

Das Bemühen um eine zentralamerikanische Integration hat eine lange Geschichte, die 1824 begann und 1991 in der Gründung des SICA, des von sieben Staaten der Region getragenen Sistema de la Integración Centroamericana, mündete. Doch ist der Prozess nicht frei von Problemen. Neben der allgemeinen Armut und dem niedrigen Bildungsniveau, das den Aufbau einer industriellen Wirtschaftsstruktur in Zentralamerika nicht gerade fördert, wären etwa der wirtschaftliche und politische Protektionismus sowie das Implementierungsproblem zu nennen. Innerstaatliche Schwierigkeiten, so die fehlende Bereitschaft der Mitglieder zur Abgabe nationaler Kompetenzen an den Verbund, kommen hinzu. Anstatt die Macht von Parlament und Gerichtshof des Verbundes, von PARLACEN und CCJ, zu stärken, unterhält das SICA zahllose widerstreitende Organe. Integrationshindernisse zeigen sich schließlich auch in der Außen- und Wirtschaftspolitik sowie auf innerstaatlicher Ebene, wo Grenzstreitigkeiten und Migrationsprobleme zu nennen wären. In der Tat sind die diversen Problemfelder stark miteinander verflochten und ein baldiger Durchbruch zeichnet sich nicht ab. Vielleicht wäre mehr Druck seitens der USA, aber auch der EU, auf die Staaten Zentralamerikas wünschenswert. Gerade ein Impuls der Europäer, die der Region bei ihrem Integrationsvorhaben schließlich als Vorbild dienen, könnte von Wert sein.

Bernd Gallep **Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Probleme und Scheinprobleme**

■ **Executive Summary**

The effort to integrate Central America looks back on a long history. Beginning with the establishment of the República Federal de Centroamérica in 1824, it witnessed a wide variety of regional dialogues being launched, broken off, and resumed, finally ending, after yet another period of decline in the '70s of the last century, in the recent establishment of the SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), an alliance of seven Central American states.

The process of integration itself is beset by problems. Foremost among national domestic difficulties is the pervasive poverty of the population, which has relegated the Central American states to ranks 99 to 121 of a total of 177 states listed in the UNDP development index and goes hand in hand with a low general level of education. Poverty and deficient education, in turn, are the reasons why the economies of the region were unable to develop an industrial structure, particularly in the processing sector, causing deficits in product diversification in agriculture and elsewhere which, in turn, hampers integration.

Another problem is the economic protectionism prevailing in the region which is attended by political protectionism, meaning the unwillingness of many national decision-makers to give up part of their national sovereign rights. However, it is only the transfer of such sovereign rights that enables the supranational organs of an integrative alliance to promote the welfare of its member states effectively.

Implementation constitutes yet another problem, for decisions relating to integration are difficult not only to bring about but also to put into practice. Thus, SICA resolutions are implemented inefficiently, and law-court decisions are disregarded in a manner that is symptomatic of political short-sightedness, lack of discipline, and a dearth of political goals. At the same time, any claim that Central America is deficient in democracy must be rejected out of hand: By now, all states in the region are governed democratically and, apart from Guatemala, receive praise for their respect for human and civil rights.

Next to domestic national difficulties, the list includes internal organisational items, one of the most eminent of which is an exorbitant intergovernmentalism, i.e. the fact that member states are not prepared to relinquish control over the decisions of the alliance. For the SICA is governed by the presidents' assembly, a body organised along classic intergovernmental lines which decides by unanimous vote. What is needed here is a more supranational structure as well as a change of attitude among decision-makers, who should begin regarding the transfer of political power not as a sign of weakness but as a process in which they step aside to promote political goals of a higher order.

To promote supranational organisations, both the PARLACEN and the CCJ should be given the power to impose sanctions. The former would have to be transformed from a mere forum of debate into a body that is directly involved in political decision-making. In conjunction with this step, four moves should be considered: Curtailing the budget, deregulating the number of MPs, abolishing parliamentary immunity, and abolishing the automatic mandate for former presidents and their deputies. Reforming the CCJ, on the other hand, would have to include reducing the number of judges from two to one per state, shortening their terms of office from ten to six years, applying stricter quality standards in their appointment, and transforming their competence to rule on domestic constitutional conflicts into an optional clause.

Instead of strengthening the power of the PARLACEN and the CCJ, however, the SICA maintains a vast array of competing organs. An institution will have to be created which enables Central America to

talk with one voice. There is need for a courageous, self-confident person to defend Central American integration who should also be capable of facing up to the presidents' collective. Closely associated with this is the problem of personnel quality. The reputation of the ex-presidents is as pitiful as the respect in which rank-and-file PARLACEN MPs are held. Conventional wisdom has it that representatives of the most corrupt parties get into PARLACEN, thus making it a receptacle for politicians that have been discarded at the national level. Another deficit concerns the willingness of member states to cooperate with the SICA authorities. In this context, the hesitation of member states to provide funds is just as important as their lack of political resolve, a confusion of competences that hampers efficient action in every way, and the accumulation of organs mentioned above. At the moment, no solution to this problem is in sight. Finally, the last obstacle to be mentioned in this context is the defective information and PR policy of the SICA itself.

In the field of foreign policy, the situation confronting Central American integration is no less difficult than at the domestic and organisational level. Here, border disputes and migration problems rank first in importance. No atmosphere capable of promoting integration may develop wherever the territory of a state, i.e. the physical foundation of national sovereignty, is itself in dispute. Another factor is economic-policy competition among the states of the region which occasionally paralyses the stabilising influence of intra-regional cooperation. Then again, apart from side issues such as tourism, the economic policies of the Central American states are very badly coordinated, particularly in key areas such as national foreign trade. Another obstacle hampering the process of integration is the heterogeneity of the member states whose divergent national interests and levels of development oppose any truly homogeneous alliance. Finally, the last point that deserves to be emphasised is the disproportionate importance of the economic relations between each member state and the US – a constant shared by all Central American states.

Among all the factors that hamper the implementation of Central American integration, there are two

that are of eminent importance: The preponderance of economic relations with the United States, and the fact that Central American decision-makers are not prepared to accept the necessity of integration. There are hardly any cut-and-dried solutions because problems are so tightly interwoven. Is it really necessary for the situation in the region to deteriorate further to get those holding political responsibility to develop an honest wish to promote integration?

Beyond all that, the US as well as the EU, having taken the first steps towards concluding a free-trade agreement with the SICA member states as early as 2004, should increase their pressure on the states of Central America. Greater commitment, particularly on the part of the Europeans, might provide the region with an impulse to proceed even more resolutely on the path on which Europe itself is their role model – the path towards building a successful and workable regional alliance.

■ Die Entwicklung der zentralamerikanischen Integration

Der einleitende geschichtliche Überblick soll im Wesentlichen auf eine tabellarische Zeittafel und eine Qualifizierung nach Epochen reduziert bleiben:

1824–1838	República Federal de Centroamérica
1907–1918	Corte Centroamericana de Justicia
1951	Carta de San Salvador: Gründung der Organización de Estados Centroamericanos, ODECA; CCE-Komitee
1959	Ursprünglicher Integrationsvertrag mit festen Produktlisten
1960	Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Managua; Gründung des Mercado Común Centroamericano, MCCA, der Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, und des Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE
1963	Inkrafttreten MCCA/SIECA
1969	Fußballkrieg ES-HN ¹⁾ : MCCA verliert praktische Bedeutung
1971	General System of Preferences der EG, GSP: Steuererleichterungen, Exporte und Agrargüter

1) Im Text werden folgende Länderkürzel verwendet: BZ (Belize), CR (Costa Rica), DOM (Dominikanische Republik), ES (El Salvador), GCA (Guatemala), HN (Honduras), MEX (Mexiko), NIC (Nicaragua) und PA (Panama).

- 1983 Caribbean Basin Initiative, CBI: Sonderpräferenzen der USA für Zentralamerika
- 1984 Beginn des San José-Dialogs mit EG
- 1987 Verabschiedung des Statuts des Zentralamerikanischen Parlaments, PARLACEN
- 1990 Tuxtla-Mechanismus (MEX-Zentralamerika)
- 1991 10: Arbeitsaufnahme des PARLACEN mit ES, GCA, HN
12: ODECA-Protokoll von Tegucigalpa: Gründung des Sistema de la Integración Centroamericana, SICA
- 1992 Verabschiedung des Statuts des Zentralamerikanischen Gerichtshofs, CCJ
- 1993 Protokoll von Guatemala: Anpassung des SIECA ans SICA; Zollunion geplant; Reaktivierung des MCCA
- 1994 10: Wiederaufnahme der Arbeit der CCJ für ES, HN, NIC
12: OAS-Konferenz Miami: Gründung der ALCA, gesamtamerikanische Freihandelszone, beschlossen
- 1995 Mitgliedstaaten aller MCCA-Staaten in WTO/OMC
- 1996 Gemeinsame Erklärung über den politischen Dialog mit der EU als Erneuerung des San José-Dialogs
- 1997 PA-Gipfel: Schwerpunkt institutionelle Reformen
- 1999 Rahmenkooperationsabkommen mit EU als Grundlage für gegenseitige Beziehungen
- 2000 05: Erneuerung der CBI
06: Freihandelsabkommen von MEX mit dem Triángulo del Norte (ES, GCA, HN)
12: BZ wird SICA-Mitglied
- 2001 06: Plan Puebla-Panamá, PPP (MEX-Zentralamerika), regionales Förderprogramm mit Schwerpunkt Infrastruktur, Ansatzpunkt Chiapas-Konflikt
- 2002 03: Plan de Acción para la Integración Económica Centroamericana
04: Die Republik China (Taiwan) wird außer-regionaler Beobachter des SICA
- 2003 01: Konferenz von Monterrey: kein Termin für ALCA in Schlusserklärung; keine Verwirklichung mehr bis 2005

- 12: Unterzeichnung des DR-CAFTA-Abkommens (CR, DOM, ES, GCA, HN, NIC, USA), Freihandelszone Nord- und Zentralamerikas
- 12: Politischer Dialog und erweitertes Kooperationsabkommen EU-Zentralamerika
- 12: Die DOM wird assoziiertes Mitglied des SICA
- 2004 05: Gipfel EU-Lateinamerika in Guadalajara; Assoziierungsabkommen in Aussicht gestellt
- 11: MEX und Spanien werden regionale Beobachter des SICA
- 11: Zollunion ES-GCA verwirklicht; CR, HN, NIC wollen sie auch bald realisieren

2005 07: GSP+ der EU²⁾

Politische Zusammenschlüsse von Staaten lassen sich regelmäßig nur über eine Betrachtung der historischen Wurzeln des jeweiligen Verbunds in ihrer vollen Breite erkennen. Sie gehen nämlich in der Regel nicht auf einen einmaligen Kurationsakt zurück, sondern sind meist Ergebnis einer längeren Entwicklung.

Dieser dynamische Charakter, der im Rahmen der Europäischen Union als „Methode Monnet“ bezeichnet wird, kann sich als stetige, konsequente Entwicklung in kleinen Schritten vollziehen wie im Beispiel Europa. Sie kann sich aber auch „eruptiv“ entfalten, d.h. durch eine Reihe singulärer Akte, die keine konsequente Folgeentwicklung nach sich ziehen, sondern als einzelne Integrationsschübe erscheinen. Ein Beispiel für dieses Modell des Prozesses der Integration ist Zentralamerika.

Die zentralamerikanische Integration lässt sich grob nach Jahrzehnten untergliedern, für die jeweils einzelne Ereignisse Symbolcharakter haben:³⁾

- Fünfziger-Jahre: Initialphase
(1951: Gründung der Organisation zentralamerikanischer Staaten, ODECA)
- Sechziger-Jahre: Boomphase
(1960: Gründung des Gemeinsamen Zentralamerikanischen Marktes, MCCA, und des Sekretariats Wirtschaftlicher Zentralamerikanischer Integration, SIECA)
- Siebziger-Jahre: Niedergangphase
(1969: Beginn des Fußballkriegs zwischen ES und NIC)

2) Zu diesen jüngsten Entwicklungen siehe den *Trade and Development Letter* der IFAP, S. 4, <http://www.ifap.org/en/publications/documents/TradeLetter-June-July2005.pdf>.

3) Siehe z.B. die ausführliche geschichtliche Darstellung von de la Ossa; außerdem Überblick unter <http://amantoin.brinkster.net/ri/site/view.asp?id=18>.

- Achtziger-Jahre: Bürgerkriegs- und Überschuldungsphase
(1979: Sandinistische Revolution in NIC; 1987: Friedensabkommen Esquipulas II von CR, ES, GCA, HN, NIC in GCA)
- Neunziger-Jahre: Revitalisierungsphase
(1990: Sandinistischer Wahlverlust in NIC; 1991: Protokoll von Tegucigalpa; Gründung des Sistema de la Integración Centroamericana, SICA)
- Beginn 21. Jahrhundert: Verbreiterung nach außen, Verdünnung nach innen

Durch die Krisen der siebziger und achtziger Jahre wurden die ersten Versuche zentralamerikanischer Integration, die zuvor gemeinsam mit derjenigen der ASEAN zu den erfolgreichen Beispielen von Integration in Entwicklungsländern mit kleinen Volkswirtschaften zählte,⁴⁾ weitgehend zunichte gemacht.

In den neunziger Jahren wurde eine Revitalisierung unternommen, aus der das SICA hervorging. Es hat in den letzten Jahren signifikante Änderungen erfahren: Nach außen hat es sich im Jahr 2000 um BZ erweitert, das 1973 Gründungsmitglied der Karibikgemeinschaft Caricom war und als einziger Staat des SICA Mitglied beider Gemeinschaften ist. In den Folgejahren wurde die DOM assoziiert sowie der Republik China (Taiwan), MEX und Spanien Beobachterstatus eingeräumt. Kolumbien verstärkt in jüngster Zeit seine Bemühungen, an das SICA und den Plan Puebla-Panamá, ein von MEX initiiertes umfangreiches Förderprogramm für ganz Zentralamerika, herangeführt zu werden.⁵⁾ Kolumbien ist bereits Mitglied der Andengemeinschaft CAN.

Gleichzeitig nahm die Verflechtung der Staaten der Region untereinander zu: Das *Triángulo del Norte* (ES, GCA, HN) schloss ein Freihandelsabkommen mit MEX ab, ferner wurde das DR-CAFTA-Freihandelsabkommen mit den USA unterzeichnet und bereits teilweise ratifiziert, zuletzt mit einer dünnen Mehrheit von zwei Stimmen durch den US-amerikanischen Kongress.⁶⁾ Faktisch stellt dieser Vertrag eine Ausdehnung der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA nach Süden (Zentralamerika und DOM) dar. In jüngerer Zeit haben sich auch die Anstrengungen (vor allem seitens der USA) für die geplante gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA/FTAA verstärkt, welche jedoch entgegen der im Ja-

4) De la Ossa, S. 8.

5) *Prensa Libre*, 29.6.2005, <http://www.prenalibre.com/pl/2005/junio/29/117699.html>; *La Prensa*, 29.6.2005, <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2005/junio/29/politica/politica-20050629-05.html>.

6) NZZ, 28.7.2005, <http://www.nzz.ch/2005/07/28/wi/newzzEBOPKNSY-12.print.html>.

nuar 2004 in Monterrey getroffenen Vereinbarung nicht bis zum 1. Januar 2005 verabschiedet werden konnte.

Parallel zu dieser fortschreitenden außenpolitischen Öffnung des SICA findet im Inneren des Integrationsverbundes eine gegenläufige Entwicklung statt: Die Zuwendungen an das Zentralamerikanische Parlament (PARLACEN) sollen nicht erhöht, sondern um 30 Prozent gekürzt, die Anzahl der Parlamentarier pro Mitgliedstaat soll verringert werden. Mittlerweile ist auch die Zahl der Länder, die weiterhin Richter zum Zentralamerikanischen Gerichtshof (CCJ) entsenden wollen, auf zwei (ES, NIC) gesunken. Die Anzahl von zwei Richtern pro Land und ihre Amtszeit von zehn Jahren sollen jüngsten Reformvorschlägen zufolge reduziert werden. Dies ist die gegenwärtige Gemengelage des SICA, die Ausgangspunkt für die vorliegende Studie ist.

■ Innerstaatliche Schwierigkeiten

Unter diesen Rahmenbedingungen ist zunächst eine genauere Betrachtung der innenpolitischen Schwierigkeiten der SICA-Mitgliedstaaten vorzunehmen.

Armut

Als Grundproblem offenbart sich einmal mehr die weitverbreitete Armut in Zentralamerika. Im Entwicklungsindex des UNDP liegen die Staaten der Region mit Ausnahme von CR (Platz 45) und PA (Platz 61) auf den Rängen 99 bis 121 von insgesamt 177 Staaten,⁷⁾ also im unteren Mittelfeld. CR und PA erneut vernachlässigt, bewegt sich der Bevölkerungsanteil, der von weniger als einem US-Dollar pro Tag lebt, zwischen 16 (GCA) und 45,1 Prozent (NIC).⁸⁾ Es fehlt also nicht zuletzt an der nötigen Kaufkraft, um der heimischen Wirtschaft einen attraktiven Markt zum Absatz ihrer Produkte zu bieten.

