

Jamaika

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 4,4 / Marktwirtschaft: 3,4)		7,8	Ergebnis Management-Index		5,7
Politisches System	parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	2,6 Mio.	
Wahlbeteiligung	52 % (Parlamentsw. 02)		BIP p. c. (\$, PPP)	3.720	
Frauenanteil im Parlament	13,6%		Arbeitslosenquote	15,5% (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	1,0%		HDI	0,757	
Größte ethnische Minderheit	15%		UN-Education Index	0,83	
			Gini-Index	37,9 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Mit dem Sieg der People's National Party unter Führung von Premierminister Patterson im Oktober 2002 gelang es erstmals in der Geschichte Jamaikas einer Partei, vier Wahlen in Folge zu gewinnen. Die vorhergehende Wahl hatte im Dezember 1997 stattgefunden. Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens deckt sich also weitgehend mit dieser Legislaturperiode. Politische Missstände werden in Jamaika anlässlich von Wahlen besonders sichtbar, sodass sich es anbietet, die Wahlen als Orientierungspunkte zu nehmen.

Bei Jamaika geht es nicht um eine Systemtransformation von einem undemokratischen und nicht-marktwirtschaftlichen System zur marktwirtschaftlichen Demokratie. Demokratie und Marktwirtschaft sind in Jamaika schon lange verankert. Allerdings musste sich wie im übrigen Lateinamerika auch in Jamaika die Wirtschaft von einer starken regulativen Rolle des Staates lösen – ein Prozess, der in einigen Bereichen wie vor allem bei der Entfaltung eines dynamischen Wettbewerbs noch nicht abgeschlossen ist. Die Transformationsleistung kann nur darin bestehen, die Qualität der Demokratie zu verbessern und die bestehende Marktwirtschaft so umzugestalten, dass die bisherige geringe Leistungsfähigkeit überwunden werden kann.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre (1998-2003) kommt zu dem Ergebnis, dass Jamaika nach wie vor mit denselben Problemen zu kämpfen hat, die

schon vor fünf Jahren sichtbar waren, wobei geringfügige Verbesserungen in Teilbereichen feststellbar sind, denen aber im Untersuchungszeitraum immer wieder Rückschläge folgten, sodass die Entwicklung fast stagniert.

Angesichts der ökonomischen Probleme und Herausforderungen, die sich weitgehend der Kontrolle der jamaikanischen Entscheidungsträger entziehen, kann es als Managementerfolg gelten, dass das in der zweiten Hälfte der 90er Jahre erreichte Niveau gehalten werden konnte und sich soziale und wirtschaftliche Indikatoren verbessert oder zumindest nicht drastisch verschlechtert haben. Die Entscheidungsträger verfolgen in Zusammenarbeit mit Industrieländern und internationalen Organisationen Reform- und Strukturanpassungsprogramme.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Bereits im 17. Jahrhundert schufen sich die englischen Kolonisten in Jamaika ein Parlament und lokale Selbstverwaltungsorgane, in denen allerdings die Mehrheit der Bevölkerung, überwiegend aus Schwarzafrika geholte Sklaven, nicht vertreten war. Nach der Sklavenbefreiung 1838 und der Krise von 1865 verzichtete die weiße Oligarchie auf ihre Selbstverwaltung und unterstellte die Kolonie der direkten Verwaltung durch die Krone, sodass es keine direkte Linie zur heutigen repräsentativen Demokratie in Jamaika gibt. In Folge der Unruhen der 30er Jahre entstanden Gewerkschaften und Parteien, die den Demokratisierungsprozess vorantrieben.

1944 wurde nach allgemeinem Erwachsenenwahlrecht ein Parlament gewählt, aus dem eine dem Parlament verantwortliche Regierung hervorging. Nach einer Phase der weitgehenden Selbstverwaltung erlangte Jamaika 1962 seine staatliche Souveränität. Es ist eines der wenigen in der damaligen Zeit unabhängig gewordenen Entwicklungsländer, in dem die repräsentative Demokratie durchgehend bis heute erhalten geblieben ist und in dem es regelmäßig zum Regierungswechsel durch Wahlen gekommen ist. Bis in die 90er Jahre haben sich die beiden großen Parteien, die People's National Party (PNP) und die Jamaica Labour Party (JLP) nach jeweils zwei Wahlperioden an der Regierung abgewechselt, erst 1997 und 2002 gelang es der PNP zu einem dritten und vierten Mal wiedergewählt zu werden.

Demokratie und Wirtschaft leiden bis heute unter der Vergangenheit Jamaikas als Plantagenkolonie. Folgen sind mit Ethnizität korrelierende soziale Ungleichheit

als ein Erbe von Sklaverei und Rassismus sowie die monokulturelle ökonomische Ausgangsbasis als Folge der Plantagenwirtschaft.

Die jamaikanische Demokratie wird in der Forschung als klientelistische Demokratie eingestuft. Ein wesentliches Charakteristikum ist, dass Menschen vor allem in den Unterschichten über klientelistische Abhängigkeitsverhältnisse an die Parteien gebunden und ins politische System integriert werden. Kehrseite dieser Integration ist, dass damit politische und kriminelle Gewalt sowie eine außergewöhnlich intensive, als politischer Tribalismus bezeichnete Polarisierung zwischen den Parteien und ihren Anhängern einhergehen. Die klientelistische Demokratie bewirkt, dass in einigen Wahlbezirken, hauptsächlich in der Hauptstadt Kingston, die üblichen demokratischen Regeln und Freiheiten durch die Dominanz einer Partei aufgehoben sind. Die politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes wird dadurch jedoch nicht prinzipiell gehemmt. Zudem erfährt die klientelistische Demokratie zunehmende Ablehnung durch die jamaikanische Bevölkerung, die sich mehr und mehr vom politischen System entfremdet.

