, dürften angesichts ihrer inneren Konflikte erhebliche politische Absorptionsprobleme haben. Die Erfahrungen der Hilfe für Mostar zeigen, daß sich dort die ethnischen Teilgruppen gegenseitig blockieren.

1.2. Die Diversität der Geber und ihrer Interessen widersteht einer Koordinierung

Die verschiedenen Geber sind in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt und verfolgen unterschiedliche Interessen:

- Der IWF vergibt nur Kredite an Mitglieder. Jugoslawien war Mitglied und hatte Altschulden, die auf die Nachfolgerepubliken aufgeteilt sind. Ihre Bedienung muß vor neuen Krediten geklärt sein. Politische Bedingungen könnte man nur bei der Neuaufnahme stellen. Noch 1995 nahm der IWF Bosnien auf, nachdem es seinen Altschuldenanteil getilgt hatte, und gewährte einen Nothilfekredit. Somit bleibt nur noch die Aufnahme Restjugoslawiens. Gegenüber seinen Mitgliedern kann der IWF statutengemäß nur noch die wirtschaftliche Stabilisierung durch Kredite mit Auflagen fördern. Zwar haben außenpolitische Interessen häufig die Härte der Auflagen beeinflußt, aber in der Substanz und in der Wahl der Instrumente bleibt dem IWF wenig Spielraum.
- Auch die Weltbank leiht nur an Mitglieder, zu denen auch Mazedonien, Kroatien und Slowenien zählen. Jugoslawien war bis Februar 1993 Mitglied und steht noch mit erheblichen Altschulden bei der Bank in der Kreide. Das Interesse der Bank muß in erster Linie die Klärung der Haftung für die Altschulden und deren Bedienung bzw. Rückzahlung sein. Ohne eine solche Regelung kann die Bank keine Neukredite vergeben. Nach Aufnahme Bosniens und Serbiens und Klärung dieser Frage hat die Bank zwar ein breiteres Spektrum an Instrumenten als der Fonds zur Verfügung, aber die Erfahrung zeigt, daß sie sich bald auf zwei Bereiche konzentriert, nämlich Strukturanpassung und Infrastrukturprojekte. Beides ist zwar im Rahmen der Wiederaufbauhilfe sehr wichtig. Aber die Bank ist nicht in der Lage, daran politische Bedingungen zu knüpfen. Sie muß sich auf wirtschaftliche Bedingungen (die allerdings politische Implikationen haben) beschränken.
- Die **EBRD** muß nach ihren Statuten 60% ihrer Kredite an den Privatsektor vergeben. Der Rest geht den bisherigen Erfahrungen nach hauptsächlich in Infrastrukturprojekte. Die Vergabe erfolgt aber wie bei der Weltbank primär nach wirtschaftlichen Kriterien.
- Die EU wird der wichtigste Geber sein. Mittelfristig wird sie ihre technische Hilfe über das PHARE-Programm und die finanzielle Zusammenarbeit über die EIB abwickeln. Als Rahmen dienen Abkommen zwischen der EU und den Republiken, die von Verträgen über Handel und Zusammenarbeit (wie sie Jugoslawien zuletzt hatte) bis zu Assoziierungsabkommen reichen können (wie es z.Z. mit Kroatien verhandelt wird). Kurzfristig wird die EU einen größeren Hilfebetrag zum Wiederaufbau leisten. Sie strebt dabei eine Koordinationsrolle für die gesamte Hilfe an, die nach EU-Schätzungen 4 Milliarden ECU betragen soll. Die EU selbst will davon ein Drittel übernehmen, ein weiteres Drittel soll von den USA kommen, der Rest von anderen Gebern. Die EU strebt ihren Verlautbarungen nach an, durch die Hilfe die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und politischer Systeme zu unterstützen. Sie will daher an die Hilfe Bedingungen knüpfen. Dazu zählen Rechtsstaatlichkeit, Respektierung der Menschenrechte, Rückkehr der Flüchtlinge, marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen und normale Beziehungen zu den übrigen Nachfolgerepubliken.
- Die bilateralen Geber müssen ebenfalls Altschulden bereinigen (Pariser Club). Ansonsten werden sie voraussichtlich überwiegend Exportkredite und gegebenenfalls Investitionshilfen vergeben. Denn ihr Interesse liegt in der Teilhabe an den wirtschaftlichen Chancen beim

Aufbau und der sich anschließenden wirtschaftlichen Entwicklung. Wie die fortgesetzte Hilfe für Kroatien trotz seiner Aktionen in der Krajina gezeigt hat, ist es unwahrscheinlich, daß sie diese Hilfen an enge politische Konditionen binden werden.