Es lässt sich zudem Bildungsarmut konstatieren. Das durchschnittliche Bildungsniveau ist niedrig: Auf dem Bildungsindex des UNDP rangieren die Staaten Zentralamerikas (wieder ohne CR und PA) in einem Gesamtfeld, welches von 0,99 bis 0,16 reicht, in einem mittleren Bereich zwischen 0,75 (BZ und ES) und 0,65 (GCA).⁹⁾ Dies bewirkt zum einen, dass es an gut ausgebildeten und innovativen *human resources* fehlt,

7) http://hdr.undp.org/statistics/data/indic/indic_8_1_1.html.

8) http://hdr.undp.org/statistics/data/excel/hdr04_table_3.xls; vgl. auch zum Einkommen <http://www.worldbank.org/data/databytopic/CLASS.XL> S. sowie zur Armut allgemein INCEP, *Reporte Politico – Panorama Centroamericano*, Nr. 201, Januar/Februar 2005, S. 6f.

9) http://hdr.undp.org/statistics/data/excel/hdr04_table_1.xls.

die die regionalen Wirtschaftsstrukturen aufbrechen und durch betriebs- oder volkswirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen reformieren könnten – sowohl im privaten als auch im staatlichen Sektor.

Mit Blick auf unser Thema ist zu sagen: Der Bildungsmangel erschwert, dass sich die Idee der Integration als ein Wert in den Köpfen der Menschen festsetzt. Fallen Armut, ein niedriges Bildungsniveau und der Ausschluss aus gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen gar zusammen, wird ein breiteres Interesse der Bevölkerung an dem Thema der Integration häufig verhindert.¹⁰⁾ Integration ist in Zentralamerika ganz überwiegend keine Herzensangelegenheit, die die Menschen emotional zu berühren und begeistern vermag – anders als immer noch in manchen Teilen Europas, trotz der gegenwärtig schwelenden EU-Krise.

Es wäre erforderlich, die Identifizierung der Bürger mit Zentralamerika als Region zu fördern. Der einheitliche zentralamerikanische Pass soll nunmehr dazu beitragen, zentralamerikanisches Bewusstsein zu stärken – CR nimmt jedoch nur unter Vorbehalt teil.¹¹⁾ Hier wird die mediale und staatliche Öffentlichkeitsarbeit wichtig. Zentralamerika weist jedoch keine mit der europäischen vergleichbare pluralistische Presse auf. Zudem beschäftigt sich diese nur in geringem Maße mit Themen der Integration (auch aufgrund mangelnden Interesses der Bevölkerung, s.o.).¹²⁾ Hinzu kommt, dass auch das SICA-Generalsekretariat kaum Informationsmaterial produziert, das den Bürgern zugänglich wäre.

Die Hindernisse für die zentralamerikanische Integration beginnen folglich nicht erst auf politischer, volkswirtschaftlicher oder rechtlicher Ebene, sondern haben ihre Wurzeln bereits bei den grundlegenden Entwicklungsindikatoren der beteiligten Länder.

Wirtschaftlicher Protektionismus

Es besteht weitgehend die Überzeugung, dass Integration auf kontinuierlicher Intensivierung der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen durch Liberalisierung der Märkte und des Wirtschaftsverkehrs beruht. Häufig wird deshalb zunächst Freihandel zwischen den jeweiligen Staaten vereinbart, um dann sukzessive eine Zollunion und einen gemeinsamen Markt anzustreben. Hierdurch sollen Märkte vergrößert werden, die es den tätigen Unternehmen er-

10) Ulrich, S. 32.

11) Siehe Deklaration der letzten Präsidentenversammlung am 30. Juni 2005 in Tegucigalpa unter http://www.sgsica.org/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_1504_2_01072005.pdf, Nr. 5 und 32.

12) Zum PARLACEN z.B. de la Ossa, S. 19.

möglichen, Skaleneffekte und damit Umsatzsteigerungen zu erzielen, die wiederum positiv auf Volkswirtschaft und Bevölkerung zurückfallen. Größere Märkte wirken auch attraktiver für ausländische Direktinvestitionen.¹³⁾

Freihandel wurde in Zentralamerika bereits 1960 im Rahmen des MCCA vereinbart und bis auf die Kriegs- und Krisenjahre, in denen er weitgehend zum Erliegen kam, auch praktiziert. Die Zollunion läuft demgegenüber nur schleppend an und konnte formal erst im November 2004 zwischen ES und GCA abgeschlossen werden. Auch HN und NIC haben mittlerweile an einzelnen Grenzen Schranken beseitigt.¹⁴⁾ Partielle Grenzöffnungen stellen einen Schritt dar, der mit der Verwirklichung einer Zollunion regelmäßig einhergeht. Tatsächlich sind die Außenzölle bereits weitgehend vereinheitlicht worden.¹⁵⁾ Das Ziel, diese Entwicklung vollenden zu wollen, ist jüngst erneut bekräftigt worden.¹⁶⁾

Neben einer Zollunion wird auch ein liberalisierter gemeinsamer Markt anvisiert. Ein solcher setzt allerdings auch den Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse voraus. Grenzformalitäten, Mengenbeschränkungen und Subventionen existieren jedoch nach wie vor; Industrienormen und Sicherheitsstandards bedürfen der Harmonisierung.

Zudem greifen einzelne Staaten immer wieder zu unilateralen Schutzmaßnahmen zugunsten einzelner sensibler Produkte, um diese gegen die regionale Konkurrenz abzuschirmen.¹⁷⁾ Derartige Abschottung kann verschiedene Gründe haben: Angst vor mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Produkte, Druck durch betroffene nationale Wirtschaftszweige, Populismus.

Abschottung ist jedenfalls ein Zeichen von Schwäche. Entweder hat die Wirtschaftspolitik des jeweiligen Landes in diesen Fällen noch nicht die geeigneten Rahmenbedingungen für einen grenzüberschreitenden Markt geschaffen, oder aber sie bringt nicht den Mut auf, die eigenen Produkte der Konkurrenz aus anderen Ländern auszusetzen. Im letzteren Fall muss das Verständnis dafür wachsen, dass Wettbewerb in erster Linie belebende Wirkung hat und zu Produktinnovationen Anlass geben soll, was letztlich für Volkswirtschaft wie Verbraucher von Nutzen ist.

13) Siehe hierzu Ulrich, S. 4f.

14) *Moneda*, 21.-25.2.2005, <http://monedacr.terra.com/moneda/noticias/mnd20344.htm>.

15) Siehe z.B. Minkner-Bünjer, S. 132; Ulrich, S. 24.

16) Siehe Deklaration der letzten Präsidentenversammlung am 30. Juni 2005 in Tegucigalpa unter http://www.sgsica.org/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_1504_2_01072005.pdf, Nr. 18a.

17) Minkner-Bünjer, S. 131f.; Ulrich, S. 25.

Politischer Protektionismus

Komplizierter steht es um die politische Form des Protektionismus. Die zentralamerikanische Integration ist durch den häufigen Unwillen der Entscheidungsträger gekennzeichnet, staatliche Hoheitsrechte in nennenswertem Umfang abzugeben. Diese Übertragung von Hoheitsgewalt kann es den supranationalen Organen des Integrationsverbundes aber erst ermöglichen, unabhängig von den Mitgliedstaaten effektiv tätig zu werden.¹⁸⁾ Dieses unabhängige Handeln ist wiederum erforderlich, um einzelstaatliche Partikularinteressen in ausreichendem Maße hinter übergeordnete Integrationsinteressen zurücktreten zu lassen.

Die Organstruktur des SICA zeichnet sich dementsprechend durch einen ausgiebigen Intergouvernementalismus aus. Die Bewahrungstendenz setzt sich aber außerhalb des SICA fort. So besteht in Zentralamerika etwa seit Mitte der neunziger Jahre eine starke Neigung zu bilateralen Freihandelsabkommen.¹⁹⁾ Auch bei multilateralen Verhandlungen trat die Region nie wirklich *en bloc* auf, zumindest einzelne Elemente wurden immer partikulär verhandelt.

Deutlich wurde dies zuletzt bei den Verhandlungen im Rahmen des DR-CAFTA-Abkommens, bei denen die Staaten Zentralamerikas einzeln auftraten und nicht als SICA-Verbund.²⁰⁾ Gleiches gilt für die zurzeit stockenden Verhandlungen zur gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA, bei denen Andengemeinschaft, Caricom und Mercosur mit einer Stimme sprechen und nur die drei Staaten der NAFTA sowie die Länder Zentralamerikas individuell agieren.²¹⁾ In der WTO ist es nicht anders.²²⁾ Nationale Interessen beherrschen die Verhandlungen, es existiert kein eigenständiges zentralamerikanisches Entwicklungsprogramm und keine gemeinsame oder zumindest untereinander abgestimmte Außenpolitik.²³⁾

Man könnte der Auffassung sein, dass die Akteure durch ihr individuelles Vorgehen vom Integrationsprozess ablenken und diesen umgehen. In Europa wird die bisweilen vertretene Forderung nach einem „Kerneuropa“, einer voranschreitenden „Avantgarde“ oder einem „Europa à la Carte“ häufig als Gefahr für einen gleichtaktigen, alle Staaten mitnehmenden Integrationsprozess gesehen.

18) So auch Krahe, S. 88.

19) Ausführliche Übersicht bei Minkner-Bünjer, S. 137.

20) Siehe etwa *La Prensa*, 29.3.2004, <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2004/marzo/29/economia/economia-20040329-02.html>.

21) Krahe, S. 92.

22) De la Ossa, S. 18.

23) De la Ossa, S. 16.

In der EU herrscht die Meinung vor, dass ein wirtschaftlich, politisch und rechtlich möglichst einheitliches Europa Grundlage dafür sei, dass im Wesentlichen gleichartige Staaten den Integrationsprozess auf Basis einer vergleichbaren Interessenlage in parallelen Anstrengungen gemeinsam vertiefen können. Dieser Hintergedanke dominiert die Kohäsions- und Regionalfonds oder auch das Erfordernis des *aquis communautaire* als Teil der so genannten Kopenhagener Kriterien für einen EU-Beitritt.²⁴⁾

Allerdings wurde mit der Einführung des Euro in nur 12 von 15 (jetzt 25) Mitgliedstaaten bereits eine Art Währungs-Kerneuropa geschaffen, das die übrigen Mitgliedstaaten langfristig mitziehen soll. Ein Erfolg des „Projekts Euro“ soll die verbleibenden Staaten ermuntern, in ihrem Hoheitsgebiet ebenfalls die europäische Gemeinschaftswährung einzuführen.

Auf Pragmatismus anstatt auf Einheitlichkeit zu setzen, ist aber auch die in Zentralamerika überwiegend praktizierte Strategie. Die Staaten des SICA haben unterschiedliche Vorstellungen über Tiefe und Umfang der Integration.²⁵⁾ Ein Regionalförderungsmodell europäischen Ausmaßes – ohnehin ein europäisches Sonderkonzept – ist gegen wohlhabendere SICA-Staaten wie CR oder PA politisch bislang nicht durchsetzbar. Sie sehen sich aufgrund ihrer wirtschaftlich vorteilhafteren Situation anders als beispielsweise Deutschland oder Frankreich in Europa nicht in einer verpflichtenden Führungsrolle, sondern halten sich vielmehr mit besonderer Vorsicht vom Integrationsprozess zurück.

Dies wird etwa deutlich an der zögerlichen Begleichung der SICA-Mitgliedsbeiträge durch diese beiden Länder,²⁶⁾ der ausbleibenden Nominierung von Richtern für die CCJ durch beide Staaten, der Nichtentsendung von Abgeordneten in das PARLACEN immerhin durch CR oder auch dem Unwillen von PA, beim dortigen SICA-Gipfel 1997 die Sprecherrolle zu übernehmen, um nicht zu stark in den Integrationsprozess eingebunden zu werden.²⁷⁾

Unter der Annahme dieser unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen in Zentralamerika kann aber in Konsequenz auch nicht gefordert werden, dass die Staaten der Region nur einheitlich voranschreiten sollten. Vielmehr scheint es auch in dieser durch Skepsis und partielle Zurückhaltung gegenüber

24) Oppermann, Rnn. 1841 ff.

25) Ulrich, S. 17, 26.

26) Ulrich, S. 11 Fn. 32.

27) Ulrich, S. 9 Fn. 29.

dem Integrationsprozess in Teilen der Region gekennzeichneten Lage eher zum Ziel zu führen, die integrationswilligen Staaten voranschreiten zu lassen, um die übrigen mitzuziehen.

Im Bereich der Zollunion, nach der Verwirklichung des Freihandels die nächste angepeilte Stufe in Zentralamerika, war dies bislang erfolgreich: Von ES und GCA 1992 ins Leben gerufen und am 10. März 2004 verwirklicht, schlossen sich 2000 HN und NIC an, die mit der Implementierung derzeit voranschreiten, sowie 2002 schließlich CR.²⁸⁾ Die vollständige Realisierung sei bereits „sehr nah“.²⁹⁾

28) Minkner-Bünjer, S. 136; Ulrich, S. 26; siehe auch Präsentation unter www.amcham.co.cr/publications/download.cfm?docid=263.

29) *The Economist*, 14.–20.5.2005, S. 41.

Sofern durch einzelne Länder mittels bestimmter Maßnahmen Integrationserfolge erzielt werden können, ist auch bei vorherrschender Skepsis die Hoffnung begründet, dass die übrigen Länder sich anschließen werden. Der Erfolg einer Integrationsmaßnahme ist die beste Werbung für weitergehende Integration. Dass aber Integrationsmaßnahmen grundsätzlich positive Auswirkungen haben, muss Ausgangspunkt aller Bewertungen der Integrationsproblematik auch in Zentralamerika sein. Insofern kann ein unterschiedliches Tempo der Mitgliedstaaten bei ihrem Zusammenwachsen nur als Scheinproblem bezeichnet werden, das den Prozess nicht zwingend aufhalten muss, sondern unter den gegebenen Umständen die beste, weil realistischste Variante darstellt.

Es bleibt zu fragen, warum ein paralleles Voranschreiten im Integrationsfortgang und ein einheitlicheres Auftreten nach außen nicht möglich erscheinen. Hier sind verschiedene Ursachen zu nennen. Zum einen zählt sicherlich die Tatsache, dass wohlhabendere Staaten wie CR oder PA um ihre bisher erzielten wirtschaftlichen Erfolge fürchten und sich deswegen nicht auf eigene Kosten als regionale Führungs- und Finanzierungsmacht betrachtet wissen möchten.

Grundsätzlich ist der bereits erwähnte ausgeprägte Nationalstolz der Zentralamerikaner zu berücksichtigen. In einer Weltregion, die noch vor 20 Jahren durch grenzüberschreitende Kriege und Konflikte gekennzeichnet war, mag es mitunter auch am Vertrauen in die Integrität der Partnerstaaten fehlen.

Schwer zu belegen, aber wohl umso realistischer dürfte die Einschätzung sein, dass die Erhaltung von

Pfründen ein gemeinsames Motiv zahlreicher politischer Entscheidungsträger in Zentralamerika darstellt. Hierdurch hingegen wird politischer Protektionismus zu einem wirklichen Problem, weil nicht nur nationale, sondern persönliche Interessen denen der Integration vorangestellt werden. Hier ist keine Kompatibilität möglich, weil Integration immer einer Vielzahl von Menschen zu Gute kommen soll.

Hoheitsrechte zu übertragen, auf unilaterales Verhandeln zu verzichten, gemeinsame Entwicklungsschritte zu wagen bedeutet als Bindung an andere immer auch eine Einbuße an persönlicher politischer Macht und Entscheidungskompetenz. Die Staaten Zentralamerikas sind wie alle Entwicklungsländer durch eine äußerst dünne, dafür aber sehr reiche Oberschicht weniger wohlhabender Familien sowie durch tendenziell instabile politische und rechtliche Verhältnisse gekennzeichnet. Häufig sichern durch Korruption gefestigte Netzwerke die Macht der führenden Persönlichkeiten ab, letztere begegnen möglichen Einbußen mit Argwohn.

Diese Sachlage ist vor allem deshalb hoch problematisch, weil ihr ein strukturelles Problem zu Grunde liegt, das als solches nur schwer zu ändern ist: Es bedarf wirtschaftlicher Entwicklung zur Normalisierung der realen Machtverhältnisse, es bedarf rechtsstaatlicher Reformen insbesondere im Hinblick auf eine effektiv funktionierende Strafverfolgung, es bedarf investigativer medialer Öffentlichkeit, es bedarf intensiver Bildungsarbeit gerade bei den herrschenden Klassen, um ein Bewusstsein für die nötige Integrität von Führungspersonlichkeiten zu erzeugen, und es bedarf politischen und wirtschaftlichen Drucks von außen. Dieser enorme Forderungskatalog verdeutlicht, dass das Problem der politischen Pfründe als Grundlage des politischen Protektionismus vermutlich noch lange bestehen bleiben wird.