Für beide großen Parteien ist es gleichermaßen schwierig geworden, in der Bevölkerung neue Unterstützung und Anhängerschaft neben den „hartgesottenen“ und langjährigen Parteimitgliedern zu gewinnen. Durch die grundlegende Reform des Wahlsystems sowie die Prozeduren am Wahltag selbst, vor und während der Wahlen 2002 konnte der Einfluss mächtiger Parteimitglieder beachtenswert reduziert werden. Obgleich die üblichen demokratischen Regeln und Freiheiten in manchen Wahlbezirken sicherlich noch immer durch Parteibosse in Hochburgen eingeschränkt werden, gilt dies jedoch nicht verallgemeinernd für ganz Jamaika.

In den 70er Jahren kam es zu einer ideologischen Polarisierung und Radikalisierung der beiden Parteien. Der Höhepunkt der Konfrontation war Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre erreicht. Im Wahlkampf von 1980 starben etwa 800 Menschen, 1983 war das Verhältnis zwischen den Parteien so gespannt, dass die oppositionelle PNP angesichts der Bedingungen, unter denen die regierende JLP überraschend Neuwahlen angesetzt hatte, die Wahlen boykottierte, sodass es eine Legislaturperiode lang keine parlamentarische Opposition gab. Verschärft wurde die innenpolitische Konfrontation durch die ideologisch bedingten unterschiedlichen außenpolitischen Orientierungen der beiden Parteien im Ost-West-Konflikt.

Die PNP unter Michael Manley betonte die Rolle Jamaikas in der Bewegung der Blockfreien und arbeitete mit Kuba zusammen. Die JLP unter Edward Seaga ko-

operierte eng mit der US-Regierung. Diese außenpolitische Dimension der innenpolitischen Konfrontation ist seit dem Ende des Ost-West-Konflikts weggefallen. Ideologisch haben sich die beiden Parteien wieder angenähert, die PNP wird seit Ende der 80er Jahre wieder von den USA akzeptiert. Nach 1980 sind die Wahlkämpfe deutlich weniger gewalttätig geworden, doch die Gewaltkriminalität ist noch immer eines der größten Probleme des Landes.

Wirtschaftlich verfolgten JLP und PNP unterschiedliche Entwicklungsstrategien. In den 60er Jahren versuchten die an den Modernisierungstheorien orientierten Regierungen der JLP eine Industrialisierung mit Hilfe umfangreicher Auslandsinvestitionen, in den 70er Jahren verfolgte die PNP eine dependenztheoretisch begründete und auf sozialistischen Ideen basierende Entwicklungspolitik, in der dem Staat, der die Kommandohöhen der Wirtschaft beherrschen sollte, eine zentrale Rolle zukam. Beide Strategien konnten letztendlich die Massenarmut nicht beseitigen und führten zu wirtschaftlichem Niedergang.

Seit den 80er Jahren verfolgt Jamaika wieder eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftspolitik und bemüht sich um Strukturanpassungen und Reformen, zu denen Liberalisierungen und Privatisierungen zählen, in enger Abstimmung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und anderen internationalen Organisationen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und Kriminalität, einer der höchsten Mordraten der Welt und der hohen Auslandsverschuldung spricht wenig dafür, dass die Reformen kurzfristig eine grundsätzliche Veränderung bringen.

Jamaika war bisher wirtschaftlich international wenig konkurrenzfähig, noch nicht einmal im Vergleich zu seinen südostkaribischen Partnern in der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM). Angesichts der bevorstehenden Handelsliberalisierungen sowohl im Rahmen der Free Trade Area of the Americas als auch weltweit, wird immer wieder betont, dass die jamaikanische Wirtschaft diesen neuen Herausforderungen angepasst werden muss, ohne dass erkennbar ist, dass es geschieht.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Die demokratische staatliche Ordnung ist nach wie vor stabil und konsolidiert. Sie wird als solche auch nicht mehr, wie manchmal in den 70er und 80er Jahren, in

Frage gestellt. Der Aussage des Politologen und Senators Trevor Munroe, dass Demokratie „very definitely the ‚only game in town‘“ sei, ist zuzustimmen. Es besteht allerdings eine hohe Unzufriedenheit mit der Qualität der Demokratie – die Begrenztheit des Westminster-Modells scheint sehr offensichtlich. Entsprechend weit verbreitet ist der Wunsch nach Verbesserungen.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist in Jamaika weitgehend gesichert, jedoch in einigen städtischen Wohngebieten und Wahlkreisen eingeschränkt. Vor allem in Kingston existieren einige Stadtviertel, die unter politischer Instrumentalisierung von kriminellen Gangs und klientelistischen Netzwerken dominiert werden. Diese sich seit den 60er Jahren herausbildenden „garrison communities“ wurden vor allem in den 80er Jahren Zentren politischer Gewalt, die von Politikern der beiden großen Parteien bewusst eingesetzt wurde.

Dieses als politischer Tribalismus bekannt gewordene Phänomen ist zwar in den 90er Jahren deutlich zurückgegangen, doch bilden einige dieser „garrison communities“ noch immer eine Art Staat im Staate, wo zunehmend auch der Drogenhandel eine Rolle gespielt hat. Auswirkungen hat dies in einigen Wahlkreisen auch auf den Wahlprozess, indem die Stimmabgabe über verschiedene Mechanismen zugunsten einer der beiden großen Parteien manipuliert wird. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums wurden insgesamt zwölf der 60 Wahlkreise Jamaikas als „garrison constituencies“ eingestuft.

