

Honduras

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,4/ Marktwirtschaft: 2,6)		6,0	Ergebnis Management-Index		4,6
Politisches System	Präsidentielle		Bevölkerungsgröße	6,6 Mio.	
Regierungschef	Demokratie		BIP p. c. (\$, PPP)	2.830	
Wahlbeteiligung	66,27 % (Präsident)		Arbeitslosenquote	4,1 % (2000)	
Frauenanteil im Parlament	5,5 % (2003)		HDI	0,667	
Bevölkerungswachstum^a	3,0 %		UN-Education Index	0,71	
Größte ethnische Minderheit	4,23 %		Gini-Index	59,0 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Seit der Rückkehr zu zivilen Regierungen im Jahre 1980 ist mit Präsident Maduro nunmehr der sechste demokratisch gewählte Präsident in Honduras an der Macht. Unter der Hegemonie der Liberalen Partei, die zusammen mit der Nationalen Partei das Stimmenpotenzial von circa 90 Prozent der Wähler zu binden vermag, hat sich eine zunehmend von Wahlfälschungen freie Routine der Wahlprozesse herausgebildet, die dem Land eine große Stabilität gebracht hat. Nach den Jahren der militärischen Konflikte im Kontext der zentralamerikanischen Krise mit einer massiven Präsenz der US-Armee sowie der Kämpfer der Contra gegen das sandinistische Regime im benachbarten Nicaragua hat das Land nur sehr mühsam den Weg einer Demokratisierung seiner Gesellschaft beschritten.

Der Untersuchungszeitraum 1998-2003 entspricht allerdings insofern einer Zäsur in der Geschichte des Landes, als mit den Verwüstungen durch den Hurrikan Mitch im Jahre 1998 in Honduras massiver Schaden an der sozialen und produktiven Infrastruktur entstanden ist, der die weitere wirtschaftliche Entwicklung dieses zentralamerikanischen Landes nachhaltig beeinträchtigt hat. Trotz der Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft zur Krisenbewältigung und einer Entschuldung des Landes durch die HIPC-Initiative der Weltbank ist Honduras hinsichtlich des Human Development Index wieder auf den letzten Platz der kontinentalamerikanischen Länder zurückgefallen.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass bei der

absoluten Zielverwirklichung eine Stagnation der Entwicklung zu verzeichnen ist. Angesichts der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Umstände, unter denen die relevanten Akteure die Transformation bewältigen mussten, ist dies als Managementenerfolg zu werten, da eine Erosion erreichter Standards in den meisten Bewertungsbereichen verhindert wurde. Hinsichtlich einiger Leistungskriterien gelang die Fortsetzung des Transformationsprozesses. Die scheidenden Entscheidungsträger hinterlassen ungelöste Schlüsselaufgaben in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster der Bürger, Reform der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung sowie Sicherung der Nachhaltigkeit ökonomischer Entwicklung.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Nicht zuletzt unter dem Eindruck des Hurrikans Mitch und seiner Folgen für die honduranische Wirtschaft sind die wirtschaftlichen und demokratischen Transformationsprozesse in Honduras nicht kongruent, das heißt auch, dass sie sich nicht gegenseitig zu stützen vermögen. Weiterhin dominiert eine kaum leistungsfähige Markt- und Wettbewerbsordnung, die zudem durch die Ausrichtung auf den Export der Primärgüter Bananen und Kaffee sowie die exportorientierte Lohnveredelungsindustrie (Maquila) keine hinreichenden Regelungs- und Anreizsysteme aufweist, die eine Steuerung der nationalen Ökonomie gestatten würde. Die demokratische Transformation begann Anfang der 80er Jahre mit dem Übergang zur zivilen Herrschaft.

Die Einbeziehung breiter Bevölkerungsgruppen in den demokratischen Wandel blieb jedoch auch weiterhin ein Desideratum, sodass sich eine Wahldemokratie durchsetzen konnte, die jedoch wenig von einer artikulationsfähigen Zivilgesellschaft gestützt wurde. Nur den Arbeitnehmerorganisationen im Bereich der Bananenplantagen gelang es zeitweise, auf die dominante Elite Druck auszuüben.

Der Wahlsieg von Präsident Carlos Roberto Reina (1994-98) leitete den Umschwung im eingeschlagenen Weg der Transformation ein: Hatte sich bislang das demokratische System unter der Ägide der Militärs entwickelt, so gelang es Reina, durch Abschaffung der Wehrpflicht die Vorherrschaft der Militärs zurückzudrängen. Maßnahmen wie die Schließung des gefürchteten militärischen Geheimdienstes (DNI) und die Befreiung der Telefongesellschaft Hondutel von der Kontrolle durch das Militär wurden von seinem Nachfolger Carlos Flores Facussé (1998-2002) mit der Einsetzung eines zivilen Verteidigungsministers sowie der

Abschaffung des Amtes des militärischen Oberbefehlshabers und des Obersten Rates der Streitkräfte abgeschlossen. Damit bewegt sich das Land auf einem neuen Pfad der demokratischen Transformation, der zunehmend ohne autonome Enklaven von Polizei und Militär auszukommen vermag.

Wichtige Reformen für die Neuordnung des Regierungswesens stehen jedoch auch weiterhin aus: Die Bekämpfung der weit verbreiteten Korruption, die Erneuerung des ineffizienten und unkontrollierbaren Justizsystems sowie die Verschlankung der Verwaltung sind nicht angegangen worden und belasten weiterhin das Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Mit der Wahl von Präsident Ricardo Maduro von der Nationalen Partei steht dem Land seit 2002 erstmals ein Präsident vor, der über keine hinreichende Mehrheit im Parlament durch seine eigene Partei verfügt und auf der Basis einer Koalition mit der DC (Democracia Cristiana) regiert. Damit gelingt es den politischen Kleinparteien des Landes, in die traditionellen Großblöcke der Liberalen und Nationalen Partei einzudringen und eine Erweiterung des politischen Spektrums durch Machtteilhabe bislang ausgeschlossener Gruppen zu erlangen.