Implementierungsdefizit

Die Probleme reduzieren sich nicht auf das Zustandekommen von Integrationsentscheidungen, sondern erstrecken sich auch auf deren Durchführung. Von ihr hängen die Wirkungen ab, die die vereinbarten Maßnahmen zeitigen.

Allerdings ist das Implementierungsdefizit beträchtlich. In diesen Bereich fällt die bereits erörterte

undisziplinierte Finanzierung des SICA, weil damit gegen bestehende Pflichten verstoßen wird, deren Sanktionierung von den übrigen Staaten oder dem SICA selbst in aller Regel nicht erwogen wird.

Mehr ins Gewicht fällt jedoch die mangelhafte Umsetzung der SICA-Beschlüsse. Die Quote der nicht umgesetzten Beschlüsse variiert je nach Quelle zwischen 20 und 60 Prozent.³⁰⁾ Zudem werden Urteile der CCJ bisweilen ignoriert, z.B. in dem Gebietsstreit zwischen HN und NIC.³¹⁾ In jüngster Zeit ist die CCJ auch in Folge ihres Urteils im gegenwärtigen nicaraguanischen Verfassungskonflikt hart angegangen worden.

Derartiges Fehlverhalten vermag zuvörderst das Vertrauen in die zentralamerikanische Integration zu erschüttern. Wenn Worten keine Taten folgen, wird zumeist auch den Worten nicht mehr geglaubt werden. Vertrauen ist jedoch die Basis für nachhaltiges Agieren in jedem politischen System. Wirtschaftliche Akteure richten ihr Verhalten entsprechend aus und reagieren auf Beschlüsse erst dann, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden.

Dramatischer wiegt die Nichtbeachtung gerichtlicher Urteile, weil in diesen Fällen durch die Regierenden nicht das eigene Wort, sondern das einer anderen Instanz nicht beachtet wird, obwohl diese auf die Befolgung ihrer Entscheidungen genuin angewiesen ist. Dies ist bei der CCJ in besonderem Maße der Fall, weil sie keine Sanktionsmöglichkeiten besitzt, um ihre Rechtssprüche tatsächlich durchzusetzen und so zu Rechtswirklichkeit werden zu lassen. Sie ist ein „zahnloser Tiger“. Die CCJ entbehrt der Mittel des Pauschbetrags oder Zwangsgelds, die der EuGH auf Antrag der EU-Kommission verhängen kann, um EU-Mitgliedstaaten zur Befolgung seiner Urteile anzuhalten. Art. 39 CCJ-Statut ermöglicht dem Gerichtshof lediglich, die Missachtung eines Urteils den Mitgliedstaaten zu melden, damit sie „geeignete Mittel“ ergreifen.

Damit wird jedoch die wichtigste Funktion jeder gerichtlichen Institution berührt, die darin besteht, Rechtsfrieden zu erzeugen. Dies kann nämlich nur gelingen, wenn die Urteile von den betroffenen Parteien als gerechte Lösungen in vollem Maße akzeptiert werden – unabhängig davon, ob das jeweilige Urteil ein positives oder negatives Resultat enthält.

30) De la Ossa, S. 17.

31) Minkner-Bünjer, S. 133; ausführlich hierzu Zamora.

Wenn allerdings die Grundfunktion gerichtlicher Streitbehebung nicht mehr gewährleistet ist, ist die rechtschaffende Instanz im Ganzen angegriffen. Es handelt sich folglich wiederum um ein strukturelles Problem fehlender Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten.

Die CCJ wird nur noch selten angerufen werden, weil ihr eine gerechte Entscheidung womöglich nicht mehr zugetraut wird oder zumindest Zweifel an der Befolgung des Verdikts durch die andere Partei bestehen. Damit wird dem politischen Integrationssystem SICA auf Dauer jedoch seine rechtliche Schlichtungsinstanz entzogen, die zur Aufrechterhaltung friedlicher, rechtsstaatlicher Zustände unabdingbar ist.

Die hier gegebene Chance ist, dass es auf einfache Art und Weise möglich ist, dieses Problem zu beheben. Stets aufs Neue ergibt sich die Option, die CCJ anzurufen und im Anschluss das erfolgte Urteil zu respektieren. Jederzeit besteht gleichermaßen die Gelegenheit, die CCJ durch verbale Äußerungen nicht öffentlich zu demontieren, sondern die bedeutende Funktion des Organs und dessen gute Arbeit hervorzuheben. Genauso ist es möglich, durch eine nachträgliche Implementierung von SICA-Beschlüssen verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen.

Das dargestellte Implementierungsdefizit offenbart sich somit vor allem als Problem politischen Willens, politischer Kurzsichtigkeit, mangelnder Disziplin und fehlender Zielvorstellungen – das strukturelle Kardinalproblem der zentralamerikanischen Integration. Auf diese Missstände einzuwirken, ist jedoch schwierig. Angeschnitten ist damit das Problem der Notwendigkeit zentralamerikanischer Integration. Die Erkenntnis, dass diese unabdingbar ist, fehlt den Entscheidungsträgern der betroffenen Staaten bisweilen, obwohl die innenpolitischen Argumente, wie bereits erörtert, erdrückend sind.

Die deutsche Bundesregierung hat sich deshalb zum Grundsatz gemacht, Assoziierungsverhandlungen nur noch auf biregionaler Ebene zu führen, d.h. mit Zentralamerika als Block.³²⁾ EU und USA vertreten dieselbe Auffassung.³³⁾ Jedoch ist der hierdurch erzeugte Druck anscheinend nicht ausreichend. Entscheidend ist nach Ansicht von Experten, dass ein verstärkter Druck von innen und außen aufgebaut

32) http://www.auswaertigesamt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/lateinamerika/integration_.html.

33) Bzgl. EU: siehe Ulrich, S. 26; USA: siehe Minkner-Bünjer, S. 132.

wird, der ein Voranschreiten im Integrationsprozess für die verantwortlichen Entscheidungsträger unabhängig von ihren individuellen Geneigtheiten unausweichlich macht.

Jedoch ist realistischerweise davon auszugehen, dass auch unter immensen Pressionen immer die Möglichkeit bestehen wird, dass sich die politische Führung eines Staates auf die nationale Souveränität beruft, um sich weiteren Integrationsbemühungen zu widersetzen.

Demokratiedefizit

Dies leitet über zu der zwangsläufigen Frage, ob nicht die Abhängigkeiten von politischem *good will* in Wirklichkeit durch Einflüsse „von unten“ gemindert werden oder werden könnten. Die Staaten Zentralamerikas sind mittlerweile allesamt (junge) Demokratien, denen bisweilen unterstellt wird, dass eine unzureichende Demokratisierung die verstärkte Förderung des Integrationsprozesses verhindere. Der Demokratisierungsprozess habe nicht auf die gewählten Mandatsträger durchgegriffen.

Im Hinblick auf die Achtung der politischen Rechte und Bürgerfreiheiten – dem entscheidenden Faktor für die demokratische Legitimierung hoheitlichen Handelns – nehmen die zentralamerikanischen Staaten mit Ausnahme von GCA jedoch gerade im Vergleich zu den Staaten Südamerikas eine positive Rolle ein. Die Lage vor allem in CR und PA, aber auch in NIC und HN ist hier als insgesamt zufriedenstellend zu bewerten.³⁴⁾ Die Qualität der demokratisch kreierte Institutionen und ihre politische Effizienz ist in der Folge auch nicht derart missständig, wie oft behauptet wird: Während zwar GCA insbesondere beim Krisenmanagement Verbesserungsbedarf hat, erzielen PA, ES und NIC im lateinamerikanischen Vergleich relativ gute Noten.

Nicht überzeugend ist in Zentralamerika demgegenüber die Ausübung der demokratisch erlangten Regierungsmacht und hierbei vor allem die Fähigkeit der Regierungen, wohlstandssichernde Maßnahmen umzusetzen. Mit Ausnahme von CR und PA bestehen hier in den Staaten der Region große Mängel. Allerdings handelt es sich bei der Wahl geeigneter politischer Themen oder Mittel nicht um ein genuin demokratisches Problem. Demokratie kennzeichnet

34) Sämtliche folgende Daten aus dem KAS-Demokratieindex Lateinamerika 2003: www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_2931_1.pdf.

in erster Linie ein formales Prinzip, dass die Legitimierung politischer Macht bezweckt und gerade keine Aussage darüber zu treffen vermag, welche konkreten politischen Maßnahmen die demokratisch Gewählten danach zu treffen hätten („formale Demokratie“).

Aber auch dann, wenn man im Sinne einer „materiellen Demokratie“ einen Blick auf die Verhältnisse in Zentralamerika wirft, ergibt dies keine grundlegend abweichende Bewertung. Dieser Demokratiebegriff ist weiter und umfasst auch die Garantie von Rechtsinstitutionen, die dem Durchgriff demokratischer Standards auf das jeweilige Rechtssystem dienen, also z.B. politische Freiheits- und Gleichheitsrechte (wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit) oder das Prinzip der Öffentlichkeit.

Die Kritik an den unzureichenden demokratischen Verhältnissen in Zentralamerika in Bezug auf den Integrationsvorgang impliziert nämlich, dass das Volk, hätte es die Möglichkeit, seine Prioritäten durch Gebrauch solcher materiell-demokratischer Rechte stärker auf politischer Ebene einzubringen, sich auch intensiver im Integrationsprozess engagieren würde.

Jedoch ist zu konstatieren, dass zentralamerikanische Integration für die betroffenen Menschen aufgrund ihrer sonstigen, elementaren Probleme und der nationalen Verbundenheit häufig keine große Rolle spielt. In den Medien – Stichwort Öffentlichkeit – ist sie ebenso selten Thema. Demonstranten bei der jüngsten SICA-Präsidentenversammlung protestierten beispielsweise nicht für mehr regionale Integration, sondern gegen das DR-CAFTA-Abkommen:³⁵⁾ Bedeutung und Einfluss der Regional- und Weltmacht USA überlagern den Blick auf die intraregionalen Beziehungen vielfach.

Doch das Desinteresse ist grundsätzlicher: Laut UNDP-Bericht zur Situation der Demokratie in Lateinamerika ist die ökonomische Entwicklung für 56,3 Prozent der lateinamerikanischen Bevölkerung wichtiger als Demokratie. 54,7 Prozent würden eine autoritäre Regierung gegenüber einer demokratisch legitimierten bevorzugen, wenn sie die wirtschaftlichen Probleme lösen würde.³⁶⁾

Diese Zahlen offenbaren nicht nur eine geringe Einsicht in die Notwendigkeit demokratischer Durchdringung der Gesellschaft, sondern prinzipiell

35) *Prensa Libre*, 01.07.2005, <http://www.prensalibre.com/pl/2005/julio/01/117841.html>.

36) http://democracyreport.undp.org/Downloads/Report_Democracy_in_Latin_America_New.zip, Tabelle 46, S. 131.

mangelndes Vertrauen in die Überlegenheit der demokratischen Herrschaftsform und ihrer Problemlösungsmechanismen. Demokratie wird als zweitrangig angesehen. Unter diesen Umständen jedoch ist realistischerweise nicht ersichtlich, dass die Völker Zentralamerikas durch aktiven Gebrauch ihrer materiell-demokratischen Rechte ein substantielles Fortschreiten im regionalen Integrationsprozess bewirken könnten.

Vielmehr stellt sich die Lage ähnlich wie in Europa dar, wo die Staats- und Regierungschefs häufig entgegen herrschender populärer Meinungen zu Einzelfragen den Integrationsprozess eigenständig nach vorne gestoßen haben, auch weil sie funktionelle Zwänge durch eintretende *Spill-over*-Effekte erkannt hatten, die dem Volk womöglich nicht bewusst waren.

Nichts anderes ergibt sich, wenn man die Rolle der Zivilgesellschaft mit einbezieht.³⁷⁾ Man mag beklagen, dass Nichtregierungsorganisationen oder die Privatwirtschaft nur unzureichend in politische Entscheidungsprozesse integriert werden. Hierzu sind die staatlichen Stellen jedoch auch nicht verpflichtet, da derartige private Einflussnahme lediglich Teil des Volkswillensbildungsprozesses ist.

Es obliegt den Akteuren der Zivilgesellschaft aber, ihre Forderungen nach einem Mehr an Integration deutlich zu artikulieren, um so auf Volk und Politik nachhaltig einzuwirken. Genauso ist es ihre Aufgabe, sich zunehmend transnational zu vernetzen, um eine größere Wirkungsmächtigkeit ihres Handelns erzielen zu können. Ein Einfluss der Zivilgesellschaft auf den Integrationsprozess macht sich hingegen bislang nicht bemerkbar, auch nicht über das SICA-Konsultativkomitee, welches mit 26 privaten Organisationen besetzt ist,³⁸⁾ aber sporadisch und ineffektiv arbeitet.³⁹⁾ Unternehmerorganisationen als Hauptakteure der wirtschaftlichen Integration sind nur in geringem Maße präsent.⁴⁰⁾

Das Stocken im zentralamerikanischen Integrationsprozess auf etwaige demokratische Defizite zurückzuführen, ist mithin nicht hinreichend begründbar, da der formale demokratische Legitimationsprozess in Zentralamerika weitgehend funktioniert und stärkere plebiszitäre Elemente keine Verbesserungen für die Integration zeitigen dürften. Die stärkere Einbindung einer transnationalen Zivil-

37) Laut de la Ossa, S. 20, hingegen elementare Lösungshilfe für die Region.

38) Siehe Liste unter <http://www.sgsica.org/instituciones/index.php#6>.

39) Ulrich, S. 14.

40) Minkner-Bünjer, S. 131.

gesellschaft ist wünschenswert – dies als Allheilmittel zu fordern, verdeckt jedoch, dass die wichtigen Integrationsentscheidungen durch andere getroffen werden, die wahren Probleme mithin auch woanders liegen.

■ **Organisationsinterne Schwierigkeiten**

An dieser Stelle soll ein Blick in das Innere des SICA geworfen werden, um zu untersuchen, welche organisationsinternen Veränderungen angeraten sind, um die zentralamerikanische Integration zu fördern.

Intergouvernementalismus

Bereits angesprochen wurde das Problem des überbordenden Intergouvernementalismus des SICA, der sich innerstaatlich als Problem des politischen Protektionismus präsentiert. Intergouvernementalismus bedeutet, dass die Mitgliedstaaten die Kontrolle über jegliche Entscheidungen des Verbunds behalten. In negativer Hinsicht erlaubt dies aber auch einzelnen Staaten, bestimmte Vorgänge auf SICA-Ebene blockieren bzw. *à la carte* an Integrationsvereinbarungen teilhaben zu können oder auch nicht – je nach erwartetem eigenen Vorteil.

Zwischenstaatliche Zusammenschlüsse sind in aller Regel durch eine Mehrzahl von Organen gekennzeichnet. Meistens treten sowohl supranationale Organe, also solche, denen nationale Hoheitsgewalt übertragen wurde, als auch intergouvernementale Organe auf. Bei der Beurteilung des Grads an Intergouvernementalismus ist deswegen entscheidend, wie dieses Organverhältnis abgewogen wird, also welche Organe intergouvernemental, welche supranational ausgestaltet sind und vor allem, welchen von ihnen die Hauptentscheidungsgewalt zukommt.

Art. 12 des Protokolls von Tegucigalpa⁴¹⁾, mit dem das SICA gegründet wurde, nennt nur vier Organe, deren Aufgaben und Arbeitsweise im Folgenden näher beschrieben werden sollen: Die Versammlung der Präsidenten, den Ministerrat, das Exekutivkomitee sowie das Generalsekretariat. Lediglich „Teil“ des SICA sind hingegen die Versammlung der Vizepräsidenten, das Zentralamerikanische Parlament PARLACEN, der Zentralamerikanische Gerichtshof CCJ sowie das Konsultativkomitee.

41) Im Folgenden „Prot. Teg.“.

Alleiniges Beschluss- und damit Hauptorgan des SICA ist die Versammlung der Präsidenten, die einstimmig entscheidet (Art. 14 Prot. Teg.) und damit ein klassischer Fall von Intergouvernementalismus ist. Dementsprechend wirkt diese Versammlung auch eher als regelmäßiges Treffen unabhängiger Staatspräsidenten denn als Organ des SICA.

Das Äquivalent in der EU, der Ministerrat, ist mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 demgegenüber in eine Phase eingetreten, in der Mehrheitsentscheidungen im Hinblick auf das jeweils erforderliche Stimmenquorum wie auf die einbezogenen Politikbereiche sukzessive ausgeweitet wurden und werden. Allerdings gehörten jene Mehrheitsentscheidungen zuvor zu den umstrittensten Themen der europäischen Integration und führten 1965 gar zur sechs Monate währenden französischen „Politik des leeren Stuhls“.