Zahlreiche Länder, Gruppen, Organisationen und Institutionen wollen sich am Aufbau beteiligen. Neben den oben schon erwähnten sind insbesondere die UN, die Zentraleuropäische Initiative, die Islamischen Staaten zu erwähnen. UN, NATO und OSZE sind außerdem in der Erhaltung und Überwachung der Friedensregelungen und Menschenrechte involviert. Dies kostet die Geber ebenfalls erhebliche Beträge, die sie allerdings direkt für die entsprechenden Sachleistungen (Truppenstationierung etc.) verausgaben. Aber letzteres gilt grundsätzlich auch für einen großen Teil der sonstigen Hilfe, die in Form von Aufträgen an die Geber zurückfließt.

Dem intensiven politischen Engagement entspricht aber keine offene Debatte der Interessen:

- Geht es um Werte (Demokratie, Menschenrechte, etc.) ?
- Geht es darum, Zustände zu beenden, die kostspielige Interventionen erfordert haben (Entsendung von Truppen, humanitäre Hilfe, Beherbergung von Flüchtlingen)?
- Geht es letztlich um wirtschaftliche Interessen (Märkte, Aufträge, Investitionen) ?
- Geht es um die außenpolitische Unterstützung Verbündeter (z.B. Rußland für Serbien)?

Offensichtlich schließen sich diese Ziele nicht aus. Aber die ungeklärten Prioritäten werden zu Zielkonflikten führen, die bei knappen Ressourcen unausweichlich sind. Obendrein sind einige Ziele relativ unrealistisch oder ihre Erreichbarkeit liegt kaum in der Macht politischer Institutionen (z.B. Rückkehr von Vertriebenen, Zusammenarbeit zwischen ethnischen Gruppen). Der große politische Aufwand um die Aufbauhilfe ist dabei kontraproduktiv. Sobald Geber sich – aus welchen Gründen auch immer – gezwungen fühlen, ihre Hilfe unbedingt los zu werden, sind sie in einer ungünstigen Verhandlungsposition, um Bedingungen durchzusetzen. Auch eine Koordination zwischen den Gebern ist unter diesem Vorzeichen schwer vorstellbar.

1.3. Die traditionelle Hilfe wird bei der politischen Konditionalität versagen

Angesichts dieser Ausgangsbedingungen sind von der wirtschaftlichen Hilfe nur sehr bescheidene Effekte in politischer Hinsicht zu erwarten.

- Die Empfänger können ihren Kapitalbedarf decken, der in der Aufbauphase ihre Ersparnisbildung übersteigt. Auf den Kapitalmärkten hätten sie wegen notleidender alter Schulden und der politischen Risiken entweder keine Chance oder sie müßten sehr viel höhere Zinsen zahlen. Andererseits steigern die neuen Kredite ihre Verschuldung, schwächen nach kurzfristiger Überbewertung langfristig die Währung und erhöhen die Importe. Zur Abmilderung der langfristigen Schäden müßte die Hilfe möglichst weitgehend in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse gegeben werden.
- Die Geber k\u00f6nnen erst einmal der \u00f6ffentlichkeit ihr Engagement demonstrieren. In den meisten F\u00e4llen f\u00f6rdern sie ihre Exporte sowie Investitionsm\u00f6glichkeiten und Auftr\u00e4ge f\u00fcr ihre Wirtschaft.

Die großen politischen Ziele der Hilfe (wie sie etwa der Beschluß des Deutschen Bundestags auf Antrag aller Fraktionen vom Dezember 1995 nennt) sind mit den traditionellen Instrumenten nur begrenzt erreichbar. Demokratie, außenpolitisches Wohlverhalten, Wahrung der Menschenrechte und die Aufnahme Vertriebener können als formale Prinzipien zwar Bedingungen für die Aufnahme in internationale Finanzinstitutionen und für den Beginn der Hilfe sein. Danach überwiegen aber die Eigengesetzlichkeiten und Eigeninteressen im Hilfeprozeß. Mittelabflußzwänge, Konsensmechanismen internationaler Organisationen, politischer Druck

von Auftragnehmern und Exporteuren erschweren es außerordentlich, den einmal angestellten Tropf wieder abzustellen. Meistens müssen die Geber auch davon ausgehen, daß sie mit einer Einstellung der Hilfe nur wenig Druck ausüben können.