Die marktwirtschaftliche Transformation von Honduras von einem Primärgüterproduzenten zu einer über die Expansion der Lohnveredelung sich zunehmend in den Weltmarkt integrierenden Wirtschaft hat sich als nicht tragfähig erwiesen. Weiterhin bewegt sich das Land auf einem niedrigen Niveau wirtschaftlicher Produktivität und extremer Abhängigkeit von Weltmarktpreisen für Kaffee, Bananen und dem jeweiligen Lohndifferential für die Ansiedlung beziehungsweise Verlagerung von Maquila-Betrieben. Ohne die Devisenzufuhr durch den Zufluss von circa 600 Mio. US-Dollar an Überweisungen honduranischer Staatsbürger im Ausland würde das Land seine massiven Zahlungsbilanzprobleme durch die Kontraktion der Nachfrage bzw. die niedrigen Rohstoffpreise auf den Weltmärkten kaum kontrollieren können.

Seit der Katastrophe des Hurrikans Mitch vom Oktober/November 1998 leidet das Land unter den massiven Schäden an der Infrastruktur (60% der Straßen und ca. 100 Brücken wurden zerstört), die bislang nur sehr begrenzt wiederhergestellt werden konnte. Die 1,4 Mio. Honduraner, die ihr Obdach verloren, haben das Heer der ca. 50% unter der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung erweitert. Der abgebrochene Wachstumspfad und die stagnative Produktionsstruktur des Landes, die seit dem Boom der Maquila-Industrie in den 90er Jahren keine neuen Impulse in der Erweiterung der ohnedies sehr kurzen Wertschöpfungskette im Lande erfahren hat, markieren die Grenzen eines Entwicklungsmodells, das sich durch

extreme externe Abhängigkeiten und geringe interne Expansionspotenziale auszeichnet. Der Klein- und Mittelindustrie des Landes ist es bislang nicht gelungen, jene Voraussetzungen an Produktivität und Qualitätsproduktion zu schaffen, die eine Attraktivität honduranischer Waren auf dem zentralamerikanischen Binnenmarkt ermöglichen würde.

Honduras mangelt es an einer Erfolg versprechenden Wirtschaftspolitik, weshalb es einen nachhaltigen Modernisierungspfad gegenwärtig nicht beschreiten kann. Demgegenüber nehmen die Verschuldungssituation, defizitäre öffentliche Haushalte und eine einseitige wirtschaftliche Internationalisierung dem Land die Entwicklungschancen für die Zukunft. Zentrale Reformaufgaben wie die Restrukturierung des öffentlichen Sektors, die Erzielung größerer Wettbewerbsfähigkeit und das Einschwenken auf einen auf höhere nationale Wertschöpfungsanteile gegründeten Entwicklungspfad sind die zentralen Desiderata der marktwirtschaftlichen Transformation des Landes.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Honduras hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen weiterhin in den Bereichen politische Repräsentation, Rechtsstaatlichkeit und der Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols. Bei der demokratischen Stabilität ist eine rückläufige Entwicklung einzelner Indikatoren zu erkennen, die aber kein systembedrohendes Niveau erreicht.

3.1.1 Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: Die militärischen Autonomieansprüche wurden im Begutachtungszeitraum weitgehend erfolgreich zurückgedrängt, selbst die bis dahin bestehende Budgetautonomie der Streitkräfte konnte dem Parlament unterstellt werden. Das staatliche Gewaltmonopol ist jedoch durch das Auftauchen von paramilitärischen Gruppen im nordöstlichen Teil des Landes (Department Olancho) zur Verteidigung der Großgrundbesitzer nur eingeschränkt gegeben. Weiterhin hat die Sicherheitsproblematik im Lande die nur beschränkte Handlungsfähigkeit der Polizeikräfte aufgezeigt, sodass Mechanismen der Selbsthilfe zunehmend Platz

greifen, zumal die Präsenz von Feuerwaffen aus der Zeit des Zentralamerika-Konflikts den Zugang zu Waffen vereinfacht. Zudem sind ausländische Truppen durch Militärbasen der USA präsent, die weithin der nationalen Kontrolle auch über den unmittelbaren militärischen Sicherheitsbereich hinaus entzogen sind.

Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht, in der Umsetzung werden jedoch die ethnischen Minderheiten erkennbar benachteiligt. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist weithin akzeptiert, gleichwohl stellen die unterschiedlichen Identitäten der Miskitos, Garífunas, Chortí und Lenka an der Atlantikküste eine besondere Herausforderung für die Gleichbehandlung aller Staatsbürger dar. Die Ermordung führender Indígena-Repräsentanten im Jahre 1999 und die Benachteiligung beim Landzugang schränken die Ausübung der Bürgerrechte ein. Die Leistungsfähigkeit des Verwaltungssystems, des Justizsystems sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind eingeschränkt, die notwendigen Strukturreformen kommen nur ungenügend voran und bedürfen der Überwindung heftiger Widerstände im Bereich des klientelistisch geprägten öffentlichen Sektors.

(2) *Politische Partizipation:* Das universelle, aktive und passive Wahlrecht ist gewährleistet, die Durchführung regelmäßiger freier und fairer Wahlen ist trotz gelegentlich geäußerter Zweifel bislang gewährleistet. Die gewählte Regierung achtet die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses, besitzt aber trotz Zurückdrängung des Militärs noch immer nicht die effektive Regierungsgewalt. Vetopositionen wichtiger wirtschaftlicher Gruppen sowie Drogenhandelsinteressen im Militär beschränken die volle Kontrolle des Staatsapparates. Es bestehen keine Verbote politischer Parteien, Assoziationsfreiheit ist gewährleistet. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen gehen aber insbesondere dann hohe Risiken ein, wenn sie etablierte Interessen gesellschaftlicher und politischer Machtgruppen antasten.