Hinter der Intergouvernementalität der Versammlung treten supranationale Einflüsse durch die übrigen Organe deutlich zurück.⁴²⁾ Das Koordinierungsorgan Ministerrat, das nur bei Grundfragen einstimmig entscheidet (Art. 21 Prot. Teg.), oder das Administrativorgan Generalsekretariat haben nur untergeordnete Befugnisse und können die Integration kaum aus eigener Kraft voranbringen. Zwar kann insbesondere der Generalsekretär als Repräsentativfigur politische Vorschläge unterbreiten und Forderungen aufstellen. Er wird hierdurch aber unter den gegebenen Rahmenbedingungen (mangelndes Interesse von Volk und Medien) nicht den erforderlichen Druck ausüben können, um die Präsidentenversammlung zu bestimmten Beschlüssen zu lenken.

Klassisch integrative Organe der EU sind das Parlament und der Gerichtshof. Diese werden aber im Protokoll von Tegucigalpa nur in die zweite Reihe gestellt und eben gar nicht erst als „Organe“ bezeichnet. Dies ist keine unbedeutende Eigenheit. Es handelt sich vielmehr um eine Entscheidung mit Symbolwert dafür, dass die faktischen Organe PARLACEN und CCJ erst näher an die „offiziellen“ Organe herangeführt werden müssen, um ihre Stellung zu stärken. Sie werden bislang offensichtlich als Organe 2. Klasse betrachtet.

Eine Protokolländerung wäre hier zur Behebung angezeigt, diese müsste aber gemäß Art. 37 Prot. Teg.

42) Siehe erläuternd Ulrich, S. 18.

wiederum von der Präsidentenversammlung vorgenommen werden. Die aktuelle politische Tendenz deutet aber eher auf eine weitere Abwertung von PARLACEN und CCJ als auf eine Heranführung an die Leitorgane hin, so dass entsprechende Änderungen nicht wahrscheinlich sind und auch gar nicht diskutiert werden.

Das PARLACEN darf gemäß Art. 12 Prot. Teg. Fragen stellen, Analysen durchführen und Empfehlungen aussprechen, hat aber keine Entscheidungsbefugnis. Aus diesem Grund schränkt die parlamentarische Tätigkeit die Versammlung der Präsidenten auch nicht in ihrer Kompetenz ein.

Die Urteile der CCJ sind an sich vollständig umzusetzen (Art. 39 CCJ-Statut). Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Bisweilen verweigern die Mitgliedstaaten die Umsetzung der gerichtlichen Entscheidungen, wie hinsichtlich des erwähnten Spruchs zum Grenzkonflikt von HN und NIC.

In jüngster Zeit sticht das Urteil zum nicaraguanischen Verfassungskonflikt heraus: Der Oberste Gerichtshofs von NIC (CSJ) lehnte – in Unterstützung der nicaraguanischen Nationalversammlung – den Schiedsspruch der CCJ zugunsten Präsident Bolaños als ungerechtfertigte Einmischung in innere Angelegenheiten ab.⁴³⁾ Die CCJ hatte sich auf Art. 22 f des CCJ-Statuts gestützt, der ihr ausdrücklich die Kompetenz zuschreibt, über Konflikte zwischen Gewalten und fundamentalen Organen in den Mitgliedstaaten zu urteilen. Der Oberste Gerichtshofs von NIC erklärte deshalb Art. 22 f für teilweise verfassungswidrig.⁴⁴⁾

Es tobt zurzeit folglich ein massiver Streit zwischen CCJ und CSJ über die Letztentscheidungskompetenz in innerstaatlichen Verfassungsfragen. In der EU hat der EuGH bereits 1964 in seiner Entscheidung in der Rechtssache Costa/E.N.E.L. den Vorrang des Europarechts manifestiert, der seitdem nicht ernsthaft angegriffen wurde – auch nicht vom deutschen Bundesverfassungsgericht.

Die gegenwärtige Situation kann aber zur zentral-amerikanischen Schlüsselfrage werden. Es wird darauf ankommen, dass die CCJ ihre Position beharrlich vertritt, vor allem aber, dass die übrigen staatlichen und überstaatlichen Akteure Zentralamerikas deutlich machen, dass sie das Urteil respektieren. In Sa-

- 43) *Nicaragua-Nachrichten*, April 2005, <http://www.nicaraguanet.org/NICARAGUANET/NiNaONLINE/Archiv/2005/2005%2004/2005%2004.htm>.
- 44) *La Prensa Gráfica*, <http://www.laprensagrafica.com/mundo/162202.asp>.

45) *Prensa Libre*, 01.07.2005,
<http://www.prensalibre.com/pl/2005/julio/01/117841.html>.

46) Ulrich, S. 4.

chen Bolaños haben die Präsidenten der Region bereits eine öffentliche Unterstützungserklärung für ihren Amtskollegen abgegeben.⁴⁵⁾ Dies ist umso wichtiger, da die CCJ ja wirkungsvoller eigener Sanktionsmöglichkeiten entbehrt. Wird die erforderliche Unterstützung im konkreten Streitfall ausbleiben, so wird sie weiter massiv an Durchsetzungskraft einbüßen, der Integrationsprozess wird geschwächt und der Intergouvernementalismus befördert werden. Mit jedem neuen Urteil der CCJ bietet sich aber auch für die jeweiligen Machthaber die Gelegenheit, die supranationalen Elemente des SICA zu unterstützen.

Die als durchgreifend intergouvernemental geschilderte Verfassungssituation des SICA bedarf dieser Supranationalisierung. Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der Versammlung beispielsweise vermag diesem Organ Effektivität zu verleihen, da so Beschlüsse einfacher getroffen und nicht durch das Veto eines einzelnen Staaten blockiert werden können.

Das Risiko für einen Präsidenten, hierbei überstimmt zu werden, darf dabei nicht als Angriff auf die nationale Souveränität betrachtet werden. Es muss das Bewusstsein entstehen, dass Teile der nationalen Souveränität in supranationalen Integrationsverbänden regelmäßig zum Wohle aller Beteiligten auf die höhere Ebene transferiert werden, weil sie dort im konkreten Fall besser vertreten werden können. Einem überstimmten Präsidenten bietet sich hierbei auch die Möglichkeit, die jeweilige Niederlage mit der Verfassungskonstruktion des SICA zu erklären und auf die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip zu verweisen (so genannter *Lock-in-Effekt*⁴⁶⁾).

Im Ganzen muss also, wie bereits mehrfach angemerkt, ein Mentalitätswandel bei den Entscheidungsträgern stattfinden: Sich zurückzunehmen und politische Entscheidungsgewalt teilweise abzugeben darf nicht mehr als Schwäche, sondern als persönliches Zurücktreten zugunsten eines höheren Ziels verstanden werden. Dieses Ziel kann eben von der Mehrheit der übrigen die Sachlage beurteilenden Akteure durchaus anders, aber deswegen nicht falsch, sondern mitunter besser eingeschätzt werden.

Die bereits existierenden supranationalen Organe müssen gestärkt werden. Dies leitet zum nächsten Problemfeld über.

Kompetenz- und Ausstattungsdefizit

Zur Förderung der existenten supranationalen Organisationen müssen die oben dargestellten Missstände behoben werden, also insbesondere dem PARLACEN Entscheidungskompetenzen und der CCJ Sanktionsbefugnisse übertragen werden.

Das PARLACEN muss seine Stellung als bloßes Diskussionsforum aufgeben können und zu einem Organ werden, welches unmittelbar an politischen Entscheidungsprozessen partizipiert. Hierdurch würde die intergouvernementale Dominanz der Versammlung abgebaut und das supranationale Element des SICA durch die unmittelbar gewählten Volksvertreter gestärkt werden. Dies würde zum einen die demokratische Legitimationskette verkürzen und, was für den Erfolg des Integrationsprozesses nicht zu unterschätzen ist, das Element der Bürgernähe des SICA stärken. So könnten größere Identifikationsmöglichkeiten für die Bürger mit „ihren“ nunmehr aktiv partizipierenden Abgeordneten eröffnet werden.

Ein Annexproblem hierbei ist allerdings die häufige Verbindung von nationalen Parlamentswahlen und Wahlen zum PARLACEN, wie sie z.B. in GCA, NIC und PA stattfindet.⁴⁷⁾ Zwar können hierdurch Kosten gespart werden,⁴⁸⁾ jedoch drohen auch eine Nivellierung der PARLACEN-Wahlen und das weitgehende Ausbleiben eines entsprechenden Wahlkampfes, der für den demokratischen Willensbildungsprozess unabdingbar ist.

Hinzu kommt, dass nationale und supranationale Sitzungsperioden in der Regel nicht kongruent verlaufen. Wenn wie zuletzt in GCA die Abgeordneten bereits 2003 für die 2006 beginnende Periode gewählt werden,⁴⁹⁾ so wird das Wählervotum durch Aufhebung der Zeitnähe zwischen Wahl und Mandat entwertet. Dem Wähler wird nicht ermöglicht, kurzfristige politische Entwicklungen vor Mandatsbeginn bei seiner Entscheidung berücksichtigen zu können.

Durch eigene, abgekoppelte PARLACEN-Wahlen könnte auch dem Problem begegnet werden, dass viele Mandatsträger ihre Verankerung noch zu sehr in der Politik der Mitgliedstaaten sehen.⁵⁰⁾ Sie betrachten sich zuweilen eher als nationale Abgeordnete, die ins PARLACEN entsandt werden, nicht jedoch als zentralamerikanische Abgeordnete.

47) Zu GCA: Weiss, S. 106; zu PA: http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/INTERNATIONAL/Lateinamerika/Kurzberichte/Panama_Wahlen_2004.doc.

48) Weiss, S. 106.

49) Weiss, S. 106.

50) De la Ossa, S. 19.

Die Entwicklung des Europäischen Parlaments zeigt, dass es zur Lösung dieses Identifikations- und Loyalitätsproblems einer Zunahme an Rechten bedarf. Das EU-Parlament wuchs proportional zu den im Laufe der Zeit akquirierten Rechten und Befugnissen immer enger zusammen, festigte die Fraktionszugehörigkeiten bis hin zur Gründung europäischer Parteien, die derzeit langsam an Kraft und Bedeutung gewinnen. Diese Entwicklung ist mithin ein weiteres Argument dafür, die Befugnisse des PARLACEN zu erhöhen.

Die CCJ, die derzeit mehr als beratendes denn als rechtsstreitlösendes Gremium benutzt wird, muss zu ihrer ursprünglichen judikativen Funktion zurückgeführt und mit effektiven Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet werden. An den Ministerrat könnten Entscheidungsbefugnisse der Versammlung delegiert werden, um deren Entscheidungsdichte zu entschlacken und auf die wesentlichen Fragen zu reduzieren⁵¹⁾ – ähnlich dem Europäischen Rat, der im Gegensatz zum Ministerrat der EU nur die allgemeinen politischen Zielvorstellungen festlegt.

Die erforderliche institutionelle Stärkung der erwähnten Organe, insbesondere des PARLACEN und der CCJ, muss in erster Linie durch die erläuterten Kompetenzzuwächse erfolgen, darf sich jedoch nicht hierauf beschränken. Den supranationalen Organen müssen die erforderlichen finanziellen und organisatorisch-administrativen Mittel an die Hand gegeben werden, um ihre Funktionen sachgerecht und effektiv erfüllen zu können.

In dieser Hinsicht bedenklich erscheint ein Abkommen der zentralamerikanischen Präsidenten vom 15.12.2004, das sowohl im Hinblick auf das PARLACEN als auch auf die CCJ umfassende Reformen vorsieht und noch zur Ratifizierung durch die nationalen Parlamente aussteht. Hierauf soll nun ausführlich eingegangen werden.

Reform des PARLACEN

Im Wesentlichen soll das PARLACEN durch vier verschiedene Reformpunkte⁵²⁾ umgebildet werden:

- a) Kürzung des PARLACEN-Haushalts um 30 Prozent;
- b) Freistellung der Abgeordnetenzahl von drei bis 20 statt bisher verpflichtend 20, gewählt vom

51) Zu diesem Problem Ulrich, S. 9.

52) Ausführlich: <http://guanacos.centramerica.com/noticias/detalle.asp?Id=4885>.

Volk oder vom nationalen Parlament aus dessen Mitte;

c) Abschaffung der Immunität der Abgeordneten;

d) Abschaffung des automatischen Mandats für ehemalige Präsidenten und Vizepräsidenten.

Zu a) ist anzumerken, dass zunächst die Tatsache überrascht, dass das PARLACEN kein Budgetrecht hat, obwohl dies traditionell zum Stamm parlamentarischer Befugnisse zählt. Auch in der EU entwickelten sich die Befugnisse des Parlaments vor allem im Bereich des Haushaltsrechts, allerdings hat der Rat hier immer noch eine stärkere Stellung.⁵³⁾ Besonders aber verstört die Minderung des PARLACEN-Budgets, weil damit die Tendenz, die Stellung von Parlamenten weltweit zu stärken,⁵⁴⁾ konterkariert wird. Laut PARLACEN-Präsident Gadea beträgt der PARLACEN-Haushalt nur 0,005 Prozent der nationalen Haushalte.⁵⁵⁾

Ähnliches gilt für Punkt b): Während die EU-Mitgliedstaaten versuchen, ihre Parlamentarierzahl sukzessive zu erhöhen, um so besser an Legislativentscheidungen partizipieren zu können, sind einige zentralamerikanische Staaten geneigt, die Zahl der Abgeordneten zu reduzieren – laut dem honduranischen Präsidenten Maduro genügen beispielsweise zehn.⁵⁶⁾ Die schwache Stellung des PARLACEN, lediglich Forum für Austausch und Meinungsbildung zu sein, wird hierdurch noch weiter geschwächt, weil parallel zur Abgeordnetenzahl auch der Meinungspluralismus zurückgehen wird. Selbst die dürftigen Funktionen des PARLACEN zu erfüllen, wird schwieriger werden.

Hinzu kommt, dass ein „Parlament“ stets auf mehr oder weniger proportionale Abbildung der vertretenen Bevölkerung angelegt ist. Dieses Repräsentationsprinzip ist z.B. im Deutschen Bundestag stark, im englischen House of Commons wegen des Mehrheitswahlrechts schwächer und im Europäischen Parlament wegen der sehr unterschiedlichen Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten noch schwächer ausgestaltet, gilt aber stets als Leitgedanke. Liegt die Abgeordnetenzahl jedoch im freien Belieben der Nationen, wird diese Idee gänzlich aufgegeben. Die parlamentarischen Funktionen der Identifizierung und Bürgernähe zu erfüllen, wird dann für Abgeordnete stark unterrepräsentierter Staaten nahezu unmöglich.

53) Oppermann, Rn. 271.

54) Siehe hierzu von Bogdandy, „Entmachtung der Parlamente?“, FAZ., 3.5.2005, S. 8.

55) <http://guanacos.centramerica.com/noticias/detalle.asp?Id=4885>.

56) http://www.casapresidencial.hn/2004/12/16_1.php.

Noch kritischer ist die Abschaffung der verpflichtenden Direktwahl durch das Volk zu bewerten, die sich als massive Minderung der demokratischen Legitimation der Parlamentarier darstellt und ebenso Identifikation und Bürgernähe entgegenwirkt. Zwar wird mit der Einsparung von Kosten argumentiert. Doch wird dem Regionalparlament durch die mögliche Kopplung des Abgeordnetenmandats an die nationalen Volksvertretungen („Doppelmandat“) seine Unabhängigkeit genommen und die Willensbildung von beiden Parlamentsebenen harmonisiert.

Dies ist deshalb kritisch zu sehen, weil Interessen auf zentralamerikanischer Ebene natürlicherweise von denen auf nationaler Ebene abweichen und auch abweichen müssen. Es steht folglich zu befürchten, dass durch die Inanspruchnahme der Möglichkeit, bereits gewählte nationale Abgeordnete auch ins PARLACEN zu entsenden, von ihnen letztlich vorwiegend nationale und nicht regionale Interessen vertreten werden. Im Zweifel wird die Verbundenheit und Identifikation dieser doppelmandatierten Abgeordneten mit dem Heimatparlament überwiegen, so dass die Meinungsbildung im PARLACEN sich wieder mehr am nationalen denn am regionalen Wohl orientieren dürfte.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das Doppelmandat im Europäischen Parlament, welches 1979 zum ersten Mal nicht mehr ernannt, sondern per Direktwahl zusammengesetzt wurde, heute aus gutem Grund keine Rolle mehr spielt. Bis zu den Wahlen im Jahr 2004 waren Doppelmandate zwar *de lege lata* nicht untersagt, jedoch haben tief greifende Interessenkonflikte und die immense Arbeitsbelastung bereits dazu geführt, dass sie mehr und mehr abnahmen und am Ende allenfalls noch vorübergehend genutzt wurden. Für die laufende Legislaturperiode wurde das Abgeordnetenmandat im Europäischen Parlament durch Art. 7 II Direktwahlakt mit einem Mandat in einem nationalen Parlament für inkompatibel erklärt.