Alle ethnischen Gruppen werden zum Staatsvolk gezählt. Gelegentlich wird in Frage gestellt, inwieweit Angehörige hellhäutiger Minderheiten wirklich genauso echte Jamaikaner sind wie die schwarze Bevölkerungsmehrheit. Staat und Religion sind getrennt. Eine mit den genannten Einschränkungen arbeitsfähige Verwaltung ist vorhanden.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle aktive und passive Wahlrecht ist wirksam. Die landesweiten Wahlen sind frei mit Ausnahme der Wahlen in den „garrison constituencies“, in denen die jeweils herrschende Partei Andersdenkende massiv einschüchtert und zur Stimmabgabe für die eigene Seite nötigt oder die Stimmauszählung manipuliert. Sowohl bei den Wahlen von 1997 als auch 2002 wurde aber eine spürbare Abschwächung des Phänomens registriert. Nach Reform des Wahlverfahrens konnten 1998 auch die seit 1993 immer wieder ver-

schobenen Kommunalwahlen stattfinden. Politische und zivilgesellschaftliche Gruppen können sich frei bilden. Bürger und Medien können außerhalb der „garrison communities“ frei ihre Meinung artikulieren.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Es besteht Gewaltenteilung, wie sie in Demokratien des Westminster-Modells üblich ist, wobei es systembedingt zu einer großen Machtkonzentration in der Person des Premierministers kommt, solange er über eine Mehrheit im Parlament verfügt. In Debatten über eine mögliche Reform der Verfassung wird gelegentlich vorgeschlagen diese Machtkonzentration zu lockern, z. B. durch eine deutlichere institutionelle Trennung von Exekutive und Legislative. Es existiert eine unabhängige Justiz, die allerdings als langsam und ineffizient gilt.

Die Unabhängigkeit wird in einem besonderen Maß auch dadurch abgesichert, dass als oberstes Berufungsgericht ein außerhalb der Grenzen Jamaikas ansässiges Gericht, das Judicial Committee des Privy Council in London fungiert. Es soll durch einen unabhängigen Karibischen Gerichtshof im Rahmen der CARICOM abgelöst werden. Korruption gilt als weit verbreitet, vor allem in Verbindung mit dem Drogenhandel und mit den klientelistischen politischen Strukturen, was die Verfolgung von Korruption beeinträchtigt. Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind mit Einschränkungen gewährleistet. Beanstandet werden vor allem die Brutalität der Polizei, ungesetzliche Inhaftierungen und die hohe Zahl von Menschen, die durch die Polizei und Sicherheitskräfte getötet werden.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen staatlichen Institutionen sind sehr stabil, arbeiten aber häufig ineffizient, vor allem wenn ein Konsens zwischen Regierung und Opposition erforderlich wäre. Die beiden Parteien verhalten sich zueinander noch immer recht konfrontativ und misstrauen sich. Ihr Verhältnis verbesserte sich jedoch deutlich dank des nicht-konfrontativen Annäherungsversuchs der PNP unter der Führung von PJ Patterson mit der JLP Opposition, auf den diese ihrerseits mit wohlwollender Haltung und weiteren Annäherungsversuchen reagierte. Zwar misstrauen sich beide Parteien sehr, doch fährt die PNP – in Einklang mit der zunehmenden Ablehnung ihrer Mitglieder gegenüber konfrontativer Politik – mittlerweile einen weitaus weniger konfrontativen Kurs als die JLP.

Grundsätzlich werden die demokratischen Institutionen von den relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren akzeptiert und als legitim angesehen, was sie nicht daran hindert, die jeweiligen Amtsinhaber politisch zu bekämpfen. Werden Institutionen in parteipolitischen Streit hineingezogen, kann ihre Legitimität in Frage gestellt werden. Die Opposition hat etwa der Regierung vorgeworfen, die Polizei als Parteimiliz einzusetzen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Es besteht ein überaus stabiles, vom Mehrheitswahlrecht gefördertes Zweiparteiensystem. Die Parteien sind von Ethnizität unabhängige Mehrklassenallianzen und integrieren damit auch die Unterschichten in das politische System. Dennoch ist es auffällig, dass sich in den Führungsspitzen beider Parteien keinerlei Mitglieder der vornehmlich schwarzen Arbeiterklasse befinden: Führungspositionen werden hauptsächlich von Vertretern der oberen schwarzen Klassen oder hellhäutigeren Männern besetzt – Frauen machen in beiden Parteien den proportional geringeren Anteil in der Führungsspitze aus.

Es gilt als typisch für Jamaikaner, rassische und ethnische Spannungen und Probleme in der Gesellschaft zu verneinen. Über klientelistische Netzwerke sind die Parteien mit gewalttätigen kriminellen Banden und Drogenhändlern verbunden. Während es in der jamaikanischen Politik keine ausgeprägten ethnischen Konflikte gibt, wird das Ergebnis von starker Parteibindung in Kombination mit enormer Polarisierung unter den Anhängern der beiden großen Parteien als politischer Tribalismus bezeichnet. Er fand auch mit dem Ende der ideologischen Polarisierung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts kein Ende.

Das Parteiensystem ist gleichzeitig stabil und polarisiert. Im Interesse einer qualitativ besseren Demokratie wird vielfach eine Auflockerung des als rigide und die politische Weiterentwicklung blockierenden Zweiparteiensystems empfohlen. Dritte Parteien wurden und werden immer wieder, auch im Berichtszeitraum, gegründet, doch sie haben nicht zuletzt wegen des Mehrheitswahlrechts bei Wahlen noch nie einen Sitz gewonnen.