Geht man die einzelnen Hilfeformen durch, so wird das rasch klar.

- Die makroökonomische Stabilisierung wird weitgehend bei IWF und Weltbank liegen und hat – wie die Erfahrung der Entwicklungsländer zeigt – nur wenig mit Demokratie, Menschenrechten etc. zu tun. Bestenfalls fördert sie wirtschaftliche Entwicklung und damit indirekt das politische Regime, unter dessen Leitung der Wohlstand wächst. Harte Auflagen erzwingen oft unpopuläre Sparmaßnahmen, die die Legitimation einer Regierung gefährden können.
- Infrastrukturinvestitionen ergänzen und bereiten private Investitionen vor. Sie werden meist von Entwicklungsbanken finanziert. Es ist sehr schwer, gute derartige Projekte zu auszumachen, d.h. Projekte, die volkswirtschaftlich sinnvoll, betriebswirtschaftlich rentabel und umweltverträglich, sind. Meist sind sie mit umfangreichen Lieferungen von Unternehmen des Geberlandes verbunden. Daher sind institutionlle und wirtschaftliche Durchführungsinteressen und damit die Widerstände gegen politische Projekteinstellungen sehr stark.
- Humanitäre Hilfe will niemand an politische Bedingungen binden.
- Technische Zusammenarbeit droht, ein Exportprogramm für nutzlose Beratungsleistungen zu werden, wenn nicht durch einen Wettbewerb und enge Qualitätskontrollen ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis gewährleistet wird. Sie kann für politische Zwecke eingesetzt werden, wenn durch sie die Kräfte im Empfängerland unterstützt werden, die sich für die demokratischen Werte einsetzen.
- Militärische "Hilfe" ist eng an politische Kriterien gekoppelt. Im Idealfall ist sie die Fortsetzung der Politik mit militärischen Mitteln (Garantie von Grenzen, Schutz von Minderheiten).

Fazit:

Empfängerstrukturen, Geberinteressen und die spezifische Gestaltung der Hilfe (Institutionen, Politiken, Zwänge) machen es sehr unwahrscheinlich, daß die Hilfe zur Durchsetzung politischer Ziele effizient eingesetzt werden kann.

2. Alternative Hilfeformen

Angesichts dieses pessimistischen Befundes ist es angezeigt, über alternative Hilfeformen nachzudenken, die eine immanente Zielerreichung garantieren. Damit sind Mechanismen gemeint, die Ausmaß und Form der Hilfe so gestalten, daß sie ein starkes Interesse an der Erreichung der gewünschten Ergebnisse institutionalisieren und keine neuen Konflikte um die Verteilung der Hilfe schaffen. Dies sei auf drei Problemfeldern versucht:

- 1. Friedenssicherung
- 2. Reintegration von Flüchtlingen
- 3. Demokratieförderung

Eine in allen Fällen wichtige Voraussetzung ist eine klare und möglichst enge Definition der Empfänger, die es erlaubt, Verantwortungen zuzuordnen. Umgekehrt müssen die Geberorganisationen so strukturiert sein, daß sie ein Interesse an den Hilfezielen haben und ihr Interesse an einer Perpetuierung von Problemen zur Rechtfertigung einer ständigen Verlängerung ihrer Tätigkeit begrenzt bleibt.

2.1. Friedenssicherung

Ziel: Herstellung und Wahrung von Sicherheit und Frieden sowie Abrüstung bei Minimierung internationaler Truppenpräsenz

Die Stationierung von 60.000 Soldaten, wie sie zur Sicherung des Friedens vorgesehen ist, wird mehrere Milliarden DM pro Jahr kosten. Die Außenwelt kann und will aber diese **Verantwortung nicht dauerhaft übernehmen**. Statt dessen müssen die Schutzbedürftigen sich selbst schützen und die potentiellen Aggressoren sich mäßigen. Verhalten beide Seiten sich entsprechend, so könnten sie einen Teil der Mittel dann erhalten, die durch die geringere Truppenstationierung eingespart werden. Diese Mittel könnten in einen Sicherheitsfonds fließen, der z.B. von der NATO verwaltet würde und aus dem dann weitere Maßnahmen (vgl. unten) zu finanzieren wären.