Sollte nun das PARLACEN genau die gegenläufige Entwicklung nehmen – an sich schon ein deutliches Zeichen für den Anachronismus der Reform – so dürften beide genannten Probleme im gleichen Maße zu erwarten sein: Die auftretenden Interessenkonflikte wurden bereits dargestellt, und die Arbeitsbelastung des PARLACEN ist trotz des dünnen Aufga-

benkatalogs mit einer Plenumswoche, einer Ausschusswoche sowie zwei Wahlkreiswochen pro Monat⁵⁷⁾ bereits heute nicht gering.

Die Reformaspekte unter c) und d) enthalten positive Merkmale. Punkte a) und b) beinhalten hingegen eine deutliche Schwächung des PARLACEN. Als einzig positives Element kann diesen beiden Reformansätzen abgewonnen werden, dass die Realität des Organs damit an seine reduzierte rechtliche und politische Bedeutung im Integrationsprozess angepasst wird. Insofern stellt sie ein Stück Ehrlichkeit dar.

Im Sinne der obigen Argumentation wäre es aber im Gegenteil besser gewesen, die rechtlichen Rahmenbedingungen des Organs aufzuwerten und ihm Befugnisse zu verleihen, die einen höheren Haushalt und eine höhere Abgeordnetenzahl um so eher rechtfertigen. Wenn hingegen stets die Kosten des Organs als Argument herangezogen werden, so verdeutlicht dies letztlich nur, für wie unerheblich die Präsidenten das PARLACEN halten.

Positiv wäre auch, wenn durch die Reform BZ und CR nunmehr bewegt werden könnten, ebenfalls Abgeordnete zu entsenden, wie sie bereits in Aussicht gestellt haben.⁵⁸⁾ Allerdings ist der zu zahlende Preis der geforderten qualitativen Schwächung des PARLACEN nur um der quantitativen Erweiterung willen zu hoch. Die institutionellen Einbußen in nächster Zeit wieder rückgängig machen zu können erscheint nämlich als wenig aussichtsreich. Entsprechend wertet das PARLACEN das Reformvorhaben selbst insgesamt als „Rückschritt“⁵⁹⁾ und fordert dazu auf, es nicht zu ratifizieren.⁶⁰⁾

Reform der CCJ

Hinsichtlich der CCJ werden in dem Abkommen der Staatspräsidenten folgende Kernänderungen anvisiert:

- a) Reduzierung der Richterzahl von zwei auf einen pro Staat;
- b) Reduzierung der Amtszeit von zehn auf sechs Jahre;
- c) Erhöhung der Anforderungen an die Richterqualifikation;
- d) Umwandlung der Kompetenz zur Beurteilung innerstaatlicher Verfassungskonflikte in eine Optionsklausel.

57) Ulrich, S. 12.

58) Prensa Libre, 30.06.2004, <http://www.prensalibre.com/pl/2004/junio/30/91904.html>.

59) *El País*, 21.01.2005, S. 8; siehe auch Iniciativa mesoamericana CID, 21.01.2005, http://www.iniciativacid.org/noticias.asp?liste_id=377.

60) *Foro Parlamentario* (Informationsblatt des PARLACEN), Januar 2005, S. 1.

Änderungspunkt a) soll Art. 8 des CCJ-Statuts modifizieren, der bislang die Entsendung eines oder mehrerer Richter vorsah. In der Praxis wurden regelmäßig zwei Richter pro teilnehmendem Land an die CCJ entsandt. Die Verringerung der Richterzahl der CCJ ist grundsätzlich als Schwächung des Organs zu betrachten, weil der Gerichtshof laut Art. 7 CCJ-Statut grundsätzlich als Plenum entscheidet. Die Entscheidungsfindung innerhalb des Plenums mag durch weniger Richter womöglich erleichtert werden, jedoch kann auch nur noch der Sachverstand der Hälfte der bisherigen Richterzahl in die jeweiligen Entscheidungen einfließen.

Bei der gerichtlichen Urteilsfindung kommt es allerdings – so zeigt die Praxis – neben ausgiebigem Studium von Literatur und Rechtsprechung auch auf den argumentativen Meinungsaustausch mit anderen Richtern an. Die Gegenüberstellung von verschiedenen Bewertungskriterien generiert häufig Synthesen, die am ehesten in der Lage sind, kontroverse Konflikte auszugleichen und beizulegen. Wird dieser Prozess der Urteilsfindung durch die quantitative Reduzierung der Richterzahl qualitativ geschwächt, leidet folglich die Qualität der Urteile.

Dies wird es für die CCJ jedoch umso schwieriger machen, ihre nicht gefestigte Position im zentralamerikanischen Verfassungsgefüge zu etablieren. Ähnlich wie beim PARLACEN wird hier also die Autorität und Stellung eines wichtigen supranationalen Organs peu à peu zugunsten exekutiver, intergouvernementaler Macht untergraben. Dies erzeugt weitere Komplikationen für den Integrationsprozess und ist insofern höchst problematisch. Anhand der übrigen Reformvorschläge wird dieser Befund sogleich untermauert werden.

Vergleichbar mit dem PARLACEN ist jedoch auch der hier stattfindende, augenscheinliche Versuch, die rechtlichen Grundlagen der CCJ an deren tatsächliche Realität anzupassen. In den vergangenen zehn Jahren hatte die CCJ durchschnittlich nur 6,2 Klagen und Konsultationen pro Jahr zu bearbeiten. In diesen zehn Jahren führten die Richter 301 Sitzungen durch (davon neun außerordentliche), was im monatlichen Mittel lediglich 2,5 Sitzungen bedeutet.⁶¹⁾ Diese Arbeitsbelastung ist minimal und wohl auch durch die halbe Richterzahl zu bewältigen.

61) *El Nuevo Diario*, 20.03.2005, <http://www.elnuevodiario.com.ni/archivo/2005/marzo/20-marzo-2005/especiales/especiales-20050307-02.html>.

Allerdings hängt die Arbeitsbelastung eines Gerichts stets einzig von der Anzahl und den Umfang der ihm angetragenen Fälle ab. Streitfälle zur gerichtlichen Lösung einzureichen, ist jedoch zuvörderst Aufgabe der übrigen SICA-Organen und, noch mehr, der Mitgliedstaaten. Deren Argument, zwei Richter pro Land werden nicht benötigt, fällt somit auf sie zurück: Die Staaten hätten die CCJ durch intensivere Einbeziehung als Streitschlichtungsinstanz – es mangelt nicht an Fällen – eigenständig mit mehr Beschäftigung und zahlreicheren Bewährungsproben versehen können, haben dies aber nicht getan.

Als Lichtblick erscheint die in Art. 8 CCJ-Statut enthaltene Klausel, dass die Richterzahl auf Antrag der CCJ auch wieder erhöht werden kann. Dies jedoch ist letztlich nur eine deklaratorische Phrase, weil als Teil der Regelungskompetenz der Staatspräsidenten selbstverständlich.

Die Amtszeit der Richter, die Gegenstand von Punkt b) der Reform ist, ist weniger problematisch. Eine um vier auf sechs Jahre geminderte Amtsperiode verringert zwar die Unabhängigkeit der Richter und macht sie anfälliger für etwaige Bestrebungen der Staatspräsidenten, die von ihnen entsandten Juristen nach Beendigung ihrer Amtszeit entgegen der durch Art. 11 CCJ-Statut eingeräumten Möglichkeit einer Wiederwahl nicht erneut zu benennen. Allerdings erscheinen auch sechs Jahre immer noch als eine ausreichende Periode, um sich in die fraglichen Materien einzuarbeiten und sich im Amt als Richter zu entwickeln.

Gleiches gilt für die Qualifikationsanforderungen in Aspekt c): Wenn nun in Art. 9 CCJ-Statut neuerdings ein „anerkannter integrationistischer Ruf“, ein „hoher Grad an Unparteilichkeit, Unabhängigkeit im Urteilsvermögen und Integrität“ verlangt wird, kann dies der Integration nur zugute kommen. Denn diese steht und fällt mit der Qualität des agierenden Personals.

Reformpunkt d) berührt die umstrittene Kompetenz der CCJ im Hinblick auf Konflikte zwischen Gewalten und fundamentalen Organen innerhalb der Mitgliedstaaten, die derzeit Gegenstand von Art. 22 f) CCJ-Statut ist. Im neuen Art. 44 CCJ-Statut soll die Anwendung der Kompetenzvorschrift von einer unilateralen Einverständniserklärung der einzelnen Staaten abhängig gemacht werden.

Obwohl die Zurückführung auf eine rein fakultative Kompetenzübertragung für innerstaatliche Verfassungskonflikte zur CCJ immer schon z.B. von CR gefordert wurde, steht die Konkretisierung im jetzigen Reformprojekt offensichtlich in Zusammenhang mit dem nicarguensischen Verfassungskonflikt, der bereits oben dargestellt wurde. Der Präsident von NIC, Bolaños, reichte seine Klage gegen die nationale Verfassungsänderung im Dezember 2004 bei der CCJ ein, also in demselben Monat, in dem auch die Reform von den Präsidenten der Region beschlossen wurde. Mangels rechtzeitiger Ratifizierung der Reform konnte sich die CCJ bei ihrem Urteil vom 29.3.2005 noch auf Art. 22 f stützen. Bolaños wird demnach womöglich einer der letzten Nutznießer einer Vorschrift sein, deren Fall er als Mitglied der Präsidentenversammlung – womöglich auf Druck anderer Präsidenten – selbst initiiert hat.

Die Optionsklausel stärkt zunächst natürlich die Kompetenz der Mitgliedstaaten und schwächt diejenige der CCJ. Andererseits stellt sich die Frage, ob es adäquat ist, einen supranationalen Gerichtshof über innerstaatliche Verfassungsfragen entscheiden zu lassen.

Hierdurch wird die Autorität der jeweiligen nationalen obersten Gerichtshöfe⁶²⁾ untergraben, denen nach modernem Verfassungsverständnis die Letztentscheidungskompetenz bei innerstaatlichen Verfassungsproblemen zufällt. Eine funktionierende Verfassungsgerichtsbarkeit in den Staaten Zentralamerikas ist aber als Garant für stabile Machtverhältnisse auch für das übergeordnete SICA unabdingbar, das sich in seinen Organen durch nationalstaatliche Zuweisungen verschiedenster Form legitimiert (u.a. Unterzeichnung und Ratifizierung von Verträgen, Wahl der PARLACEN-Abgeordneten und CCJ-Richter).

In diesem Sinne erscheint es nicht als rechtspolitisch missbilligenswert, die betreffende Kompetenzvorschrift auf eine Optionsklausel zurückzustufen, weil so die Frage, wer derartige Verfassungsstreitigkeiten abschließend beurteilen soll, jedem Staat einzeln anheim gestellt wird.

Die Reformen von PARLACEN und CCJ sind also beide durch jeweils positiv, neutral und negativ zu bewertende Elemente gekennzeichnet. Dadurch,

62) In GCA werden Verfassungsfragen nicht vom Obersten Gerichtshof, sondern von der Corte de Constitucionalidad als Verfassungsgerichtshof behandelt.

dass die Modifikationen auch einige Vorzüge enthalten, werden die teils gravierenden Nachteile aber nicht aufgewogen. Die Präsidentenversammlung hat gleichzeitig einzelne massive Machtbeschneidungen an den wichtigen supranationalen Organen vorgenommen, die den Integrationsprozess auf längere Sicht behindern können. Hierüber sollte man sich nicht täuschen.

Organakkumulation

Statt PARLACEN und CCJ eindeutig in Richtung einer Machtverstärkung zu fördern, leistet sich das SICA eine enorme Akkumulation von widerstreitenden und teilweise redundanten Organen.

Verfassungsrechtliche Unklarheiten prägen beispielsweise die Kompetenzvorschriften im Prot. Teg.: Gemäß Art. 18 obliegt es dem Ministerrat u.a., die Entscheidungen der Präsidentenversammlung zur wirtschaftlichen Integration auszuführen. Das Exekutivkomitee soll laut Art. 24 a aber ebenso die effiziente Ausführung der durch die Versammlung angenommenen Entscheidungen sicherstellen. Eine Auflösung dieses Spannungsfelds zwischen Ministerrat und Exekutivkomitee ist nicht erkennbar. Sie ist jedoch nicht entbehrlich, sondern in praktischer Hinsicht höchst relevant, weil das Gros der Präsidentenbeschlüsse den Bereich der wirtschaftlichen Integration betrifft.

Zusätzlich zu den bereits dargestellten Organen des SICA in Art. 12 Prot. Teg. existiert ein großer bürokratischer Apparat, bestehend aus acht Subsekreteriaten, 14 selbständigen regionalen Institutionen und sechs Ad-hoc-Kommissionen.⁶³⁾ Das älteste und wichtigste Subsekreteriat, das SIECA, tritt bisweilen in eine offene Konkurrenzsituation mit dem SICA-Generalsekretariat, einem weiteren supranationalen Organ des SICA, das realpolitisch ebenfalls nur über eine schwache Stellung verfügt. Es entsteht eine Situation der Kompetenzkonfusion, in der am Ende niemand mehr genau weiß, wer wofür zuständig ist.

Zwar wurde das SIECA, das 1960 als wirtschaftlich ausgerichtetes Sekretariat des gemeinsamen zentral-amerikanischen Marktes eingerichtet wurde, mit dem Protokoll von Guatemala von 1993 förmlich in das Integrationsgefüge des SICA integriert. Laut Art. 28 Prot. Teg. hat das SIECA aber dabei seine gesamten

63) Siehe Übersicht bei Ulrich, S. 39, Tabellen A 6 und 7; aktuell unter <http://www.sgsica.org/instituciones/index.php#6>; bewertend Minkner-Bünjer, S. 130f.

Befugnisse der Vorbereitung, Kontrolle und Korrektur aus dem MCCA-Gründungsvertrag behalten. Das SIECA umfasst damit nach wie vor den gesamten Prozess der wirtschaftlichen Integration, der früher wie auch gegenwärtig Schwerpunkt der zentralamerikanischen Integration ist. Aus diesem Grund verfügt es über das doppelte Budget wie das SICA:⁶⁴⁾ 2,5 Millionen US-Dollar.⁶⁵⁾

64) Ulrich, S. 14.

65) Resolución Nr. 45-99 (COMIECO-XIII), http://www.sieca.org.gt/publico/Marco_legal/Resoluciones/COMIECO/resolucion_45-99.htm.

66) Ulrich, S. 14.

67) Ulrich, S. 16.

Die politischen Befugnisse, die finanzielle Ausstattung und die um 30 Jahre längere Tradition des SIECA bewirken, dass es sich kaum dem SICA-System unterordnen möchte, sondern eher von einer partnerschaftlichen „Zusammenarbeit“ ausgeht.⁶⁶⁾ Diese jedoch unterminiert die Führungsrolle des SICA-Generalsekretariats. Gegenüber der starken Versammlung der Präsidenten bereits benachteiligt, ist das SICA-Generalsekretariat das einzige Organ, das für das SICA mit einer einheitlichen Stimme sprechen kann. Deshalb nennt Art. 26 a Prot. Teg. auch die Repräsentation als seine primäre Aufgabe.

Hierzu müsste das SICA-Generalsekretariat jedoch Weisungskompetenzen gegenüber dem SIECA haben. Art. 28 Prot. Teg. normiert bislang jedoch lediglich eine Informationspflicht des SIECA gegenüber dem SICA-Generalsekretariat, nicht aber eine Unterordnung unter dessen politische Führung. Eine Änderung des Protokolls könnte hier Klarheit schaffen.

Die Koordinierungsrolle des SICA-Generalsekretariats wird zudem durch den direkten Zugang untergraben, den nationale Minister zu den regionalen Institutionen bzw. Sekretariaten ihrer Fachbereiche genießen.⁶⁷⁾ Dies verkürzt zwar Entscheidungswege, bedroht aber die Stellung des Generalsekretariats mithin nicht nur von innen, sondern auch von außerhalb des institutionellen SICA-Systems.

Die Folge ist, dass eine Institution fehlt, die es Zentralamerika erlauben würde, mit einer Stimme zu sprechen. Dem Generalsekretariat wird die Ausübung dieser Aufgabe durch den beschriebenen Kompetenzwirrwarr unnötig erschwert.

Nicht zuletzt die EU hat (spät) erkannt, dass eine herausgehobene Persönlichkeit notwendig ist, die die Union nach außen vertritt und die „Telefonnummer Europas“ verkörpert, die Henry Kissinger einst vermisste. Der in Europa zur Ratifizierung anstehende

Verfassungsvertrag sieht deswegen eine Abkehr vom halbjährlichen Rotationsprinzip mit Doppelbelastung für den jeweils amtierenden Präsidenten vor und ersetzt die Führungsfigur durch einen hauptamtlichen, für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten.