In Form von Gewerkschaften, Kirchen und Verbänden gibt es eine gut organisierte Zivilgesellschaft. Wegen ihrer Verbindungen zur Gewaltkriminalität und ihrer konfrontativen Blockadepolitik sind die Parteien bei Angehörigen von Mittel- und Oberschichten nicht gut angesehen. Die Zustimmung zur Demokratie ist sehr hoch. Sehr groß ist allerdings auch die Unzufriedenheit mit der Qualität der Demokratie. Die Wahlbeteiligung ist in den 90er Jahren gesunken. Bei den mehrfach

über Jahre hinweg verschobenen Kommunalwahlen 1998 lag die Wahlbeteiligung bei 31%. Bei den Parlamentswahlen von 1997 und 2002 gingen 67% beziehungsweise 52% der Wahlberechtigten zur Wahl. Als eine Ursache gelten die Lockerung der Parteibindung und speziell bei der Wahl 2002 starke Regengüsse, die zur verspäteten Öffnung von Wahllokalen führten.

Unter den städtischen Armen gibt es eine weit verbreitete, gegen das System an sich gerichtete rebellische Haltung bei gleichzeitiger Systemeinbindung über klientelistische Strukturen. Eine Ursache hierfür sind die fließenden Grenzen zwischen Parteipolitik, organisierter Kriminalität und Drogenhandel, zum Teil auch ein gelegentliches unverhältnismäßiges Vorgehen der Polizei in den städtischen Armutsgebieten. Soziale und wirtschaftliche Leistungen, Sicherheit und Ordnung werden in solchen Gebieten häufig von nicht-staatlichen kriminellen Akteuren gewährleistet.

Hinzu kommt, dass die strafrechtlichen Normen mit den Werten und Verhaltensmustern der Mehrheit der Bevölkerung kollidieren können, wie sich vor allem an der umstrittenen Kriminalisierung des Konsums der populären Droge Marihuana zeigt. Beobachter erhoffen sich von einer erstarkenden Zivilgesellschaft Anstöße für eine Qualitätsverbesserung der jamaikanischen Demokratie.

3.2. Marktwirtschaft

Während man von Jamaikas politischem System schon seit langem als Demokratie sprechen muss, hat sich das Modell der freien Marktwirtschaft nur zögerlich durchgesetzt. Trotz der beachtlichen Offenheit der jamaikanischen Wirtschaft existiert in großen und wichtigen Wirtschaftsbereichen nur geringer Wettbewerb. Dieser wird durch Oligopole sowie den Einfluss von Familien oder Clans in der Form von „cross-membership“ in Firmen- und Organisationsvorständen unterbunden. Mithilfe von WTO-Regelungen und der Etablierung einer Fair Trading Commission soll nun gerechter Wettbewerb in sämtlichen Wirtschaftsbereichen gewährleistet werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss Jamaika jedoch noch einen langen Weg gehen.

Im Untersuchungszeitraum hat die wirtschaftliche Entwicklung im Großen und Ganzen stagniert. Hohe Arbeitslosigkeit, Gewaltkriminalität, nicht vorhandenes oder geringes Wirtschaftswachstum, hohe Verschuldung, aber auch nicht-kontrollierbare Außenwirkungen erschweren die Wirtschaftspolitik.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein mittleres Entwicklungsniveau, das aber niedriger ist als in anderen Staaten der Commonwealth-Karibik, die ansonsten viele Gemeinsamkeiten mit Jamaika aufweisen. Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt, Armut und Arbeitslosigkeit sind nach wie vor hoch. Nach Daten der CEPAL liegt die Arbeitslosigkeit seit Beginn der 90er Jahre bei 15% bis 16%.

Unter der nationalen Armutsgrenze leben 18,7% der Bevölkerung, 13,3% haben nach Angaben von UNDP nur zwei US-Dollar pro Tag zur Verfügung – das entspricht etwa der Armutsquote in Costa Rica. Als ein Erbe der Sklaverei und der Kolonialzeit ist die jamaikanische Gesellschaft noch immer stark nach sozialer Schicht und nach Herkunft der Vorfahren gegliedert. Allerdings konnte die Politik der vergangenen Jahre verhindern, dass das ärmste Quintil der Bevölkerung überdurchschnittlich unter Verschlechterungen leidet. Die Zugehörigkeit zu den hellerhäutigen Minderheiten korreliert noch immer mit Wohlstand.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Seit den 80er Jahren wird eine Politik der Privatisierung und Liberalisierung verfolgt. Preiskontrollen wurden aufgegeben. Die Wirtschaft ist nach außen sehr offen. Die Antimonopolgesetzgebung ist mit Absicht – wie etwa im Fair Competition Act von 1993 – eher gering entwickelt, um Anreize für größere und damit international wettbewerbsfähigere Unternehmen zu schaffen. Kriterien der Markteffizienz gelten auch für die Genehmigung von Fusionen.

Die in den 70er Jahren eingeführte Bauxitabgabe, die damals zu einem schweren Konflikt zwischen der jamaikanischen Regierung einerseits und den Bauxitkonzernen und der US-Regierung andererseits führte, wird fallen gelassen. Noch schützt sich Jamaika im Außenhandel mit Zöllen und genießt Präferenzen bei Exporten in die EU, die USA und nach Kanada. Beides wird weitgehend verloren gehen, sobald die gesamtamerikanische Freihandelszone verwirklicht wird, die

mit der EU geschlossenen Lomé-Vereinbarungen auslaufen und die Vorgaben des Cotonou-Abkommens umgesetzt werden. Bankensystem und Kapitalmarkt sind vorhanden, unabhängig und nach außen offen.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Im Untersuchungszeitraum ist es der Regierung gelungen, die noch im Jahrzehnt zuvor sehr hohe Inflation niedrig zu halten und Wechselkursveränderungen zu begrenzen. In Abstimmung mit dem IWF verfolgt die Regierung eine Politik der makroökonomischen Stabilität. Die Finanzpolitik ist beeinträchtigt von hohen Schulden, Verlusten der Bank of Jamaica und einem konstant hohen Haushaltsdefizit (s. Tabelle zur Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten).