Gewerkschaften sind insbesondere im Bereich der Bananenplantagen massiven Repressionen ausgesetzt, ILO-Konventionen werden in diesem Sektor ebenso wie im Bereich der Maquila-Industrie oftmals missachtet. Insgesamt weist das politische System keine hinreichende Durchlässigkeit auf, um die Interessen der verschiedenen Gruppen (insbes. ethnischer Herkunft) aufnehmen und verarbeiten zu können. Im Rahmen der demokratischen Ordnung hat sich eine auf Meinungs- und Pressefreiheit beruhende Medienlandschaft herausgebildet, die sich immer besser direkter staatlicher Intervention sowie der verschiedenen Interessengruppen entziehen kann.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung ist verfassungsrechtlich verankert, allerdings hat sich eine autonome Justiz nicht ausbilden können. Trotz der Fusion der drei bisherigen Kontrollorgane, die vorher voneinander unabhängig waren (Contraloría General de la República, Dirección de Probidad Administrativa, Oficina de Bienes Nacionales) zu einem Obersten Rechnungshof (Tribunal Superior de Cuentas, TSC) gelang es nicht, den Einfluss der Parteien auf die Wahl des Führungsgremiums zu begrenzen. Das Handeln der Justizorgane wird partiell und temporär zu Gunsten der Regierung beziehungsweise maßgeblicher Interessengruppen beeinträchtigt.

Die Professionalisierung der Richter ist unzureichend, und bisherige Versuche zur Sicherung von accountability durch die Justiz haben sich nicht als erfolgreich erwiesen. Die Bemühungen der Regierung Maduro in diese Richtung sind erkennbar, allerdings ist das hehre Ziel einer „moralischen Revolution“, die Präsident Reina ausgerufen hatte, schon von seinem Nachfolger Flores stillschweigend beerdigt worden. Politische und bürokratische Korruption gilt wie in den anderen zentralamerikanischen Ländern außer Costa Rica als sehr hoch, und ihre Bekämpfung gilt den Bürgern als eines der drängendsten Probleme von Good Governance.

Korruption wird jedoch nicht glaubhaft strafrechtlich verfolgt, die Straflosigkeit vor allem von Angehörigen der Eliten in Politik, Wirtschaft und Militär gilt nach wie vor als die Regel. Die bürgerlichen Freiheiten werden in beträchtlichem Maße durch die mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen sowie durch die selektive Anwendung des geltenden Rechts durch die Verwaltung eingeschränkt. Die Präsenz von Jugendbanden, die Dominanz des organisierten Verbrechens sowie die trotz des Austausches von über 200 Richtern andauernde Korruption in der Justiz verhindern eine berechenbare Verwaltung und die Sicherstellung rechtsstaatlicher Garantien.

Richter, die sich Fällen von Menschenrechtsverletzungen annehmen, sind Todesdrohungen und Gewaltübergriffen ausgesetzt. Justizrechte, insbesondere das Recht auf ein ordnungsgemäßes Verfahren, sind nur eingeschränkt gewährleistet. Die verbreitete Gesetzlosigkeit – die Zahl der Morde liegt um das Achtfache über dem Weltdurchschnitt – hat zur unkontrollierten Zunahme privater Sicherheitskräfte geführt, die ihrerseits für Vergehen bis hin zur Ermordung hunderter von Straßenkindern verantwortlich gemacht werden.

3.1.2. Demokratische Stabilität

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen in Honduras sind mit Blick auf die Einrichtungen der Wahldemokratie weitgehend stabil. Ein Staatsstreich der Militärs gilt mittlerweile als eher unwahrscheinlich. Allerdings sorgen die genannten Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit und partiell auch der Staatlichkeit für ein Syndrom der Instabilität, da sie im Verbund mit der insgesamt geringen Leistungsfähigkeit des demokratischen Staates die Unzufriedenheit der weitgehend armen Bevölkerung schüren.

Einzelne Institutionen des demokratischen Staates – vor allem eine unabhängige Justiz – werden nicht von allen relevanten Akteuren voll akzeptiert, sondern in ihrer Funktionsweise umgangen. Dies gilt nach wie vor besonders für das Militär, das erst zögerlich dem zivilen Strafrecht unterstellt wird. Die gesellschaftlichen und politischen Eliten haben sich in den vergangenen Jahren zumindest auf dem bestehenden formaldemokratischen Niveau mit dem demokratischen System arrangiert.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Die Defizite der institutionellen Konsolidierung der honduranischen Demokratie sind eng mit den Mängeln der repräsentativen und zivilkulturellen Konsolidierung verknüpft. Das Parteiensystem von Honduras funktionierte bis zu den Wahlen 2001 im Kern als Zweiparteiensystem, in dem der Partido Liberal (PL) und der Partido Nacional (PN) die hegemoniale Rolle spielten und bei den Wahlen seit 1981 zusammen jeweils einen Anteil von über 90% der Stimmen wie der Parlamentssitze erreichten. Die kleinen Parteien mit christlich-sozialer, sozialdemokratischer beziehungsweise linker Orientierung spielten lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle. Dies beginnt sich seit den Wahlen 2001 zu ändern, da Präsident Maduro anders als seine Vorgänger im Parlament auf Koalitionen angewiesen ist.