Erster Schritt wäre ein Zielkatalog, der festlegt, welche Einheiten (Polizei, Grenzschutz, Armee) der einzelnen Republiken bzw. Teilrepubliken in welcher Personalstärke und mit welcher Bewaffnung in welchen Positionen und mit welchen Aufgaben stationiert werden. Voraussichtlich würde dies die partielle Entwaffnung und Auflösung bestimmter und die Bewaffnung und Aufstellung anderer Verbände implizieren.

Die Mittel aus dem Sicherheitsfonds würden verwandt, um:

- vor allem Waffen von zu stark gerüsteten Einheiten aufzukaufen, um sie entweder zu zerstören oder in Ausnahmefällen weiterzugeben,
- in diesen Ausnahmefällen zusätzliche Waffen für zu schwach gerüstete Kräfte zu kaufen, soweit sie nicht durch Aufkauf im Konfliktgebiet zu erwerben sind,
- · Soldzahlungen an neu erstellte Einheiten zu leisten,
- Wohlverhalten von Trägern (Republiken o.ä.) durch direkte Zahlungen zu honorieren.

Der Fonds ahndet Verletzungen des Waffenstillstandes einmal durch Verringerung der Zahlungen an den Aggressor. Zum anderen verzögern weitere Kampfhandlungen den Truppenabzug und damit eine Aufstockung der Fondsmittel. Der Fonds würde nämlich mit einer einmaligen Vorauszahlung eröffnet und dann – etwa nach einem halben Jahr – um die durch Truppenabzug eingesparten Mittel weiter aufgestockt. Ein degressives Element könnte darin bestehen, daß die Geber immer ein halbes Jahr lang die gegenüber dem Vorhalbjahr gesparten Mittel einzahlen. Damit finden weitere Zahlungen mit einem halbjährlichen Verzug immer nur bei weiteren Einsparungen statt und sie enden insgesamt ein halbes Jahr nach dem Abzug der letzten Truppen.

2.2. Reintegration von Flüchtlingen

Ziel: Entschädigung der Vertriebenen und Integration der Flüchtlinge und Neuansiedlung in dem Teil ex-Jugoslawiens, in dem sie leben wollen; Rückkehr aus dem Ausland oder anderen Fluchtgebieten, aber nicht unbedingt an den alten Wohnort.

Über zwei Millionen Menschen sind aus ihren ursprünglichen Wohnungen geflohen. Viele dieser Flüchtlinge und Vertriebenen wollen nicht mehr in ihre alte Heimat zurück, da das soziale und kulturelle Umfeld zerstört wurde. Zwar sollten alle ein Recht auf Rückkehr haben, aber keine Regelung sollte davon ausgehen, daß dieses Recht immer in Anspruch genommen wird. Aus den Erfahrungen der anderen Transformationsländer ist außerdem zu lernen, daß es für die rasche Wiederbelebung der Investitionen – vor allem im Bausektor – notwendig ist, Eigentumsfragen sofort zu klären, also Entschädigung der Rückerstattung vorzuziehen.

Da viele Häuser beschädigt oder zerstört sind, sollten Renovierung und Neubau eine hohe politische und allokative Priorität genießen.

Ziel des hier vorgeschlagenen Hilfemodells sollte sein:

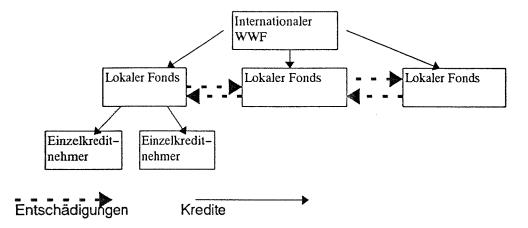
- Rasche Ansiedlung von Vertriebenen
- Motivierung der Aufnahmeorte, Vertriebene aufzunehmen und u.a. durch Respektierung ihrer Rechte – deren Verbleib zu f\u00f6rdern
- Wiederaufbau zu günstigen Bedingungen durch direkte Kontrolle der Baumaßnahmen durch Betroffene (statt Großaufträge durch korruptionsanfällige Bürokratien)

Alle seit 1991 von ihren Eigentümern bewohnten und inzwischen verlassenen Wohnungen (auch Grundstücke), seien sie beschädigt oder unbeschädigt, neu bewohnt von anderswo Vertriebenen oder leer, werden enteignet und einem lokalen Fonds überschrieben, wenn die Eigentümer nicht innerhalb einer kurzen Frist nach Friedensschluß wieder davon Besitz nehmen. Dies entsprach in vielen Fällen schon der Praxis bei Vertreibungen.