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte sind gewährleistet. Die Regierung verfolgt eine Politik der Privatisierung von Staatsbetrieben, darunter auch das Energieunternehmen und ein Flughafen. Die Abschaffung der Bauxitabgabe begünstigt ausländische Investoren.

3.2.5. Welfare Regime

Der Niedergang der Wirtschaft, Arbeitslosigkeit und Armut beeinträchtigten das bis in die 60er Jahre im regionalen Vergleich als vorbildlich geltende Sozialsystem erheblich. Hinzu kommen drastische Kürzungen im Sozial- und Gesundheitswesen in Zusammenhang mit den Strukturanpassungsmaßnahmen. Trotzdem konnte im Lauf der 90er Jahre die Armut von 30% auf 16,9% im Jahr 2001 reduziert werden.

Die Regierung widmet knapp 60% ihrer Ausgaben, die nicht der Schuldenbegleichung dienen, sozialen Zwecken. Bezüglich der Chancengleichheit ist zu beobachten, dass Frauen durchschnittlich weniger verdienen als Männer und in Spitzenpositionen unterrepräsentiert sind. In Bildungseinrichtungen sind Mädchen und Frauen nach wie vor bei steigender Tendenz deutlich stärker vertreten, mit z. B. einem Anteil von 70% weiblichen Studierenden an der University of the West Indies im Jahr 2002.

3.2.6. Leistungsstärke

Das Wachstum des BIP stagnierte im Untersuchungszeitraum und geht mit weiteren negativen makroökonomischen Daten einher. Abgesehen von der erfolgreichen Politik der Inflationseindämmung und der relativen Wechselkursstabilität fallen vor allem die außergewöhnliche, das Bruttoinlandsprodukt beträchtlich überschreitende Verschuldung, die hohe Arbeitslosigkeit, die Armut, die ungünstige Handelsbilanz und das hohe Haushaltsdefizit auf. Die Wirtschaft ist weiterhin sehr außenabhängig und verwundbar. Wirtschaftliche Erfolge können sehr schnell von unvorhersehbaren Katastrophen zunichte gemacht werden. Die Anschläge vom 11. September 2001 bedeuteten einen schweren Schlag für die jamaikanische Tourismusindustrie. Hinzu kamen die Verwüstungen durch einen Hurrikan im gleichen Jahr.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Es besteht in Jamaika ein Bewusstsein der Notwendigkeit des Umweltschutzes, das ursprünglich von Nicht-Regierungsorganisationen propagiert und mittlerweile von der Regierung und ihren Entwicklungspartnern aufgegriffen wurde. Besonders im Hinblick auf die Tourismusindustrie ist eine intakte Umwelt wichtig und unmittelbar lohnend. Die Regierung Jamaikas hat eine Politik zum Schutz der natürlichen Ressourcen entwickelt und zur besseren Koordinierung von Umweltschutz und Planung eine neue Behörde ins Leben gerufen. Die Umsetzung der Umweltpolitik wird von Koordinationsschwierigkeiten, aber auch der Langsamkeit der Justiz behindert. Vor allem aber führen die begrenzten Finanzmittel des Staatshaushaltes dazu, dass Maßnahmen zwar implementiert, ohne ausreichende finanzielle Unterstützung jedoch nicht aufrechterhalten werden können.

Jamaika garantiert kostenlosen Zugang zur Schulausbildung. 1998 besuchten 95,6% der Kinder im Grundschulalter Schulen. Hochschulausbildung bietet neben einigen Colleges die University of the West Indies, die gemeinsame regionale Universität der Länder der Commonwealth-Karibik. Ein Campus von dreien liegt in Jamaika. Daneben gibt es noch zwei weitere Universitäten in Jamaika: die University of Technology sowie die Northern Caribbean University, beide in der gesamten Region ebenso wie in Nordamerika anerkannte Bildungseinrichtungen.

Bildung ist eine der Prioritäten der Regierung, die knapp ein Fünftel des Budgets für diese Zwecke bereitstellt.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Staatlichkeit und politische Partizipation haben sich in Einzelbereichen deutlich verbessert. Sowohl bei der Wahl am Beginn als auch am Ende des Berichtszeitraums wurde festgestellt, dass sich die mit der Wahl in Zusammenhang stehende Gewalt im Vergleich zur vorhergehenden Wahl verringert hat. 1997 wurden zwölf Morde registriert, die mit der Wahl in Verbindung gebracht wurden, 2002 waren es sieben Morde. Angesichts der ohnehin hohen Mordrate in Jamaika ist es schwierig, die Morde den Wahlen zuzuordnen, sodass es die unterschiedlichsten Einschätzungen dazu gibt, abhängig von der Zuordnung der Morde und dem einbezogenen Zeitraum.

Die Zahl der „garrison constituencies“ wurde Mitte der 90er Jahre auf zwölf von insgesamt 60 beziffert. Eine Analyse der Wahlen von 1997 ergab, dass das für solche Parteihochburgen typische Wahlverhalten sich deutlich abgeschwächt hatte und dass noch zehn Wahlkreise als „garrison constituencies“ einzustufen seien. Im Jahr 2000 war von neun solchen Wahlkreisen die Rede, in der Berichterstattung nach der Wahl 2002 wurden vier „garrison constituencies“ hervorgehoben. Seit der Wahl von 1997 werden auch parteiunabhängige Wahlbeobachter zugelassen, die Wählerregistrierung findet nun permanent statt, nicht nur in größeren Abständen.