Unvermindert ist das sehr moderat fragmentierte Parteiensystem durch einen relativ niedrigen Grad organisatorischer Stabilität, geringe programmatische Kapazitäten, kaum vorhandene soziale Verankerung, erhebliche Schwächen bei der sozialen Integration sowie stark personalistische und klientelistische Tendenzen charakterisiert. Die Responsivität des demokratischen Systems ist eher gering, vielmehr betrachten die politischen Eliten Wahlsiege als eine Art Blankoscheck, um ohne weitere Einmischungen bis zur nächsten Wahlperiode regieren zu können. Entsprechend sind die staatlichen Institutionen von den Parteien politisiert, zudem werden sie als eine Art Beute angesehen.

Die Interessengruppenlandschaft ist sehr deutlich von den dominanten – auch externen – Wirtschaftsinteressen bestimmt. Erst zögerlich beginnt sich in Honduras eine stärkere und dynamischere Zivilgesellschaft zu formieren, die gleichwohl unter den autoritären Erbschaften und der großen Armut leidet. Wie in den übrigen armen Staaten Zentralamerikas haben insbesondere Menschenrechtsaktivisten noch immer mit Repressalien zu rechnen.

Positiv ist zu vermerken, dass trotz der objektiv niedrigen Leistungsfähigkeit des politischen Systems wie insbesondere der Wirtschaft die Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratie sich mit etwa 50% auf dem lateinamerikanischen Durchschnittsniveau bewegt und autoritäre Regierungsexperimente relativ deutlich abgelehnt werden. Dennoch spielen in der politischen Kultur des Landes wie auch in den übrigen Sozialbeziehungen noch immer autoritäre Muster eine prägende Rolle, weshalb nicht nur von den abgehobenen politischen Eliten genuin demokratische Werte wie Toleranz, Pluralismus und politische Debatte eher mit Misstrauen betrachtet werden.

3.2. Marktwirtschaft

Honduras hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung kaum Fortschritte gemacht. Nicht zuletzt unter der Einwirkung der Naturkatastrophe Mitch sind die Kräfte auf die Wiederherstellung der Infrastruktur konzentriert worden, eine Strategie des strukturellen Wandels wurde nicht beschritten. Transformationsdefizite bestehen in den Bereichen Wettbewerbsordnung, Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit, Reform des Banken- und Kapitalmarkts sowie Bekämpfung von Korruption und übermäßigem Staatssektor.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein geringes Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht den Bürgern keine hinreichenden Entwicklungschancen. Grundlegende soziale Exklusion durch Armut, Bildung oder geschlechterspezifische Diskriminierungen sind weiterhin existent, auch wenn sie im Vergleich zu den Daten der 60er Jahre deutliche Verbesserungen ausweisen.. Weiterhin liegt Honduras auch im zentralamerikanischen Vergleich zusammen mit Panama und Guatemala an der Spitze der ungleichen Einkommensverteilung, die nachhaltig die vertikale Mobilität einschränkt. Die Struk-

turanpassungspolitik der 90er Jahre hat das Land noch tiefer in die Verschuldungsfalle hineingetrieben, es steht trotz der HIPC-Initiative weiterhin vor einem riesigen Verschuldungsproblem (4,7 Mrd. US-Dollar), das durch die Tradition der Deckung öffentlicher Haushaltsdefizite durch Kredite und Entwicklungsgelder keine strukturelle Besserung aufweist.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind nur begrenzt gewährleistet. Der formal hohen Regulierungsdichte der Volkswirtschaft entspricht keine staatliche Durchsetzungsfähigkeit der Regeln. Familiäre Bande und Interessenkoalitionen regieren das wirtschaftliche Geschehen in den verschiedenen Regionen des Landes, ohne dass eine Zusammenfassung von Kapital für die wirtschaftlichen Investitions- und Zukunftsentscheidungen gelingen könnte. Interessengruppen blockieren sich gegenseitig, was besonders an der Konfrontation der Agraroligarchie und ihrer Verbindung zu internationalen Bananen-Multis einerseits und der stärker in San Pedro Zula angesiedelten Maquila-Industrie erkennen lässt. Die sozialstrukturelle Konfrontationslage vermag auf diese Weise nicht einen Beitrag zu erfolgreicher staatlicher Wettbewerbs- und Entwicklungspolitik zu leisten.

Bei der Restrukturierung des Finanzsystems musste die Nationale Banken- und Versicherungskommission zwei Banken wegen Insolvenz intervenieren, mit der Folge des Totalverlustes für die Aktionäre und der Notwendigkeit massiver öffentlicher Geldtransfers zur Abdeckung der privaten Einlagen. Der Außenhandel wurde im Kontext der Strukturanpassungsprogramme liberalisiert. Die Bedingungen für Auslandsinvestitionen sind insbesondere im Bereich der Maquila auf internationalem Standard, um die Konkurrenzfähigkeit des Landes gegenüber anderen Standorten (vor allem in der Karibik) zu gewährleisten.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraums wurde eine nur sehr begrenzt erfolgreiche Inflations- und Wechselkurspolitik betrieben. Die Inflationsrate von 23,8% in 1996 konnte auf ca. 7,6% in 2002 gesenkt werden, auch wenn sich für 2003 bereits höhere Zahlen erkennen lassen. Die Unabhängigkeit der Zentralbank bleibt weiterhin ein Desideratum. Die Fiskal- und Verschuldungspolitik der Regierung weiterhin eine offene Flanke der staatlichen Politik. Zwar hat sich die kurzfristige

Devisenposition verbessert, allerdings bleibt das öffentliche Defizit mit 5,2% des BIP in 2002 weiterhin ein zentrales Thema der Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung. Das Land wird weiterhin „am Tropf“ der internationalen Finanzorganisationen hängen, um seine schwierige Verschuldungssituation in den Griff bekommen zu können.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind im Grundsatz wohl definiert, doch ist ihre Sicherung und Durchsetzbarkeit weiterhin prekär. Die Mängel in der Garantie von Rechtsstaatlichkeit und Bewahrung von Rechtsansprüchen jenseits der meist gegebenen Rechtsförmigkeit des Verfahrens lassen die Beachtung der Eigentumsrechte als eines der zentralen Probleme in Honduras erscheinen. Verfahren ziehen sich oft über Jahre hinweg und werden nicht selten durch Korruption beeinflusst. Zudem sind die lokalen Machtstrukturen – auch zivilgesellschaftlicher Art – weiterhin in der Lage, durch die Wahl der Widerstandsformen eine faktische Rechtsbeugung durchzusetzen. Die Privatisierung vormals staatlicher Leistungen ist nur begrenzt vorangekommen, obwohl sich mit der Reduzierung der wirtschaftlichen Präsenz des Militärs bessere Chancen für die private Wirtschaftstätigkeit ergeben haben.