Die westlichen Geber richten einen Wiederaufbau- und Wohnungserwerbsfonds (WWF) ein. Der WWF sollte aus Krediten der Weltbank, der EBRD und der EIB sowie bilateraler Geber (insbesondere der jetzigen außerjugoslawischen Aufenthaltsländer von Flüchtlingen) gespeist werden. Jeder Vertriebene kann einen Kredit beantragen, um eine Wohnung zu erwerben und ggf. wiederaufzubauen oder ein Grundstück zu renovieren. Der Antrag kann direkt beim WWF oder bei den lokalen Fonds gestellt werden. Die Mittel erhält aber in jedem Fall der verkaufende lokale Fonds vom WWF in Raten.

Mit der ratenweisen Ausschüttung sollen mehrere Ziele erreicht werden:

- Der Mittelabfluß soll dem ohnehin über einen längeren Zeitraum gestreckten Fortschritt bei Baumaßnahmen angepaßt werden.
- Fliehen die gerade angesiedelten Vertriebenen erneut, da die lokale Gemeinde ihre Rechte nicht respektiert, so verliert der lokale Fonds auch die Zahlungen, die an die kreditnehmenden Neusiedler gebunden sind.



Die lokalen Fonds müssen außerdem die Entschädigungen an die ursprünglichen, vertriebenen Eigentümer, die nicht zurückkehren, leisten. Die Höhe der Entschädigung darf nicht stark vom Verkaufspreis desselben Objekts an Neueigentümer abweichen, es sei denn, es liegen starke Zerstörungen vor. In diesem Fall wird der Verkaufspreis niedriger ausfallen. Diese Entschädigungen sind gegen Neukredite zu verrechnen, d.h. Vertriebene, die Entschädigungen erhalten, bekommen entsprechend geringere Kredite. Es wäre möglich, den

WWF als Clearingstelle zwischen den lokalen Fonds zu nutzen, um die gegenseitigen Entschädigungsforderungen und -zahlungen aufzurechnen.

Die Kreditnehmer/Neusiedler zahlen den Kredit an die lokalen Fonds zurück, die ihrerseits dann an den WWF zurückzahlen. Die Schuldnerbeziehung besteht aber prinzipiell zwischen WWF und Einzelkreditnehmer. Der lokale Fonds sollte aber den Kredit gegenüber dem WWF garantieren. Er selbst kann zu diesem Zweck einen Eigentumsvorbehalt gegenüber dem Einzelkreditnehmer geltend machen.

Mit diesem Modell soll erreicht werden, daß

- die lokalen Staatsorgane ein Interesse daran entwickeln, Vertriebene zur Ansiedlung bei sich zu bewegen und auch zu halten (da die Masse des einfließenden Geldes von der Anzahl der Neusiedler abhängt, die allein Kreditnehmer sind);
- die Hilfe effizient eingesetzt wird, da die Einzelkreditnehmer (und keine Bürokratien) ihre Verwendung kontrollieren und den Wiederaufbau sparsam durchführen.

Das Modell gibt in der obigen Form noch keine direkten Anreize zur ethnischen Mischung bzw. Rückkehr zur früheren (Stand 1991) ethnischen Zusammensetzung. Denn die lokalen Fonds können durch ihre Verkaufsentscheidung die ethnische Zusammensetzung kontrollieren. Man könnte solche Anreize aber auf zwei Wegen einbauen:

- Die Kreditsummen für jeden einzelnen Kreditnehmer wird zum gleichen Prozentsatz ausgezahlt, den die Quote der vertriebenen Minderheit am ursprünglichen Stand erreicht.
- Die lokalen Fonds könnten komplementäre Kredite für den Wiederaufbau der Infrastruktur erhalten, die nach dem gleichen Schlüssel ausgezahlt werden (d.h. eine serbisch dominierte Gemeinde mit früher 30% Muslimen, in die nur 6% zurückkehren, erhält nur 20% der maximalen Kreditsumme).