1998 konnten die seit 1993 immer wieder verschobenen Kommunalwahlen stattfinden, wobei die vorangegangenen Streitigkeiten nicht vollständig beigelegt waren. Die damals drittbedeutendste Partei Jamaikas boykottierte die Kommunalwahl. Den Höhepunkt der Konfrontation bildeten im Berichtszeitraum mehrtägige gewalttätige Zusammenstöße mit 24 Toten im Jahr 2001. Eine bereits beschlossene Justizreform soll die Arbeit der Gerichte beschleunigen und effektivieren. Insgesamt ist eine allmähliche Abkehr von klientelistischen Verhaltensmustern feststellbar. Die Demokratie als Herrschaftssystem blieb stabil und konsolidiert und wird nicht in Frage gestellt.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand hat sich in den letzten fünf Jahren gemessen am HDI nicht verändert. Das gilt im Wesentlichen auch für andere sozioökonomische Indikatoren.

Die institutionellen Rahmenbedingungen für marktwirtschaftliches Handeln haben sich durch die Politik der Strukturanpassung, vor allem durch Privatisierung und Liberalisierung verbessert.

Gemessen am Wachstum, das in den letzten drei Jahren des Berichtszeitraums wieder erzielt werden konnte, hat sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung quantitativ und qualitativ geringfügig verbessert.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini-Index	UN- Education Index	Politische Repräsentati- on von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,735	0,732	0,59	n.a.	0,78	16	3.389
2001	0,757	0,750	0,60	n.a.	0,83	13,6	3.720

^aAnteil weiblicher Abgeordneter im *House of Representatives* in % nach den Parlamentswahlen 1997 und 2002

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	-0,4	-0,4	0,7	1,7	1,0
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-6,9	-3,3	3,7	-5,3	-9,2
Importwachstum in %	-5,3	-1,9	-10,2	5,2	3,5
Inflation in % (CPI)	7,8	6,9	6,0	8,8	7,3
Arbeitslosigkeit in %	15,5	15,7	15,5	15,0	15,0
Haushaltsdefizit in % des BIP	-11,1	-4,2	-0,9	-5,8	-9,0
Leistungsbilanz in Mio. \$	-327,7	-215,7	-387,0	-788,0	-1.103,0

Quellen: Dresdner Bank Lateinamerika (<http://www.dbla.com>); Planning Institute of Jamaica <http://www.pioj.gov.jm>
Jamaica Information Service <http://www.jis.gov>

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Auf den ersten Blick waren die Ausgangsbedingungen des Transformationsmanagements eher günstig. Der Bildungsstand ist vergleichsweise hoch, es gibt eine starke zivilgesellschaftliche Tradition, und Jamaika war schon lange eine marktwirtschaftliche Demokratie, allerdings mit geringer demokratischer Qualität und

geringer wirtschaftlicher Leistung. Es fällt im weltweiten Vergleich in die Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen. Während in Jamaika die Parteien nicht entlang ethnischer, religiöser oder gesellschaftlicher Trennlinien organisiert sind und auch ideologische Unterschiede kaum noch eine Rolle spielen, gibt es eine scharfe Konfrontation zwischen den beiden großen Parteien und ihren Anhängern. Hinsichtlich des Vorhandenseins einer formalen Demokratie und einer marktwirtschaftlichen Ordnung waren die Ausgangsbedingungen günstig, im Hinblick auf eine einschneidende qualitative Verbesserung ungünstig.

5.2. Zielsicherheit

Aufgrund der Außenabhängigkeit Jamaikas sind die Handlungsspielräume der jamaikanischen Akteure begrenzt. Sie müssen zwangsläufig die Vorgaben und Interessen internationaler Organisationen und mächtiger Handelspartner und Geldgeber berücksichtigen. Die Zielvorstellungen und Interessen der jamaikanischen, transnationalen und ausländischen Akteure sind nicht notwendigerweise identisch. Während USA, IWF und andere internationale Organisationen Konzepte favorisieren, die auf einen weitgehend deregulierten Markt auf globaler und nationaler Ebene abzielen, orientieren sich Politiker in der Commonwealth-Karibik und damit auch in Jamaika eher am Modell der sozialen Marktwirtschaft, sowohl bezüglich der innerstaatlichen als auch der internationalen Wirtschaftsordnung.

Als sich zu Beginn des Untersuchungszeitraums die Vorbereitungen für die gesamtamerikanische Freihandelszone FTAA intensivierten und beschleunigten, wurde sie in Jamaika und der englischsprachigen Karibik wie in weiten Teilen Lateinamerikas vorwiegend als Bedrohung aufgefasst.

Ähnliches gilt für die Freihandelsbestrebungen der EU. Die Regierungen Jamaikas und der Commonwealth-Karibik fügten sich in das Unvermeidliche und versuchen, im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten zielstrebig ihre Volkswirtschaften den neuen Herausforderungen anzupassen. Sie wollen in einem Transformationsprozess, auf dessen Richtung und Ziel sie wenig Einfluss haben, den erwarteten Schaden begrenzen, indem sie versuchen, in den Verhandlungen über die FTAA und mit der EU möglichst günstige Sonderkonditionen zu erreichen.