3.2.5. Welfare Regime

Die Sozialpolitik ist in Honduras weiterhin unterentwickelt. Weder im Bereich der Bildung noch bei der Armutsbekämpfung sind über Standardprogramme der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen hinaus produktive neue Ansätze zu erkennen. Dies ist besonders bedeutsam angesichts der demographischen Turbulenzen und Bevölkerungsverschiebungen nach den kriegerischen Verwicklungen des Zentralamerikakonfliktes und der Naturkatastrophen. Kleine Netze, die Notsituationen der Bevölkerung auffangen, haben sich als unzureichend erwiesen angesichts der Notwendigkeit, über kurzfristige Krisenbewältigung hinaus sozialen Ausgleich und Chancengerechtigkeit herzustellen.

Die geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen ist weiterhin existent und im Alltag spürbar, die Ausgrenzung der Jugendlichen vom Zugang zu Bildungs- und Erwerbschancen mit dem Auftauchen gewalttätiger Jugendbanden kontinuierlich dokumentiert.

3.2.6. Leistungsstärke

Unter dem Eindruck der Naturkatastrophe Mitch hat sich eine Verschlechterung der makroökonomischen Fundamentaldaten zu Beginn der Untersuchungsperiode ergeben, die jedoch mit einem Wachstum von 4,8% im Jahr 2000 wieder in eine deutlich positive Tendenz gewendet werden konnte. Dazu trug neben dem Zufluss von Hilfgeldern vor allem die Expansion der Maquila-Industrie bei, die einen vor allem von der Beschäftigung und durch Auslandsinvestitionen induzierten Aufschwung mit sich brachte. Allerdings hat die Kontraktion der Weltwirtschaft im Gefolge des 11. September und insbesondere das Abkühlen der Wirtschaftsentwicklung in den USA die Aufwärtsentwicklung gebremst, sodass im Jahre 2002 gerade noch 2% Wachstum erzielt werden konnten.

Weiterhin sind die makroökonomischen Daten kontrolliert, wenn auch auf relativ hohem Niveau, wenn man das Problem der Verschuldungssituation ins Auge fasst. Schwankungen in der Handelsbilanz sind unmittelbare Folge des an Primärgüterexporten orientierten Entwicklungsmodells, sodass ein Preisverfall bei Kaffee, Tabak oder Bananen zu unmittelbaren Ungleichgewichten in der Leistungsbilanz führt.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Das Umweltbewusstsein der Gesellschaft und des Gesetzgebers sind stark unterentwickelt. Gerade im Bereich des Tabak- und Banananbaus wird eine systematische Überausbeutung natürlicher Ressourcen betrieben, die nur gelegentlich öffentlich diskutiert wird. Ein ökologisch verträgliches Wachstum steht nicht auf der nationalen Tagesordnung, obwohl gerade die Folgen des Wirbelsturmes die Chance zu einer Neuorientierung der Infrastrukturpolitik eröffnet hätten. Umweltbelange sind eindeutig den Wachstumsüberlegungen untergeordnet. Forschungs- und Technologiepolitik, eine flächendeckend vorhandene Bildungsinfrastruktur sowie die Entwicklung von Humankapital sind Leerstellen im Entwicklungsweg von Honduras. Sie verbauen dem Land gleichzeitig einen erfolgreicherer Weg zur Erweiterung seiner Wertschöpfung.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie:* Im Verlauf der Untersuchungsperiode hat Honduras erkennbar Fortschritte bei der Qualität seiner Demokratie, insbesondere hinsichtlich der Neugestaltung der zivilmilitärischen Beziehungen erzielt. Weiterhin ungelöste Probleme bilden die Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols, ein leistungsfähiges und vor allem flächendeckendes Verwaltungssystem, Defizite in der Rechtsstaatlichkeit sowie die Garantie öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Machtpolitische Enklaven und Selbstjustiz konnten nicht beseitigt werden, ihr jüngstes Wiederauftreten dokumentiert eindeutige Rückstände in diesem Bereich. Freie und faire Wahlen, die effektive Regierungsgewalt der demokratischen Autoritäten sowie der friedliche Wechsel der gewählten Autoritäten konnten erzielt werden.

Demgegenüber greifen die Formen der Bürgerbeteiligung und der Konzertation zu kurz, da sie oftmals nur symbolischen Charakter besitzen. Der Ausbau zivilgesellschaftlicher demokratischer Strukturen als Unterbau der Parteiendemokratie ist nur sehr langsam vorangekommen und trifft auf massive Widerstände etablierter Interessengruppen in einer Gesellschaft, die durch eine polarisierte Sozialstruktur geprägt ist. Die etablierten Interessengruppen erweisen sich nur beschränkt als konsensfähig. Bestimmte gesellschaftliche Gruppen wie Gewerkschaften (insbesondere in den Bananenplantagen) werden massiv bekämpft und unter Verletzung von ILO-Normen an ihrer Tätigkeit behindert.