Es ist aber fraglich, ob eine solche Umkehr der ethnischen Säuberungen ein sinnvolles Ziel sein kann.

2.3. Demokratieförderung

Ziel: Materielle und soziale Bedingungen für Demokratie schaffen

Demokratie ist nicht eine Bedingung für Hilfe, sondern die Hilfe muß die Bedingungen schaffen, unter denen Demokratie erst funktionieren kann. Es geht dabei primär um den Aufbau demokratischer Institutionen, die Vermittlung von Werten und die internationale Einbindung bosnischer Akteure. Dies ist eine langfristige Aufgabe, die nicht mittels jährlich neu bewilligter, punktueller Einzelprojekte erfolgen kann.

Die Institutionen der Geber, die die Zusammenarbeit durchführen, müssen ein langfristiges Erfolgsinteresse entwickeln und die notwendigen Kenntnisse über das Empfängerland, die Empfängergruppen, ihre Interessen und Probleme sammeln. Umgekehrt müssen die Empfänger wissen, daß sie mit dieser Geberinstitution langfristig zusammenarbeiten müssen und werden. Diese Struktur schafft eine beidseitige Abhängigkeit, die den Erfolgszwang erhöht.

Denkbar ist ein differenziertes Netz von Patenschaften zwischen Städten, Verwaltungen, Bildungseinrichtungen, Parteien, Gewerkschaften, Verbänden, Zeitungen, Medien, etc.. Entsprechende Einrichtungen der Geber betreuen darin ihre bosnischen Pateneinrichtungen. Sie erhalten dafür ein langfristiges Mandat, das aber an Erfolgskriterien geknüpft ist, in seinem Fortschritt überwacht wird und eine degressives Element bzw. eine Abschlußfrist enthält, die nur beschränkt und begründet überschritten werden kann.

Die Gefahr besteht, daß unkooperative Empfänger einfach den "Paten" wechseln und somit die Geber gegeneinander ausspielen. Diese könnte durch eine Abstimmung unter den Gebern verhindert werden. Die Erfahrungen mit der klassischen Entwicklungshilfe zeigen, daß kaum eine Koordinierung durch einzelne Geber funktioniert ("Jeder will koordinieren, keiner koordiniert werden.") und auch kollektive Koordinierung selten klappt. Es müßte daher ein anderes Verfahren gewählt werden.

- Vorstellbar wäre ein Gebergremium, das mit wechselnden gewählten oder ausgelosten Gebervertretern besetzt ist und nur Negativentscheidungen fällen kann, bei denen gegebenenfalls Empfänger gesperrt bzw. auf eine "Schwarze Liste" gesetzt werden. Ein Empfängervertreter in diesem Gremium könnte als Anwalt fungieren, um kritisierte Empfänger gegen Vorwürfe zu verteidigen.
- Selbst diese Koordination dürfte an Geberinteressen scheitern. Eine abgeschwächte Alternative wäre eine Kooperationsdatenbank, die nach Gebern und Empfängern sortierbar ist und somit Doppelförderung und Geberwechsel transparent macht.

Andererseits ist eine zu enge Koordination- vor allem durch staatliche Organe seitens der Geberregierungen – auch kontraproduktiv für den Aufbau einer pluralistischen Zivilgesell- schaft. Die Zusammenarbeit zu diesem Zweck läuft besser durch ein selbst pluralistisch strukturiertes Netz von Arbeitsbeziehungen zwischen Nichtregierungsorganisationen in Empfänger- und Geberländern. Die Erfahrungen der Arbeit etwa der politischen Stiftungen zeigt, daß auf diese Weise auch schon die Form der Kooperation wichtige gesellschaftspolitische Zielvorstellungen erfolgreich transportiert.

Fazit:

Auch die alternativen Hilfeoptionen werden zweckentfremdet werden. Aber sie zielen immerhin schon einmal auf das richtige Ziel. Der vorliegende Vorschlag sollte Anlaß sein, durch Kritik, weitere Anpassung und Verbesserung die Zielerreichung noch zu erhöhen. In diesem Sinne ist er als *Diskussionsvorlage* zu verstehen.