Der jamaikanische Diplomat Bernal, Generaldirektor der Caribbean Regional Negotiating Machinery, dem Koordinationsorgan der CARICOM-Staaten für Au-

Benhandelsfragen, sprach sich bezüglich der FTAA für einen Freihandel „mit menschlichem Gesicht“ aus, der auch die Interessen der kleinen Entwicklungsländer berücksichtigt. Die unterschiedlichen Vorstellungen über die Struktur der Weltwirtschaft begleiteten auch den Handelskonflikt um Bananen zwischen den anglokaribischen Staaten und der EU einerseits und den USA, US-amerikanischen Konzernen und lateinamerikanischen Staaten andererseits.

Bezüglich der Qualität der jamaikanischen Demokratie ist umstritten, welche Maßnahmen die bisherigen Demokratiedefizite beseitigen können. Einige Reformen werden von der Regierung zielstrebig verfolgt, andere werden diskutiert, aber nicht in Angriff genommen oder von der Opposition vehement abgelehnt. Mit wenigen Ausnahmen achten die meisten politischen Akteure argwöhnisch auf ihre Machtinteressen, die teilweise in einem engen Zusammenhang mit den Defiziten der jamaikanischen Demokratie stehen. Andererseits jedoch arbeiten zivilgesellschaftliche Kräfte für die Erfüllung gemeinschaftlicher Interessen – die aufgrund der Schwächen der jamaikanischen Demokratie nicht von der Regierung gewährleistet werden kann – immer wieder zusammen. Die Regierungspolitik gewährleistet eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für Recht und Wirtschaft. Beeinträchtigt wird die Erwartungssicherheit v. a. durch Kriminalität sowie durch überraschende, extern verursachte Rückschläge.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Ressourcen werden häufig nicht effizient genutzt. Mehrere Faktoren bewirken, dass das Entwicklungspotenzial nicht ausgenutzt werden kann, darunter das enorm hohe Maß an Gewaltkriminalität, die Ineffizienz von Polizei und Justiz sowie das komplizierte und bürokratische Steuersystem. Zumindest nach Meinung des IWF entsprechen die Löhne nicht der Arbeitsproduktivität und der allgemeinen Wirtschaftslage. Die Regierung kann einige ihrer Reformziele verwirklichen, muss aber Rückschläge in anderen Bereichen in Kauf nehmen. Der erfolgreichen Stabilisierungspolitik im Finanzbereich steht die hohe Verschuldung gegenüber. Die von der Regierung bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen grundsätzlich Entwicklungs- und Transformationsschritte unter Berücksichtigung der genannten Beeinträchtigungen.

Aufgrund des in den 90er Jahren reformierten Bildungssystems verfügt Jamaika über eine gut ausgebildete Bevölkerung. Bildungssystem und Gesundheitswesen sind von Kürzungen der staatlichen Ausgaben bedroht. Die Entwicklung wird von

der Abwanderung der gut Ausgebildeten und Qualifizierten gehemmt, auch wenn die Rücküberweisungen der Migranten eine bedeutende Einnahmequelle sind. Die Verquickung von Gewaltkriminalität, Drogenhandel und Parteipolitik erschwert die Korruptionsbekämpfung. Es gibt keine öffentliche Parteienfinanzierung, die mit mehr Transparenz und Kontrolle der Parteifinanzen einhergehen würde und die Parteien von privaten und kriminellen Interessengruppen unabhängiger machen würde. Gerichte und Medien verfügen über ein hohes Maß an Unabhängigkeit. Auf der symbolischen Ebene bekennt sich die politische Elite zum kulturellen Erbe, das vor allem in den ärmeren schwarzafrikanischen Schichten der Bevölkerung verankert ist. Die Kultur Jamaikas, namentlich die Musik, dient der für den Tourismus so wichtigen Außendarstellung.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Regierungspartei, die früher aus ideologischen Gründen andere wirtschaftliche und entwicklungspolitische Konzepte verfolgte, hatte sich Ende der 80er Jahre damit abgefunden, dass sie aufgrund von außenpolitischen Rücksichten und im Sinne der nationalen Entwicklungsvorhaben Jamaikas in der damaligen globalen ökonomischen und politischen Umwelt keine alternativen oder sozialistischen Entwicklungsmodelle verfolgen durfte. Seit ihrer erneuten Regierungsübernahme im Jahr 1989 hat sich die PNP darauf konzentriert, die jamaikanische Volkswirtschaft den gegebenen weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Die Regierungen Jamaikas haben sich als lernbereit erwiesen, effizient mit dem IWF zusammengearbeitet und wichtige Teilziele erreicht. Inhalt, Richtung und Zusammenhang der einzelnen Reformschritte sind erkennbar.

Zur Verbesserung der Qualität der Demokratie sind sich alle Akteure einig, dass die Kriminalität bekämpft werden muss. Vorschläge zur Verfassungsreform sind umstritten, nicht zuletzt, weil nicht ersichtlich ist, ob die jeweiligen Reformen eine Qualitätsverbesserung bringen würden, und weil einige Vorschläge die gegenwärtigen Machtstrukturen in Frage stellen. Die Verfassungsstruktur gibt der Regierung angesichts ihrer stabilen Mehrheit im Parlament große Gestaltungsmöglichkeiten bei allen Entscheidungsfragen, für die eine einfache Mehrheit ausreicht. Dies gilt nicht für Verfassungsänderungen, die der Zustimmung der Opposition bedürfen; bestimmte Teile der Verfassung können jedoch ohne ihr Einverständnis geändert werden.