Alternative Formen der Organisation der Arbeitnehmerschaft wie der *solidarismo* werden von der Regierung geduldet und auch teilweise gefördert, sodass sich eine erhebliche Schiefelage in der gesellschaftlichen Interessenorganisation ergibt. Ausländische Pressure Groups wie die Bananenkonzerne, die Maquila-Betriebe oder auch Tourismusunternehmen sind in der Lage, die Arena der gesellschaftlichen und politischen Interessenvermittlung zu dominieren. Die etablierten Parteien kontrollieren nach wie vor die politische Auseinandersetzung, obwohl sich durch die gegenwärtige parlamentarische Minderheitenposition des Präsidenten ein neuer Modus der Koalitionsbildung und damit des politischen Konfliktaustrags herausbilden könnte.

(2) *Marktwirtschaft:* Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine leichte Verbesserung nach dem Einbruch in Folge des Hurrikans Mitch. Die im Großen und Ganzen stagnierende Wirtschaftsentwick-

lung konnte jedoch nicht verändert werden. Weiterhin scheint eine in so hohem Maße exportabhängige Ökonomie kaum in der Lage zu sein, interne Entwicklungsimpulse auszulösen und eine eigene Wirtschaftsdynamik zu entwickeln. Dies gilt auch für die Indikatoren der Nachhaltigkeit.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Education Index	Politische Repräsentati- on von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,653	0,644	0,53	59,0	0,68	9,4	2.423
2000	0,638	0,628	0,53	-	0,70	5,5	2.453

^{a)} Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1998 und 2000. Quellen: UNDP: Human Development Report 2000, 2002.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich kaum verändert. Eine progressive Dynamik in der Rekonstruktion der Rahmenbedingungen ist nicht zu erkennen, die Defizite der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung blieben weiter bestehen.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	3,3	- 1,9	4,9	2,6	2,0
Außenhandel					
Exportwachstum in %	1,2	-8,6	7,3	4,6	4,3
Importwachstum in %	6,3	3,3	3,8	3,6	3,3
Inflation in % (CPI)	13,7	11,6	11,1	9,6	7,7
Arbeitslosigkeit in %	5,1	5,3	5,2	6,3	6,2
Haushaltsdefizit in % des BIP	-1,1	-4,0	-5,9	-7,3	-5,2
Leistungsbilanz in Mio. US-Dollar	141	216	-66	16	124

Quellen: CEPAL : Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. 2002, <<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/6/LCG2196PE/lcg2196apendice.pdf>>. Instituto Nacional de Estadística de Honduras <<www.ine-hn.org>>.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Eine Bewertung des Schwierigkeitsgrades muss in besonderem Maße die Verwerfungen gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Art in Honduras im Gefolge des Zentralamerika-Konfliktes in Rechnung stellen und zudem auf die Konsequenzen der Naturkatastrophe zu Beginn der Bewertungsperiode abheben. Für ein kleines Land wie Honduras stellen diese Ereignisse Herausforderungen dar, die aus eigener Kraft kaum zu bewältigen sind. Die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsdefizite, die begrenzten marktwirtschaftlichen Verfahrensweisen, das geringe Bildungsniveau sowie die fehlende gesellschaftliche Integration ethnischer Gruppen beschreiben eine schwierige Ausgangslage für die Entwicklung des Landes.

Die geringe Leistungsstärke staatlicher Instanzen, die lange faktisch durch das Militär ersetzt wurden, hat eine zivile Entwicklung des Landes beeinträchtigt und gleichzeitig familiär-klientelistische Strukturen verstärkt. Die soziale Polarisierung der Gesellschaft ist aufgrund solcher Rahmenbedingungen kaum aufzubrechen, zumal das auf Export von Primärgütern angelegte Wirtschaftsmodell keine Einnahmen zu schaffen in der Lage ist, die sich für eine Reorientierung der Sozialpolitik einsetzen ließen. Hier sind strukturelle Grenzen gewachsen, die sich nur durch eine Erweiterung von Handlungsspielräumen im regionalen Maßstab oder eine massive Investition in Humankapital überwinden lassen. Das Fehlen einer effizienten Staatsadministration, das eingeschränkte staatliche Gewaltmonopol und die prekäre Rechtsstaatlichkeit tragen dazu bei, dass der Schwierigkeitsgrad der Transformation als mittel bis hoch anzusehen ist.

5.2. Zielsicherheit

Eine wirtschaftliche Reformstrategie ist in Honduras im Berichtszeitraum nur schwer auszumachen. Weithin mussten sich die Regierungen vor allem auf die Krisenbewältigung konzentrieren, sei es aufgrund der Naturkatastrophe, der Verschuldungssituation oder der außer Kontrolle geratenen öffentlichen Haushalte. Eine klare strategische Prioritätensetzung war nur in begrenztem Umfang vorhanden, sie folgte den Notwendigkeiten der Positionierung des Standortes Honduras in der internationalen Konkurrenz um Maquila-Investitionen und um den Absatz von Bananen und Kaffee.