Sowohl für Europa wie auch für Zentralamerika ist eine solche Bündelung politischer Repräsentation erforderlich, um den Anforderungen an Regionalzusammenschlüsse im 21. Jahrhundert gerecht zu werden. Die globalisierte Welt ermöglicht es einer Region nur, wirkungsvoll gehört zu werden und in Verhandlungen *bargaining power* aufzuweisen, wenn sie ihre politische Meinungsvielfalt effizient zu kanalisieren weiß.⁶⁸⁾

Da verschiedene Politiker im Zweifel auch verschiedene Ansichten vertreten, ist es erforderlich, mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattete Repräsentanten zu benennen. In ihnen müssen sich die verschiedenen singulären Positionen zu einer einzigen regionalen Position konzentrieren, die im Zweifel zählt und die nach innen und besonders nach außen Verlässlichkeit garantiert.

Unter den gegebenen Voraussetzungen ist dies nicht der Fall. Die Omnipotenz der Präsidentenversammlung und die oben dargestellten bürokratischen Verflechtungen machen den in der Person des Generalsekretärs⁶⁹⁾ personifizierten Führungsanspruch unwirksam – er ist politisch nicht gewollt. Bislang hat jeder Generalsekretär darauf verzichtet, den nicht geringen Kompetenzkatalog des Art. 26 Prot. Teg. voll auszuschöpfen. Es bedarf eines mutigen und durchsetzungsfähigen Kopfes, der als selbstbewusster Verfechter der zentralamerikanischen Integration auftritt und die Auseinandersetzung mit den Präsidenten nicht scheut.

Personalqualität

Dies leitet über zum Problem der Personalqualität. Wie soeben beispielhaft erörtert, bedarf es in einigen Fällen (wenn auch nicht immer) einer Umgestaltung der rechtlichen Grundlagen des SICA. Politik wird von Menschen gestaltet, und diese müssen sich im Integrationsgeschäft Gehör verschaffen. Mehrfach wurde schon darauf hingewiesen, dass politischer Wille zur Integration die wohl wichtigste Voraussetzung für deren Gelingen ist.

68) Ulrich, S. 4, 28.

69) Vom 1.1.2005 bis zum 31.12.2008 ist dies Anibal Enrique Quiñónez Abarca, Honduras; siehe Comunicado No. 01-05 unter <http://www.sgsica.org/>.

Der EuGH hat sich seine heute machtvolle Position beispielsweise mit seinen ersten für die europäische Integration eminent wichtigen und wegweisenden Urteilen in den Jahren 1963 und 1964⁷⁰⁾ selbst erkämpft und später z.B. auch gegen das deutsche Bundesverfassungsgericht erfolgreich durchgesetzt.

Insofern ist es begrüßenswert, wenn die von der Präsidentenversammlung beschlossenen Reformen eine Erhöhung der Qualifikationsanforderungen für die CCJ-Richter vorsehen. Ebenso überzeugt, das in Art. 2 PARLACEN-Vertrag enthaltene automatische Mandat für ehemalige Präsidenten und Vizepräsidenten der Mitgliedstaaten abzuschaffen.

Die Ex-Staatspräsidenten von NIC und GCA, Arnoldo Alemán und Alfonso Portillo, versuchten (letztlich erfolglos) ihre durch ihr PARLACEN-Mandat vermittelte Immunität geltend zu machen, als sie sich mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert sahen.⁷¹⁾ Alemán wurde am 7. Dezember 2003 zu einer Freiheitsstrafe von 20 Jahren in Kombination mit einer Geldstrafe in Höhe von 17 Millionen US-Dollar verurteilt.⁷²⁾ Portillo flüchtete nach Aufhebung seiner Immunität durch den guatemaltekischen Verfassungsgerichtshof am 18. Februar 2004 nach MEX, das ihn bislang nicht ausgeliefert hat.⁷³⁾

Die Idee, die Zugangskriterien zu dem teilweise zu einem „Refugium der Straflosigkeit“⁷⁴⁾ gewordenen PARLACEN zu reformieren, kann in Anbetracht dieser Beispiele nur begrüßt werden. Zwar kann die Präsenz von ehemaligen Präsidenten, die ihre gesamte politische Regierungserfahrung (inkl. Beziehungsnetzwerke) in das Parlament einbringen, zur Professionalisierung des PARLACEN beitragen. In Maßen kann hierdurch womöglich auch nationale Integrationspolitik in das PARLACEN hineingetragen und durch diese Form der Verknüpfung Kontinuität hergestellt werden.

Die Nachteile überwiegen jedoch: Zunächst wird sich die politische Potenz eines ehemaligen Präsidenten im PARLACEN nur selten gegen die seines Nachfolge im Präsidentenamt durchsetzen können. Das automatische Mandat der ehemaligen Präsidenten schwächt ferner die demokratische Legitimation des Parlaments, da die ehemaligen Staatshäupter zumindest für das PARLACEN kein demokratisches Mandat durch Wahl errungen haben.

70) Rechtssachen „Van Gend & Loos“ und „Costa/E.N.E.L.“, die die unmittelbare Anwendbarkeit und den Vorrang des Europarechts festschrieben.

71) *La Prensa*, 27.1.2004, <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2004/enero/27/elmundo/>.

72) *Lateinamerika-Nachrichten*, Nr. 356, Februar 2004, <http://www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/217.html>.

73) Deutsche Ausgabe des wöchentlichen Pressedienstes lateinamerikanischer Agenturen, 24.2.2004, <http://www.npla.de/poonal/p611.html>.

74) *La Prensa*, 26.6.2004, <http://www.ni.laprensa.com.ni/archivo/2004/junio/26/elmundo/elmundo-20040626-01.html>.

Die Mitgliedschaft ehemaliger Präsidenten von Rechts wegen mag für ein überwiegend judikatives Organ wie z.B. den französischen Verfassungsrat vielleicht kaum Probleme demokratischer Legitimation erzeugen. Die Anforderungen an den Zugang zu legislativen Organen wie dem PARLACEN sind in dieser Hinsicht aber höher – einzig in ihm kann sich nämlich die *direkte* demokratische Legitimation des SICA widerspiegeln.

Es mindert aber auch die Reputation der Volksvertretung, wenn persönliche Rechte von Abgeordneten missbraucht werden, um sich rechtsstaatlicher Kontrolle zu entziehen. So entsteht nämlich der Eindruck, die Hauptfunktion des Organs liege nicht in der Förderung der Integration, sondern in der Gewährung von Schutz vor Strafverfolgung. Positiv zu werten ist in diesem Zusammenhang die Ankündigung des gegenwärtigen guatemaltekischen Präsidenten Berger, dass die zentralamerikanischen Präsidenten unter den gegebenen Bedingungen nicht in das PARLACEN einziehen würden.⁷⁵⁾

Nicht nur der Ruf der ehemaligen Staatspräsidenten, auch das Ansehen der „normalen“ PARLACEN-Abgeordneten ist im Übrigen miserabel. Vertreter der am schlechtesten angesehenen und korruptesten Parteien der Region seien ins Parlament gelangt, das damit generell zu einem Auffangbecken oder Exil für auf nationaler Ebene ausgemusterte oder zu belohnende Politiker werde.⁷⁶⁾

Eine Kompetenzvermehrung des PARLACEN ist auch deshalb wünschenswert, um die Bedeutung des entsandten Personals zu erhöhen und damit offensichtlichen Fehlbesetzungen vorzubeugen.

Einer differenzierteren Betrachtung bedarf hingegen die Frage, ob die Immunität der PARLACEN-Abgeordneten generell aufgehoben werden sollte. Sinn parlamentarischer Immunität wie derjenigen aus Art. 27 PARLACEN-Vertrag ist, die Funktionsfähigkeit der Volksvertretung zu gewährleisten: Die parlamentarische Arbeit soll nicht ohne Zustimmung des Parlaments durch Verfahren gegen Abgeordnete gestört werden.⁷⁷⁾

Ein Bedürfnis nach ungestörter Parlamentsarbeit besteht aber trotz dürftiger Befugnisse auch im PARLACEN. Gerade in einer Vertretung, deren Möglichkeiten sich weitgehend auf Meinungsaustausch und -

75) *Prensa Libre*, 30.6.2004, <http://www.prensalibre.com/pl/2004/junio/30/91904.html>; siehe außerdem *La Prensa*, 27.1.2004, http://www.laprensa.com.ni/archivo/2004/enero/27/el_mundo/.

76) So markant de la Ossa, S. 19; Ulrich, S. 12.

77) Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 46 Rn. 8.

abgleich beschränken, kann es eine signifikante Einschüchterung bedeuten, wenn Abgeordnete fürchten müssten, strafrechtlich z.B. wegen Beleidigung belangt zu werden. Die geplante Abschaffung der Immunität offenbart sich mithin als ein weiterer Mosaikstein in der Liste der Einschränkungen, die am PARLACEN, seinen Mandatsträgern und deren Rechten vorgenommen werden sollen.

Nicht förderlich ist es, wenn die ehemalige Präsidentin von PA, Mireya Moscoso, verlangt, das PARLACEN zu beseitigen, weil es nur unnütze Geld- und Zeitverschwendung sei.⁷⁸⁾ Dieser unqualifizierte Kommentar, der einmal mehr darauf angelegt ist, Reputation und Stellung des Parlaments zu schwächen, deutet auf einen grundsätzlichen Denkfehler hin: Selbst wenn man die Auffassung der Ex-Präsidentin teilte, müsste deren Konsequenz nicht die weitere Marginalisierung des PARLACEN, sondern dessen Aufwertung sein, damit Zeit und Geld dort gewinnbringend eingesetzt werden. Die CCJ muss sich bisweilen gegen ähnliche Anfeindungen mit Kommunikés zur Wehr setzen.⁷⁹⁾

78) La Prensa, 28.01.2004, http://www.laprensa.com.ni/archivo/2004/enero/28/el_mundo/el_mundo-20040128-02.html.

79) <http://www.ccj.org.ni/Comunicados/ComunicadoCCJMarzo.htm>.

80) <http://www.ccj.org.ni/Comunicados/ComunicadoExtEconom.htm>.

81) *El Nuevo Diario*, 20.3.2005, <http://www.elnuevodiario.com.ni/archivo/2005/marzo/20-marzo-2005/especiales/especiales-20050307-02.html>.

Kooperationsdefizit

Die defizitäre mitgliedstaatliche Kooperation gerade mit den supranationalen SICA-Organen beschränkt sich aber nicht nur auf verbale Fehlgriffe.

Das zögerliche Finanzierungsverhalten wurde bereits angesprochen. Die CCJ sah sich am 22. November 2004 sogar gezwungen, mit einem öffentlichen Kommuniké auf die Rückstände von NIC (rund 1,36 Millionen US-Dollar) und HN (rund 656000 US-Dollar, inzwischen noch gestiegen) hinzuweisen, die die Arbeit und den Fortbestand des Gerichtshofs ernsthaft bedrohten – noch nicht einmal die Instandhaltung der Gebäude konnte finanziert werden.⁸⁰⁾ NIC hatte seit drei, HN seit zwei Jahren keine Beiträge mehr gezahlt.⁸¹⁾ In demselben Kommuniké musste die CCJ diese Staaten auch auffordern, ihren Verpflichtungen aus Art. 42 CCJ-Statut entsprechend Ausgaben an die CCJ einzeln im jeweiligen nationalen Haushalt auszuweisen.

NIC zahlte daraufhin am 9. Dezember 2004 eine halbe Million US-Dollar, was in etwa dem Pflichtbetrag eines Jahres entspricht. Diese Zahlung wurde mit der vom nicaraguanischen Präsidenten Bolaños am

3. Januar 2005⁸²⁾ vor der CCJ erhobenen Klage gegen eine nationale Verfassungsänderung, der letztlich auch stattgegeben wurde, in Verbindung gebracht.⁸³⁾ Daraufhin blieben Vorwürfe nicht aus, das Urteil sei „gekauft“ worden.⁸⁴⁾

Die Zurückhaltung von Beiträgen ist ein weiteres machtvolles Mittel der Staaten, die Organe des SICA an der Bewältigung ihrer Arbeit zu hindern, und wirkt insoweit integrationshemmend. Es handelt sich zudem um ein besonders wirkungsvolles Instrument, da gemäß Art. 32 Prot. Teg. einzig die Mitgliedstaaten das SICA finanzieren und ohne ausreichende Finanzierung die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben schlichtweg nicht möglich ist.

Dieses Problem erscheint jedoch in einem etwas anderen Licht, wenn man die aktuelle Debatte um die von der CCJ gezahlten Pensionen betrachtet. Jeder der sechs Richter, deren Amtszeit im Oktober 2004 endete, erhält einmalig 180000 US-Dollar. Die enorme Höhe dieser Zahlung wird im entsprechenden Kommuniqué der CCJ u.a. mit der hohen Inflation in NIC, Alter und Lebenserwartung der Richter, ihrer heiklen Funktion, ihrer jahrelangen Trennung von ihrem Heimatland sowie mit dem Verbot der Fortsetzung ihrer früheren beruflichen Tätigkeit begründet.⁸⁵⁾

Die Vielzahl fragwürdiger Argumente deutet darauf hin, dass hier etwas begründet werden soll, was in dieser Höhe nicht zu rechtfertigen ist. Die obersten Gerichtshöfe der Mitgliedstaaten, die mit der Begleichung der Beiträge aus ihrem eigenen Haushalt beauftragt sind, geraten durch diese Pensionsforderung bisweilen in finanzielle Engpässe und geißeln sie als „wenig ethisch, wenig professionell“⁸⁶⁾. Inzwischen herrscht ein offener Konflikt zwischen der CCJ und dem Obersten Gerichtshof von NIC.

Die 34 Angestellten der CCJ erhalten ebenfalls eine Pension, obwohl sie ihre Arbeit am Gerichtshof fortsetzen und obwohl in Art. 44 CCJ-Statut nur von einer Pension für die Richter, nicht jedoch für die Angestellten des Gerichtshofs die Rede ist. Zweifelhaft ist weiterhin, ob die Richter, die in Übereinstimmung mit Art. 11 des Statuts ihre Arbeit fortwährend ausüben, solange die ihnen nachfolgenden Richter noch nicht nominiert sind bzw. ihre Arbeit noch nicht aufgenommen haben, auch weiterhin ihr normales Rich-

82) Daten nach <http://www.ccj.org.ni/Comunicados/AclaracionPensiones.htm>.

83) *El Nuevo Diario*, 20.3.2005, <http://www.elnuevodiario.com.ni/archivo/2005/marzo/20-marzo-2005/especiales/especiales-20050307-02.html>.

84) *La Prensa Gráfica*, <http://www.laprensagrafica.com/mundo/162202.asp>.

85) <http://www.ccj.org.ni/Comunicados/AclaracionPensiones.htm>.

86) So z.B. in NIC: *La Prensa*, 6.4.2005, <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2005/abril/06/nacionales/nacionales-20050406-04.html>.

87) Zu allem siehe *El Nuevo Diario*, 20.3.2005, <http://www.elnuevodiario.com.ni/archivo/2005/marzo/20-marzo-2005/especiales/especiales-20050307-02.html>.

tergehalten beziehen dürfen, obwohl gleichzeitig bereits die Pensionen gezahlt werden.⁸⁷⁾

Der Geruch der Rechtswidrigkeit dieser Verfahrensweise hängt vorwiegend damit zusammen, dass Art. 44 CCJ-Statut dem Gerichtshof die Befugnis zuschreibt, seine Pensionen selbst zu regeln. Der deutsche Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim nennt derartige Verfahren, die es auch in Deutschland gibt (man denke nur an die Festsetzung der Abgeordnetenlöhne durch den Deutschen Bundestag selbst), zutreffend „Entscheidungen in eigener Sache“. Hiergegen bestehen jedoch prinzipielle rechtsstaatliche Bedenken, weil sie Gelegenheit zur persönlichen Bereicherung geben und eine objektive Bewertung der Sachlage in den Hintergrund treten lassen.

Verschärft wird dieser Eindruck durch das undisziplinierte Finanzierungsverhalten der Mitgliedstaaten. Wenn Richter über ihre eigenen Pensionen entscheiden, deren Auszahlung aber aufgrund fehlender Finanzressourcen fraglich ist, steigt die Gefahr, dass sie vieles tun werden, um an die Mittel zu kommen. Die Wirkungskraft eines Gerichtshofs besteht in erster Linie in der verbindlichen Beurteilung von Streitfragen. Hier droht aber eine Verquickung der Interessen von Richtern und Parteien – zumindest wenn eine Partei gleichzeitig die Arbeit finanziert, von der sie sich positive Ergebnisse erhofft.

Sekundär und schwer nachweisbar ist hierbei, ob im geschilderten Fall tatsächlich eine derartige Verquickung stattgefunden hat. Problematisch ist jedoch schon, dass überhaupt ein solcher Eindruck entstanden ist. Denn wenn der Stellenwert der CCJ bereits dürftig ist, ihre Urteile bisweilen missachtet werden und ihre Bedeutung als so gering angesehen wird, dass ihre Befugnisse gekappt werden sollen, muss jeder Eindruck vermieden werden, der die missliche Lage des Gerichtshofs weiter verschlimmert.