In dieser Perspektive bemühten sich alle Regierungen um Erwartungssicherheit der ausländischen Wirtschaftsakteure, ohne dass aber eine abgestimmte Wirtschaftspolitik daraus abgeleitet wurde. Die entscheidungsrelevanten Akteure reagierten daher diskretionär und an kurzfristigen Kalkülen ausgerichtet, die nicht selten den starken Interessengruppen und sozialem Druck folgten. Mit dem Wechsel in der politischen Verantwortung war oftmals auch die Neuausrichtung politischer Programme verbunden, sodass eine Kontinuität in der Zielverfolgung nur sehr beschränkt festzustellen ist.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Angesichts eines sehr begrenzten Handlungsspielraumes öffentlicher Einrichtungen und des hohen konsumptiven Anteils am Staatshaushalt ist die Ressourcennutzung nur bedingt effizient und effektiv. Weiterhin dominieren kurzfristige politische Verpflichtungen, die eingelöst werden müssen, um die notwendige Zustimmung wichtiger Kreise der Gesellschaft sichern zu können. Zudem führte die Abhängigkeit der Defizitfinanzierung von multilateralen Krediten und Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit dazu, dass der staatliche Mitteleinsatz stark an externe Rahmenbedingungen und deren Schwankungen geknüpft ist. Dies erhöht den Druck auf die wenigen „freien“ Ressourcen und fördert ihre Ausrichtung an politisch-taktischen Interessen. Die Kritik der internationalen Gebergemeinschaft am Mitteleinsatz der honduranischen Regierungen und die öffentliche Kritik an der Korruption staatlicher und parastaatlicher Strukturen dokumentieren die Defizite, die in diesem Bereich bestehen.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Trotz aller gesellschaftlichen Verkrustung erwiesen sich die handelnden Akteure immer wieder als sehr einfallsreich, um notwendige Anpassungen zur Wiederherstellung des gesellschaftlichen Gleichgewichtes in Szene zu setzen. Öffentliche – oftmals auch gewalttätige – Proteste erwiesen sich als das geeignete Mittel, um die Gestaltungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger herauszufordern und formale Anpassungen zu erzwingen. Streiks und Straßenproteste sowie die Besetzung öffentlicher Gebäude trugen dazu bei, die fehlende Steuerungskompetenz der politischen Führung anzuprangern und das notwendige Nachsteuern einzufordern. Diese Faktoren zeigen auch die fehlende Wirksamkeit solider intermediärer Strukturen, die potenziell disruptive Konfliktlagen rechtzeitig anzeigen könnten.

In diesem Sinne bleiben wichtige Steuerungsressourcen ungenutzt und die Justierung von Reform, Stabilität, Wandel und Innovation schlägt oft fehl. Berücksichtigt man zudem den teilweise schlechten Zustand der Verwaltung, dann hat die Regierung nur bedingt hinreichende politische Autorität zur Verwirklichung von Reformen.

5.5. Konsensbildung

Marktwirtschaftliche Demokratie als Ziel wird nur begrenzt von allen gesellschaftlichen Akteuren als Zielgröße akzeptiert. Dies liegt weniger an den möglicherweise begrenzten Konsenselementen der politischen Kultur in Honduras, sondern vielmehr an der als unzureichend betrachteten Leistungsfähigkeit des bestehenden Systems, das dessen Akzeptanz bei der Bevölkerung aushöhlt. Die Exklusion bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (indígenas, garífunas, Jugendliche, Frauen), die ungebrochene Präsenz traditioneller lokaler Machtstrukturen und die Möglichkeit zum straflosen Rekurs auf Gewalt haben eine politische Konstellation geschaffen, die die Transformation behindert beziehungsweise in Zukunft auch gefährden kann.

Es handelt sich dabei nicht um eine offene Ablehnung des Zieles, sondern um die Infragestellung der bestehenden Strukturen, die den etablierten Interessen der Eliten dienen und nur eine begrenzte Übereinstimmung mit den Integrationsimperativen einer offenen und partizipativen Gesellschaftsformation besitzen. Gerade in der Etablierung gesellschaftlicher Vermittlungsinstanzen unter Gewährleistung authentischer Repräsentation bestehen noch große Herausforderungen zur Modernisierung eines politischen Systems, in dem noch immer „Wahldemokratie“ und eine verkrustete wirtschaftliche Struktur ohne ausgeprägte Mobilitätschancen für die Bürgergesellschaft vorherrschen.

Hier liegen bei den neuen zivilgesellschaftlichen Akteuren weiterhin nicht genutzte demokratische Potenziale, die trotz des gesellschaftlichen Grundkonsenses über die Demokratie und die zentralen demokratischen Spielregeln auch im Bewertungszeitraum nicht genutzt wurden. So erhielt der demokratische Transformationsprozess Ende der 90er Jahre zwar einen positiven Schub durch die durchaus glaubhaft initiierte Anti-Korruptionspolitik der Regierung Carlos Roberto Reina. Trotz breiter Unterstützung der *renovación moral* durch die Bevölkerung versandete der Impuls jedoch schnell angesichts der ökonomischen, aber auch schwierigen politischen Rahmenbedingungen.

Die Synchronisierung von wirtschaftlicher Transformation und politischer Transition als sich möglichst gegenseitig stützende Prozesse konnte in Honduras so nicht erzielt werden. Gleichermaßen gelang es nicht, die Solidarität innerhalb der Bevölkerung bzw. zwischen den sozialen Gruppen zu fördern. Auch die Aufarbeitung der Unrechtstaten der Vergangenheit ist bislang kein Thema der politischen Agenda.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Externe Akteure spielen im honduranischen Transformationsprozess auf verschiedenen Ebenen eine zentrale Rolle. In erster Linie stehen hier angesichts des niedrigen Entwicklungsstandes und der Schäden durch Naturkatastrophen die Frage der Bereitstellung von Kreditfazilitäten und die Programme internationaler Geber oder bilateraler Entwicklungszusammenarbeit.

Im transnationalen Beziehungsgeflecht wirkt besonders deutlich die Vorgabe wirtschaftlicher und politischer Leitbilder in Gestalt internationaler Konzerne (Bananen und Maquila) oder ausländischer Militärverbände. Dies gilt insbesondere für die Einforderung spezifischer Rahmenbedingungen für ihre Investitionen (Maquila), doch auch für die Einflussnahme auf binnenstaatliche Formen der Interessenartikulation (z. B. in der Bekämpfung von Gewerkschaften). Schließlich wirkt auf zivilgesellschaftlicher Ebene zunehmend auch die grenzübergreifende Organisation von zivilgesellschaftlichen Gruppen wie der *indígenas* und *garífunas*. Diese vielfältigen Formen internationaler Zusammenarbeit eröffnen ein breites Feld des Interessenausdrucks, der sich teilweise jenseits des nationalen Musters der Verständigung bewegt, teilweise dieses aber auch durchwirkt und massive Abhängigkeiten zur Folge hat.

Angesichts der sozioökonomischen Zwangslage bleibt den honduranischen Regierungen nicht viel Spielraum im Hinblick auf die Kooperation mit den internationalen Finanz- und Hilfsorganisationen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit dem IWF sowie mit IWF und Weltbank im Rahmen der Poverty Reduction Strategy Papers hat dabei in den letzten Jahren eine positive Entwicklung genommen. Allerdings bleibt es für die Regierung ein schwieriges Unterfangen, die makroökonomischen, sozialen und politischen Steuerungserfordernisse auszubalancieren. Sie nutzen jedoch gezielt internationale Hilfsleistungen und richten ihre Reformpolitik auch teilweise an den Vorgaben der internationalen Gebergemein-

schaft aus. Diese stuft die gegenwärtige Regierung als berechenbar ein, doch werden die Probleme und Risiken der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in Honduras gesehen. Auf regionaler Ebene werden die Bemühungen um Zusammenarbeit periodisch durch bilaterale Spannungen gestört. Im Falle von Honduras betrifft dies Grenzstreitigkeiten mit El Salvador, die zwar nicht mehr in militärische Spannungen zu eskalieren drohen, aber dennoch zur Fehlleitung von Ressourcen führen.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation sind insgesamt als schwierig einzuschätzen. Vor und während der Beobachtungsperiode waren zentrale Strukturen des Landes nicht leistungsfähig bzw. durch externe Ereignisse stark beeinträchtigt. Das deutlich von Stagnation geprägte Entwicklungsmuster des Landes und die geringen internen und externen Impulse für Wandel konnten keinen Schub für eine Transformation begründen, die eine umfassendere Neuorientierung von Demokratie und Marktwirtschaft mit sich gebracht hätten.

Die Exklusion wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, das Fehlen rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen behinderten zusammen mit der Vermachtung des Herrschaftsapparates und der Gesellschaftsstruktur einen erkennbaren Anstoß für die Transformation der etablierten Interessen. Die Transformation vollzog sich während des Bewertungszeitraums ungleichzeitig auf dem Gebiet demokratischer Reform und wirtschaftlicher Expansion in ein Entwicklungsmodell hinein, das kaum geeignet ist, den Durchbruch in eine neue Konfiguration von gesellschaftlicher Leistungsfähigkeit und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Der zurückgelegte Weg der demokratischen Transformation ist noch kurz, Fortschritte sind vor allem in der Befreiung der Demokratie von militärischer Bevormundung erkennbar. Bei der politischen Repräsentation und Integration, der institutionellen Effizienz des Regierungssystems, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Unterstützung des demokratischen Systems durch die Bür-

ger bestehen jedoch noch deutliche Defizite, die bislang auch nicht systematisch angegangen wurden. Vorhandene Potenziale zur Öffnung der Strukturen hin zu zivilgesellschaftlicher und bürgerschaftlicher Beteiligung wurden nicht genutzt.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation ist relativ gering. Allerdings ist wie in fast allen Ländern Lateinamerikas auch in Honduras die Grundstruktur des Wirtschaftssystems seit jeher marktwirtschaftlich ausgerichtet. Angesichts des Schwierigkeitsgrades ist es den politischen Entscheidungsträgern aber kaum gelungen, über die kurzfristige Krisenbewältigung hinaus eine makroökonomische Entwicklung zu induzieren, die das bestehende Wirtschaftsmodell auf eine neue Grundlage stellen würde. Die Kontrolle der makroökonomischen Rahmendaten ist – sieht man von der Verschuldungsproblematik ab – erfolgreich umgesetzt worden, allerdings erweist sich das Wirtschaftsmodell als nur begrenzt leistungsfähig für die Notwendigkeiten der honduranischen Gesellschaft.

(3) *Management*: Die gesellschaftlichen Akteure haben sich bislang als wenig zielorientiert in der Umsetzung einer Transformationsstrategie hin zur marktwirtschaftlichen Demokratie erwiesen, wichtige Schritte mit klarer Prioritätensetzung – vor allem aber die Einbettung in eine Entwicklungsstrategie – stehen aus. Daraus ergeben sich als zentrale Herausforderungen für eine progressivere Transformation in Honduras die Qualifizierung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Führungskräfte der Gesellschaft, ihre Bereitschaft zur Ausbildung von Konsensen sowie die Hinführung reformwilliger Eliten zu einer tragfähigen Reformstrategie, die auch den möglichen Konflikt mit der Fülle an externen und internen Interessen in Honduras nicht scheut.

7. Ausblick

Honduras steht auch weiterhin vor umfassenden Herausforderungen zur Transformation, die das Land aufgrund der gegebenen Strukturen (Auslandsabhängigkeit, Verschuldungssituation, „overfunding“ etc.) nur schwer wird allein bewerkstelligen können. Hierzu gehören auch die notwendige Qualifizierung der gesellschaftlichen Akteure, der Aufbau bislang fehlender intermediären Institutionen und Konzepte für einen Weg aus den Sackgassen einer Wirtschaftsstruktur, die zwar das wirtschaftliche Überleben gestattet, aber für wirtschaftliche Entwicklung unzureichend ist. Die Reproduktion einer Gesellschaftsstruktur, die weiterhin diesem Wirtschaftsmodell zu entsprechen versucht, wird dauerhaft in die Krise füh-

ren, wenn es nicht gelingt, neue Bereiche sozialer Verständigung und gesellschaftlicher Reformimpulse zu schaffen, die dem Land neue Chancen eröffnen.