Anders als bei den bereits geschilderten Versuchen, die CCJ zu schwächen, droht hier aber eine Schwächung aus dem Inneren des Organs selbst. Die Querverbindungen dieses Problemaspekts zu der soeben dargestellten verbesserungswürdigen Personalqualität liegen auf der Hand: Richter, Parteien und Finanzierende als Akteure müssen alles tun, um etwaigen Vorwürfen, im Bereich der Rechtsprechung werde gemauschelt, vorzubeugen. Hierunter würden

nämlich alle Beteiligten leiden: Die in Ansehen und Reputation geschwächten Richter, die Parteien, denen selbst stattgebende Urteile einen wenig überzeugenden und nicht allseits akzeptierten Titel vermitteln würden, sowie die Finanzierenden, die sich fragen lassen müssten, warum sie ein solches System fördern. In dieser Gemengelage leidet letztlich die zentralamerikanische Integration als Ganzes.

Probleme der Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und SICA bestehen aber nicht nur im Bereich der Finanzierung, sondern auch bei der Mitwirkung an den SICA-Organen und ihrer Besetzung.

Die CCJ arbeitet seit dem 12. Oktober 1994 mit sechs Richtern aus ES, HN und NIC. Andere Staaten haben das CCJ-Statut zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert.⁸⁸⁾ HN hat am 7. Mai 2004 zudem erklärt, bis zum Inkrafttreten der angepeilten Reformen keine neuen Richter entsenden zu wollen, da die CCJ nicht konform zu ihrem Zweck und Ziel funktioniere.⁸⁹⁾

Das PARLACEN wurde am 28. Oktober 1991 aus Abgeordneten aus ES, GCA und HN zusammengesetzt. Am 21. Januar 1997 kam NIC dazu, am 1. September 1999 PA.⁹⁰⁾ Aufgrund einer Vereinbarung der zentralamerikanischen Präsidenten vom 26. Februar 2004 wurde auch der Anschluss der DOM an das PARLACEN beschlossen, die vorher schon wie die anderen fünf Staaten 20 Abgeordnete stellte.⁹¹⁾ Die DOM ist aber nicht einmal Mitglied des SICA, sondern nur regionaler Beobachter.

Die Tatsache, dass nicht alle sieben Mitgliedstaaten in allen Organen gleichermaßen mitwirken, ist bedauerlich, aber – wie bereits erörtert – nicht zwingend ein Hindernis für die Integration, wenn die teilnehmenden Staaten die anderen über kurz oder lang mitzuziehen wissen.

Dass hingegen ein Nichtmitglied des SICA Abgeordnete ins PARLACEN entsendet, ist ein Novum. Fragwürdig ist hieran, dass die 20 dominikanischen Abgeordneten gemäß den Zielen des Organs an Planungen, Analysen und Empfehlungen partizipieren, die das von ihnen vertretene Land letztlich gar nicht betreffen werden. Die DOM wirkt also an Vorstufen von politischen Entscheidungen mit, die sie am Ende nicht zu verabschieden hat, und die sie schließlich auch nicht verpflichten.

88) http://www.ccj.org.ni/doc_base/anteced2.htm.

89) <http://www.ccj.org.ni/Comunicados/ComunicadoCCJAgosto.htm>; siehe auch *La Prensa*, 27.1. 2004, <http://www.ni.laprensa.com.ni/archivo/2004/enero/27/elmundo/elmundo-20040127-01.html>.

90) http://www.worldstatesmen.org/International_Organizations.html.

91) *Foro Parlamentario* (Informationsblatt des PARLACEN), Januar 2005, S. 3.

Hierunter leidet das PARLACEN, weil dadurch zwei Klassen von Abgeordneten existieren: Diejenigen von SICA-Mitgliedstaaten und diejenigen der DOM mit Beobachterstatus. Ziel des PARLACEN muss aber ein gleicher Rang aller Abgeordneten sein, um ein möglichst einheitlich besetztes Organ zu garantieren. Innerhalb des SICA-Integrationsgefüges zeigen sich ja bereits deutliche Unterschiede in Besetzung und Bedeutung der Organe. Wenn sich diese Unterschiede auch noch innerhalb der Organe fortsetzen, kann ein Erosionsprozess beginnen, der das PARLACEN weiter schwächt.

Ausweg aus diesem Dilemma sollte aber nicht die Niederlegung der Mandate der DOM-Abgeordneten sein, sondern vielmehr die volle SICA-Mitgliedschaft dieses Staates als Schritt nach vorn. Es wäre ein Zeichen der Ehrlichkeit, sich in die kompletten institutionellen Strukturen des Bündnisses einbinden zu lassen, wenn man schon in Teilen an ihm mitwirken will. Die aktuelle Rechtswirklichkeit eines „Zentralamerika à la carte“ eröffnet es der DOM ja zudem, sich vorerst nicht an Organe wie die CCJ zu binden, wenn sie nicht möchte.

Verbunden mit dem Problem der Kooperation ist das der Koordination der Mitgliedstaaten untereinander. Hier kann beispielhaft auf das SICA-Exekutivkomitee hingewiesen werden, das seine Arbeit nie wirklich aufgenommen hat. Grund hierfür ist der unterschiedliche Rang der entsandten Komiteemitglieder, der auf abweichende Vorstellungen über die Bedeutung dieses Organs in den Mitgliedstaaten zurückgeht. Art. 24 Prot. Teg. verlangt nämlich lediglich einen „Repräsentanten jedes Mitgliedstaats“. Anfangs nahmen deswegen sowohl einfache Sachbearbeiter als auch Minister an den Sitzungen teil. Eine Einigung misslang schließlich, so dass das Organ dauerhaft unbesetzt blieb.⁹²⁾

Mit mehr Einigungsbereitschaft wäre hier sicherlich ein Kompromiss möglich gewesen. Das Scheitern zeigt indes, dass für das Organ anscheinend kein Bedürfnis besteht, weil seine Kontrollfunktion eben nicht ausgeübt wird und seine exekutiven Aufgaben auch von Präsidentenversammlung und Ministerrat erfüllt werden können (auf die doppelte Kompetenz zur Ausführung der Präsidentenbeschlüsse im Bereich der wirtschaftlichen Integration wurde bereits hingewiesen).

92) Ulrich, S. 9.

Informationsdefizit

Es sei noch das Problem mangelnder Informations- und Öffentlichkeitspolitik erwähnt. Dies bezieht sich auf die interne Struktur des SICA, weil das Generalsekretariat beispielsweise nicht gegenüber dem PARLACEN informationspflichtig ist. Das Generalsekretariat bietet aber auch gegenüber der zentral-amerikanischen Öffentlichkeit nur wenig Informationsmaterial an.⁹³⁾

93) Ulrich, S. 10.

94) San Salvador, Mai 2004.

Beides ist jedoch erforderlich: Völker und Volksvertreter müssen wissen, was das supranationale Leitorgan mit Repräsentationsaufgaben erarbeitet. Das PARLACEN bedarf eines Ausgangspunktes für seine Analysen und Empfehlungen, die zentralamerikanische Bevölkerung eines verbindenden Identifikationselements, das durch den Generalsekretär verkörpert werden kann. Dieser muss auch aktuelle Publikationen veranlassen, die z.B. die grundlegenden Rechtstexte des SICA enthalten.

Die jüngste ansprechende Veröffentlichung *La Integración Centroamerica: Beneficios y Costos*⁹⁴⁾ weist in die richtige Richtung, weil sie die von der Integration erwarteten wirtschaftlichen Vorteile zu nutzen versucht, um für zentralamerikanische Integration zu werben. Das Werk bleibt jedoch bislang ein Einzelfall. Das Generalsekretariat benötigt ausreichende Mittel, um weitere derartige Publikationen auf hohem Niveau herstellen und verbreiten zu können. Wenn die Medien die zentralamerikanische Integration nur zögernd zum Thema machen, müssen die SICA-Organe umso deutlicher auftreten.

■ **Außenpolitische Schwierigkeiten**

Schließlich sollen die außenpolitischen Schwierigkeiten dargestellt werden, denen die zentralamerikanische Integration begegnet.

Konfliktlagen

Zwischen den Staaten der Region schwelten in der Vergangenheit zahlreiche bilaterale Konflikte, die bislang nur teilweise behoben werden konnten. Vor allem Grenzstreitigkeiten und Migrationsprobleme, die auch schon häufig den Internationalen Gerichtshof in Den Haag beschäftigt haben, prägen die Re-

- 95) Minkner-Bünjer, S. 131.
 96) Überblick bei Minkner-Bünjer, S. 133.
 97) Minkner-Bünjer, S. 133.
 98) Zamora, am Ende.
 99) <http://www.lexikondefinition.de/Fussballkrieg.html>.
 100) De la Ossa, S. 9.

gion. Hierdurch sind tief greifende Interessensgegensätze zwischen den Staaten entstanden.⁹⁵⁾

Die Konfliktlinien sind wirr: BZ gegen GCA, GCA gegen HN, alle drei gegeneinander, ES gegen HN und vor allem HN gegen NIC – je nachdem, um welche Seegebiete, Inseln oder Felsen es sich handelt, stehen die Staaten der Region in Grenzkontroversen gegeneinander. BZ wendet sich ferner gegen Migration aus GCA und HN, CR gegen solche aus NIC.⁹⁶⁾

Wenn aber noch nicht einmal abschließend geklärt ist, wie die Territorien der zentralamerikanischen Staaten umrissen sind, somit eine Fundament staatlicher Souveränität – das Staatsgebiet – in Frage steht, kann kein der Integration förderliches Klima bestehen oder entstehen. Dies gilt zumindest dann, wenn innerhalb des SICA keine Lösung der zwischenstaatlichen Probleme gelingt. Mit der bereits erwähnten Missachtung der Urteile der CCJ, die diese in eine tiefe Krise gestürzt hat,⁹⁷⁾ ist eine Schlichtung innerhalb des Integrationsystems aber bislang nicht gelungen.

Das Beispiel der EU zeigt, dass Integration zu dauerhaftem Frieden und Sicherheit führen kann. Die Grundparameter müssen hierfür aber geklärt sein, und dazu zählen auch die Territorien der Mitgliedsländer. Es gilt, Meinungsverschiedenheiten auf diesem Gebiet zügig zu beseitigen, um ein friedliches Klima vertrauensvoller und konstruktiver Zusammenarbeit entstehen lassen zu können. Solidarität und gegenseitige Hilfe müssen Basis der zentralamerikanischen Integration sein.⁹⁸⁾

Das Problem der Migration ist nicht ganz so tief greifend, kann aber im Einzelfall ausufern, wenn unkontrollierte Bevölkerungszuströme die heimischen Volkswirtschaften bedrohen. Der so genannte Fußballkrieg 1969 zwischen ES und HN begann beispielsweise durch die Ausweisung von salvadorianischen Gastarbeitern aus HN. Etwa 300 000 Wirtschaftsflüchtlinge aus dem dicht besiedelten ES hatten in HN brachliegendes Land in Besitz genommen. Sie wurden durch honduranische Behörden zur Rückkehr aufgefordert, was zur Eskalation des Konfliktes führte.⁹⁹⁾ HN zog sich anschließend für fast zwölf Jahre aus dem Integrationsprozess zurück.¹⁰⁰⁾

Migration kann viele Ursachen haben. Ausschlaggebend sind in der Regel interne Konflikte oder eine

schwierige wirtschaftliche Situation. Innerstaatlich Frieden zu wahren heißt damit auch, bei der Friedenswahrung nach außen zu helfen. Den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern, muss entsprechend bedeuten, für annähernd vergleichbare Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten zu sorgen und auf diese Weise der Migration vorzubeugen. Hierdurch kann ein mögliches Konfliktmotiv auf dem Weg zu mehr Integration entschärft werden.

Konkurrenzsituation

Es besteht auch eine wirtschaftliche Konkurrenz zwischen den Staaten der Region, die bisweilen die stabilisierende intraregionale Kooperation überwiegt.

Bereits in der Boom-Phase der sechziger Jahre zeigten sich erste Schwierigkeiten, weil die Fördermaßnahmen für die ärmsten Länder, HN und NIC, nur auf einen sehr kurzen Zeitraum angelegt waren und lediglich einen geringen Umfang hatten. Sonderkonditionen oder substantielle Hilfsleistungen wurden diesen Staaten von den übrigen nicht gewährt. Die hierauf aufbauenden Divergenzen waren letztlich mitverantwortlich für den Ausbruch des Fußballkriegs¹⁰¹⁾ als Beginn einer Serie von integrationshindernden regionalen Konflikten.

Auch heute verteilen sich die Gewinne aus der Integration unterschiedlich: CR und GCA führen weniger Waren aus der SICA-Region ein als sie dorthin exportieren, die intraregionale Bilanz von ES ist weitgehend ausgeglichen, und HN und NIC partizipieren vergleichsweise wenig am intraregionalen Export, müssen dafür aber in höherem Maße importieren.¹⁰²⁾

Auch gegenüber Drittstaaten stehen sich die Staaten Zentralamerikas nach wie vor eher als Konkurrenten denn als Kooperationspartner gegenüber. Dies gilt für den Wettbewerb um Direktinvestitionen und Subventionen genauso wie für den Export heimischer Produkte.¹⁰³⁾ Deren geringe Wertschöpfung hat den bereits erläuterten schwachen Diversifizierungsgrad zur Folge, so dass die Mitgliedstaaten des SICA auf dem Weltmarkt mit sehr ähnlichen Produkten konkurrieren. Temporär werden dann bisweilen von einigen Staaten einseitige tarifäre oder nicht-tarifäre Hindernisse errichtet, um sensible Produkte vor der Konkurrenz aus den Nachbarländern zu schützen.

101) De la Ossa, S. 9.

102) Minkner-Bünjer, S. 133f., insb. Tabelle 2; Ulrich, S. 22.

103) Minkner-Bünjer, S. 141; Ulrich, S. 19.

104) Minkner-Bünjer, S. 137.

105) Ulrich, S. 38.

106) Ulrich, S. 28.

107) Siehe Deklaration der letzten Präsidentenversammlung am 30. Juni 2005 in Tegucigalpa unter http://www.sgsica.org/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_1504_2_01072005.pdf, Nr. 18c.

108) Minkner-Bünjer, S. 131.

Symptomatisch für diese Sachlage ist auch die Zahl der zentralamerikanischen Staaten, die einzelne Freihandelsabkommen mit MEX geschlossen haben: 1995 tat dies CR, 1997 NIC, 2001 dann das vereinte *Triángulo del Norte*.¹⁰⁴⁾ Auch mit der DOM wurde eine Vielzahl von Abkommen geschlossen: 1998 durch ES und GCA sowie 2000 je eines durch CR einerseits, HN und NIC andererseits.¹⁰⁵⁾ Das DR-CAFTA-Abkommen von 2003 ist mithin der erste Versuch, eine einheitliche Basis der wirtschaftlichen Beziehungen Zentralamerikas mit MEX und der DOM (neben anderen Staaten) zu finden. Auch mit Chile existieren drei verschiedene Abkommen.

Solches Konkurrenzdenken verhindert jedoch die Entstehung von hinreichender *bargaining power*.¹⁰⁶⁾ was aber gerade bei multilateralen Verhandlungen wie denen für die DR-CAFTA-Zone notwendig wäre. Solange sich die Staaten des SICA gegenseitig behindern, wird es nicht möglich sein, potent gegenüber Dritten aufzutreten. Immerhin haben die Staatspräsidenten auf ihrer letzten Versammlung betont, in Zukunft hinsichtlich der Außenhandelspolitik, insbesondere bei Verhandlungen mit extraregionalen Handelspartnern, eine gemeinsame Linie anstreben zu wollen.¹⁰⁷⁾

Es muss die Einsicht wachsen, dass gerade in einer Region, die durch Außen- statt Binnenhandel dominiert wird, gemeinsame Positionen in internationalen Verhandlungen größere Erfolge zum Wohle der Region zeitigen. Die Integrationsgewinne mögen unterschiedlich ausfallen, sie bleiben doch Gewinne. Wächst dieses Bewusstsein nicht, wird die Konkurrenzsituation immer (zumindest latent) als Problem bleiben, stetiges Misstrauen schaffen und ein gemeinsames Voranschreiten im Integrationsprozess erschweren.

Koordinierungsdefizit

Die Koordinierung und Abstimmung der Wirtschaftspolitiken der einzelnen Staaten Zentralamerikas ist gering, sie lag im Jahr 2000 bei etwa 50 Prozent.¹⁰⁸⁾ Auch hierin zeigt sich das Konkurrenzverhalten, das die Staaten nach wie vor gegeneinander pflegen. Denn wäre die nationale Wirtschaftspolitik stärker auf Vertrauen aufgebaut, könnte man sich intensiver miteinander in Verbindung setzen und Koordinationsmög-

lichkeiten ausloten. In der EU ist die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion immer notwendiger geworden.¹⁰⁹⁾ Hierdurch erhofft sich die EU stetiges Wachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze.¹¹⁰⁾

In bestimmten Bereichen gelingt die Kooperation bisweilen, so z.B. in der Tourismuspolitik. Bei der Weltausstellung in Japan, der EXPO Aichi 2005, treten die Länder Zentralamerikas mit einem gemeinsamen Pavillon auf.¹¹¹⁾ In den Kernbereichen, z.B. dem nationalen Außenhandel, bestehen jedoch Missstände. Zwar sind die Außenzölle graduell harmonisiert worden und sollen weiter aneinander angeglichen werden. Die im Einzelnen angewandten Zollnomenklaturen differieren jedoch nach wie vor, was letztlich doch zu unterschiedlichen Belastungen für gleiche Produkte innerhalb der Region führt.¹¹²⁾

Der Boom der sechziger Jahre gelang vor allem durch verschiedene Fördermaßnahmen für als integrationswürdig angesehene Industriezweige in den einzelnen Mitgliedstaaten des MCCA. Ein Industriezweig pro Land erhielt eine Garantie für freien Handel im gesamten erweiterten Markt der Region.¹¹³⁾ Hierin könnte auch ein möglicher Ansatz für die aktuellen Integrationsbestrebungen gesehen werden: Durch Spezialisierung der Volkswirtschaften auf bestimmte Produktzweige können stärkere Positionen der einzelnen Länder auf dem Weltmarkt für den jeweiligen Zweig erzeugt werden. Skaleneffekte durch Bündelung der Ressourcen des Zweigs können dann die Möglichkeit eröffnen, Innovationen anzustrengen, die Produktqualität zu verbessern und eventuell die Produktpalette innerhalb des betreffenden Zweigs zu erweitern.

Dieses Spezialisierungsmodell stellt *eine* Möglichkeit der stärkeren Koordinierung der regionalen Wirtschaftspolitiken dar. Die Vernetzungen zwischen den Staaten müssen zunehmen, um generelle Möglichkeiten für Annäherung, Austausch und Abstimmung zu fördern und protektionistisches, also schädliches Konkurrenzverhalten zu vermeiden. Hierfür muss eine Bereitschaft entstehen, der jedoch abermals protektionistische Tendenzen bei den Mitgliedstaaten entgegenstehen können. Gerade Wirtschaftspolitik wird oft als Kern staatlicher Aufgaben und als Schwerpunktbereich im staatlichen Aktionsradius

109) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l25022.htm>.

110) http://europa.eu.int/pol/emu/index_de.htm.

111) http://www.bcie.org/noticias/marzo_05/teguas_14_03_05.php; <http://www.japon-ca2005.com/info.php>.

112) Minkner-Bünjer, S. 131f.

113) De la Ossa, S. 5f.

betrachtet, so dass die Staaten im Zweifel wenig geneigt sein werden, diesbezüglich Zugeständnisse zu machen.

Andererseits bedeutet Koordinierung nicht zwingend die Aufgabe von Hoheitsrechten. Absprachen und Vereinbarungen auf intergouvernementaler Ebene können auch zu einer Koordinierung der Wirtschaftspolitik beitragen. Hierfür muss aber wiederum zunächst das Bewusstsein wachsen, dass derartige Abstimmung erforderlich ist, was den Bogen zu den meisten der bislang erörterten Probleme schlägt, deren Lösung letztlich von einem Mentalitätswandel bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern abhängt.

Heterogenität

Bisweilen wird die Heterogenität der Mitgliedstaaten des SICA als weiteres Argument dafür angeführt, dass der Integrationsprozess stockt.¹¹⁴⁾ Die unterschiedlichen Entwicklungsstände und die differierende Wirtschaftskraft der einzelnen Staaten stünden einem einheitlichen Staatenverbund entgegen, die Interessen lägen zu weit auseinander.

Auf dem Entwicklungsindex von UNDP belegen die Staaten der Region – wie bereits angeführt – Plätze zwischen Rang 45 (CR) und 121 (GCA) von insgesamt 177 Staaten. Das Bruttoinlandsprodukt von GCA ist mit 23277 Millionen US-Dollar (2002) fast sechsmal so groß wie das von NIC mit 4003 Millionen US-Dollar (2000).¹¹⁵⁾ Beim realen Bruttosozialprodukt pro Kopf schneidet CR 2002 mit 8560 US-Dollar mehr als dreieinhalbmal so gut ab wie NIC mit 2350 US-Dollar.¹¹⁶⁾

Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Spannweite auf dem UNDP-Entwicklungsindex ohne CR und PA nur noch von Rang 99 (BZ) bis Rang 121 (GCA) verläuft, im Ganzen also ein durchaus homogenes Bild hinterlässt. Die EU ist mit Rängen zwischen Platz 2 (Schweden) und Platz 50 (Lettland) deutlich breiter gestreut. Hinzu kommt, dass die Streubreite beim Bruttoinlandsprodukt laut entsprechendem UNDP-Index innerhalb der EU (Luxemburg: 1, Lettland: 0,75) größer ist als im SICA (CR: 0,75, HN und NIC: 0,54).¹¹⁷⁾

Im Übrigen verbindet die SICA-Staaten auch mehr als sie trennt. Die geodeterministischen Vorausset-

114) Z.B. Minkner-Bünjer, S. 131, 141.

115) *Fischer Weltatmanach*, S. 186, 311; Ulrich, S. 41ff.

116) *Fischer Weltatmanach*, S. 509–512.

117) http://hdr.undp.org/statistics/data/excel/hdr04_table_1.xls.

zungen sind weitgehend ähnlich. Die Zentralamerikanische Bundesrepublik, die 1838 auseinanderbrach, umfasste als erster historischer Vorläufer des SICA die fünf Provinzen CR, ES, GCA, HN und NIC. Neben der Geschichte sind auch die spanische Sprache und Kultur ein einendes Band. Das Volk der Maya brachte seine Hochkultur auf dem Gebiet mehrerer zentralamerikanischer Staaten hervor. Die Bevölkerung setzt sich in allen Staaten aus den vier Gruppen Indigenas, Mestizen, Schwarzen (bzw. Kreolen, Mulatten) und Weißen zusammen, wenn auch in unterschiedlichen Proportionen. Die Bevölkerungszahlen der Staaten liegen enger beisammen als in Europa und weisen mit BZ (253 000) und GCA (11 992 000) nur zwei Ausreißer nach unten und oben auf.¹¹⁸⁾

Im Ergebnis stellt sich das geschilderte Problemfeld also lediglich als ein Scheinproblem dar, das die gegebene Situation erschweren kann, die Integration aber nicht notwendigerweise aufhalten muss. Die Angleichung der wirtschaftlichen Lage kann unproblematisch zum Aufschwung für die ganze Region führen und somit die Bande zwischen den Nationen festigen helfen.

Dies gilt auch, obwohl Zentralamerika keine Regional- oder Kohäsionsfonds wie die EU aufweist. Denn die Ausreißer Zentralamerikas sind nicht einige verhältnismäßig arme Länder, die mitgezogen werden sollen wie ehemals Spanien oder Portugal in Europa. Die Ausnahmestaaten der Region, CR und PA, liegen vielmehr am oberen Ende des Entwicklungsspektrums, während sich der Rest als makroökonomisch weitgehend homogen darstellt.

Es muss versucht werden, CR und PA stärker in die Entwicklung des SICA einzubinden, ohne sie zu überfordern. Die Verwirklichung der Zollunion in diesen Staaten und eine Besetzung von CCJ und PARLACEN durch beide sind hierbei die nächsten wichtigen Schritte. Es besteht die begründete Hoffnung, dass die übrigen Staaten von den beiden fortgeschrittenen Volkswirtschaften im Südosten der Region bei voranschreitender Vernetzung profitieren werden. Der geringe Anteil von 10,1 Prozent, den CR an den interregionalen Importen der Region hält,¹¹⁹⁾ könnte sich (anstelle weiter zu sinken) zugunsten seiner Nachbarstaaten erhöhen, ohne dass die costaricanische Volkswirtschaft in Mitleidenschaft gezo-

118) *Fischer Weltatmanach*, S. 501-504.

119) Minkner-Bünjer, S. 134f., Tabelle 2.

gen wird, sondern vielmehr selbst Nutzen daraus zieht.

Sollte sich eine intensivere Einbeziehung von CR und PA aber statt dessen auf Dauer als unmöglich erweisen, würde dies nur die Homogenität des übrigen Verbundes vergrößern, dessen ökonomische Parameter dann umso ähnlicher wirkten. Unter diesen Umständen könnten die übrigen Staaten eine Verfestigung der Integration alleine anstrengen – eine angebliche Heterogenität innerhalb der Region würde jedenfalls nicht existieren und den Integrationsprozess somit auch nicht behindern.

US-Dominanz

Eine außenpolitische Konstante, die allen zentral-amerikanischen Staaten gemein ist, ist die überproportionale Bedeutung der wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA. Während die intraregionalen Exporte bei ca. 20,5 Prozent, die Exporte der Region in die EU bei ca. 18,6 Prozent und nach MEX bei ca. 2,4 Prozent liegen, macht der US-Anteil an den Exporten 42,8 Prozent aus.¹²⁰⁾ Die USA sind zudem wichtigster Kapitalgeber in Form von kommerziellen Krediten und Direktinvestitionen, und die Überweisungen der zentralamerikanischen Migranten (*remesas*) tragen erheblich zum jeweiligen BIP bei – im Fall von ES 18 Prozent.¹²¹⁾ 25 Prozent der Familien in ES, GCA und HN beziehen regelmäßig Geld von ausgewanderten Verwandten in den USA.¹²²⁾

Es fällt auf, dass der intraregionale Handel vergleichsweise dürftig ist. Der Anteil von 20,5 Prozent verdeckt, dass ein Land wie CR mit elf Prozent seiner Gesamtexporte deutlich weniger als die übrigen Staaten innerhalb des SICA exportiert, weil gleichzeitig ES mit 55 Prozent der einzige Staat des Verbundes ist, dessen intraregionale Exporte die nationale Handelsbilanz dominieren.¹²³⁾ Im Vergleich zu dem schwachen Gesamtwert im SICA liegt der intraregionale Warenaustausch in der EU bei rund 80 Prozent. Dieser Wert hat sich zwar erst im Laufe der Integrationsgeschichte in diese Richtung entwickelt, er ist aber doch Ausdruck der Interdependenzen zwischen den europäischen Staaten, die in Zentralamerika fehlen.

Zentralamerika ist geopolitisch durch eine Lage als kleine Region in unmittelbarer Nähe der führenden Weltwirtschaftsmacht gekennzeichnet. Die USA ha-

- 120) Minkner-Bünjer, S. 139, Tabelle 6; laut http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/ mit der EU nur 12 Prozent, mit den USA 46 Prozent.
- 121) Ulrich, S. 29; Minkner-Bünjer, S. 137; variierende Daten zwischen 13 und 25 Prozent.
- 122) Bauer, „Geringes Wachstum in Zentralamerika“, NZZ, 10.2.2005, S. 27.
- 123) Minkner-Bünjer, S. 135, Tabelle 4.

ben ein Interesse an Importen aus der Region – allerdings vorwiegend an solchen, die sie im eigenen Land nicht oder nur mit großen Kosten herstellen könnten, z.B. tropische Agrarprodukte, oder an solchen, die in Zentralamerika deutlich günstiger produziert werden können, vor allem durch *maquila*, also beispielsweise Textilien. Einzelne Abweichungen von diesem Schema beheben die einseitige Abhängigkeit nicht: Die Niederlassung des Halbleiter-Herstellers Intel in CR hat dieses Land während der Krise der Computerbranche z.B. stark getroffen.¹²⁴⁾

124) Sog. „Intel-Effekt“, siehe Ulrich, S. 24; Minkner-Bünjer, S. 139.

■ Entwicklungsperspektiven

Trotz der Komplexität des Themas und der Interdependenzen zwischen den geschilderten Entwicklungshemmnissen können letztlich zwei Grundprobleme herausgestellt werden, die in besonderem Maße Hindernisse für ein gemeinsames Voranschreiten im Integrationsprozess verkörpern.

Der zuletzt geschilderte Komplex, das Übergewicht der Wirtschaftsbeziehungen zu den USA, stellt ein entscheidendes Moment dar; ein weiteres ist die mangelnde Einsicht der zentralamerikanischen Entscheidungsträger in die Notwendigkeit des Integrationsprozesses. Die sonstigen geschilderten Missstände sind im Wesentlichen Folgeprobleme dieses grundlegenden strukturellen Dilemmas, die die Schwierigkeiten der Region noch vertiefen.

Vereinzelt sind Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt worden, z.B. durch erneute Spezialisierungsbemühungen. Patentrezepte anzubieten wäre jedoch aufgrund der Verflechtung der unterschiedlichen Problemfelder zu simpel. Letztlich bleibt es bei der Notwendigkeit, dass Druck von innen und von außen gleichzeitig ausgeübt werden muss.

Womöglich müssen sich die internen zentralamerikanischen Verhältnisse erst so weit verschlechtern, dass der ehrliche Wille zur Integration bei den politischen Leitfiguren wächst und auf Volk, Wirtschaft und Medien überspringt. Parallel hierzu sollten USA und EU ihren Druck auf die Region von außen erhöhen. Die Integrationsforderungen der USA wirken allerdings vielfach als bloß kurzfristige Versuche, eine Rationalisierung von Arbeitsprozessen zu erreichen, ihre Freihandelsbemühungen zu fördern, also eigene wirtschaftliche Vorteile zu erzielen.

- 125) Ulrich, S. 30.
 126) http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/.
 127) Minkner-Bünjer, <http://www1.uni-hamburg.de/IK/brennpkt/jg2004/bpk0412.pdf>.

Die Förderung seitens der EU stellt sich dagegen anders dar: Zentralamerika ist weltweit der größte Empfänger von Entwicklungsgeldern der EU pro Kopf.¹²⁵⁾ Ein Freihandelsabkommen der EU mit den SICA-Staaten ist zwar seit 2004 gemeinsames Ziel,¹²⁶⁾ liegt aber noch in weiter Ferne. Verhandlungen sind noch nicht aufgenommen worden; der Schwerpunkt Brüsseler Lateinamerika-Politik liegt derzeit vielmehr auf dem Abschluss eines Freihandelsabkommens mit dem MERCOSUR,¹²⁷⁾ wobei diese Verhandlungen stockend verlaufen.

Im Sinne eines Drucks von außen kann auf ein stärkeres Engagement der EU gehofft werden. Vielleicht vermag Zentralamerika hierdurch zu dem zu werden, was es längst für sich als Vorbild ausgerufen hat, aber doch durch so wenige aktive Maßnahmen tatsächlich zu erreichen versucht – ein derart erfolgreicher Regionalverbund zu werden wie die Europäische Union.

■ Literatur

Der Fischer Weltalmanach 2005, Frankfurt am Main, 2004.

Nadine Krahe, „Die Regionalintegration Zentralamerikas – Entwicklung und Perspektiven“, in: *KAS-Auslandsinformationen*, 3/2004, Berlin, S. 84–99 (http://www.kas.de/db_files/dokumente/auslandsinformationen/7_dokument_dok_pdf_4540_1.pdf).

Mechthild Minkner-Bünjer, „Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im ‚Schlepptau‘ der USA“, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Nr. 13, Hamburg, Juli 2002; (<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IK/brennpkt/jg2002/bpk0213.pdf>).

Thomas Oppermann, *Europarecht*, 2. Auflage, München 1999.

Alvaro De la Ossa, „Der zentralamerikanische Integrationsprozess – Ende einer Entwicklungsperspektive“, in: *Ibero-Analysen*, Heft 6, Berlin, Dezember 2000; (<http://www.ibero-analysen.de/hefte/Ibero-Analysen%20Heft%206.pdf>).

Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, 9. Auflage, Neuwied u.a. 1999.

Stephan Ulrich, „Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven“, Deutsches Institut für Entwicklung (DIE), Bonn, Dezember 2001 (http://www.diegdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64

bd9ec12569cb00547f1b/fa66ed1ab3b8efd6c1256ce1004
31e37/\$FILE/Ulrich%20zentralamerikanische%20
Integration.pdf).

Hans-Jürgen Weiss, „Die allgemeinen Wahlen vom 9. November und 28. Dezember 2003 in Guatemala“, in: *KAS-Auslandsinformationen*, 2/2004, S. 98–112 (http://www.kas.de/db_files/dokumente/auslandsinformationen/7_dokument_dok_pdf_4373_1.pdf).

Augusto Zamora, „Der Konflikt zwischen Nicaragua und Honduras – Geschichte und Hintergründe“, (<http://nica.wtal.de/publikationen/movida3-00/envio.htm>).

Das Manuskript wurde am 20. August 2005 abgeschlossen.