5.5. Konsensbildung

Fast alle politischen und gesellschaftlichen Akteure bekennen sich zur marktwirtschaftlichen Demokratie, streiten aber über deren Ausgestaltung. Akteure wie Gewerkschaften, Bauernorganisationen, eine wachsende Zivilgesellschaft, kleinere Firmenverbände, Frauengruppen, Umweltschützer und andere hinterfragen aber die Etablierung des marktwirtschaftlich demokratischen Modells ohne spezifische Sicherungsmechanismen für die durch die freie Marktwirtschaft am meisten verwundbaren Gruppen. Eine der von Regierung und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen gestellten Fragen lautet: „Wer hat die größte Last bei der Einführung und Konsolidierung des marktwirtschaftlichen Modells zu tragen?“ Die Konsensbildung zwischen sozialen Klassen und Gruppen, Privatsektor, Regierung und politischen Parteien bleibt schwierig, solange diese Frage unbeantwortet ist.

Anti-demokratische Vetoakteure gibt es nicht. Die repräsentative Demokratie ist in der politischen Kultur verankert. Die marktwirtschaftliche Ordnung wird seit den späten 80er Jahren von der PNP nicht mehr in Frage gestellt, die JLP hat es ohnehin nie getan. Dass die jamaikanische Volkswirtschaft den weltwirtschaftlichen Trends und den politischen Vorgaben des internationalen Umfelds angepasst werden muss, wird als Notwendigkeit gesehen. Der IWF hält die Lohnpolitik der Gewerkschaften für ein strukturelles Wachstumshindernis.

Den Regierungen Jamaikas ist es gelungen, dafür zu sorgen, dass potenzielle politische Konflikte entlang ethnischer, religiöser oder sozialer Konfliktlinien nicht im Mittelpunkt der Politik stehen. Stattdessen stehen sich die beiden großen Parteien und ihre Anhänger feindlich gegenüber. Daran hat sich auch im Untersuchungszeitraum wenig geändert. Die Anzahl der so genannten „garrison constituencies“, in denen jeweils eine Partei den Wahlkreis beherrscht und anderen keine Betätigungsmöglichkeiten einräumt, ist offenbar sowohl in der Wahl am Beginn des Untersuchungszeitraums als auch in der Wahl von 2002 zurückgegangen.

Trotzdem war im Untersuchungszeitraum das Verhältnis zwischen beiden Parteien von Feindseligkeit und Misstrauen geprägt, die sich auch in gewalttätigen Auseinandersetzungen entluden. Die Regierung bemüht sich mit Maßnahmen gegen die Kriminalität – wie dem Ombudsmann oder einem Anti-Kriminalitätsprogramm – um eine Reduktion der Gewalt.

Die unnötig anmutende Polarisierung der Parteipolitik geht sowohl von der Regierung als auch der Opposition aus. Ein Beispiel ist die Absicht der Regierung, in

Einklang mit den anderen CARICOM-Staaten einen Karibischen Gerichtshof als oberstes Berufungsgericht und als Gericht für Streitfragen innerhalb der Gemeinschaft einzurichten. Die Opposition – nicht unbedingt jedoch die Mehrheit der jamaikanischen Bevölkerung – fürchtet, dass damit die Regierung zu viel Einfluss auf das neue Gericht erlangen würde, bevorzugt die Beibehaltung des Privy Council und fordert ein Referendum in dieser Angelegenheit. Denn die Regierung wird sich selbst zum Teil des Karibischen Gerichtshofs erklären können, ohne dass laut Verfassung hierfür ein Referendum notwendig wäre. Die Regierung will die Änderung ohne Volksentscheid durchsetzen, obwohl selbst einer der von ihr ernannten Senatoren früher ein Referendum für angemessen erklärt hatte, und erhöht damit unnötig das Misstrauen der Opposition.

Die Regierung fördert aktiv Nicht-Regierungsorganisationen und damit die Zivilgesellschaft des Landes. Etliche Regierungsprogramme zielen direkt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen von Jugendlichen und Armen und auf ihre Integration in die jamaikanische Gesellschaft.

Die größten historischen Ungerechtigkeiten der jamaikanischen Geschichte waren Sklaverei und Kolonialismus sowie der mit beiden Phänomenen einhergehende Rassismus. Es gibt keinen akuten, direkt ausgetragenen Konflikt zwischen ethnischen Gruppen oder zwischen Gruppen, deren Vorfahren unter Sklaverei, Rassismus und Kolonialismus besonders litten und solchen, deren Vorfahren eher davon profitierten. Im Rahmen der nationalen Identitätsbildung betont der jamaikanische Staat die Gleichheit aller seiner Bürger ungeachtet der unterschiedlichen Herkunft, wie es im nationalen Motto „Out of Many, One People“ zum Ausdruck kommt.

Allerdings wird den kulturellen Artikulationsformen der schwarzafrikanischen Bevölkerungsmehrheit besonders Rechnung getragen, durch besondere Anerkennung von religiösen und kulturellen Elementen und von historischen Persönlichkeiten. Sowohl die Monarchie in Personalunion mit Großbritannien als auch die Funktion des Privy Council in London als Berufungsgericht für Jamaika werden zunehmend als koloniale Relikte wahrgenommen, sodass die Regierung befürwortet, beides im Hinblick auf die nationale Unabhängigkeit Jamaikas abzuschaffen. Nach der Wahl 2002 schworen die neuen Amtsträger erstmals nicht gegenüber der Königin die Treue, sondern auf die Verfassung Jamaikas und das jamaikanische Volk.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Jamaika arbeitet bezüglich der Wirtschaftsreformen und der Demokratie schon seit vielen Jahren, in den meisten Fällen seit seiner Unabhängigkeit, intensiv mit mehreren internationalen politischen Organisationen und anderen Staaten zusammen. Zu nennen sind in der entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit vor allem der IWF, die Weltbank, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Interamerikanische Entwicklungsbank, die USA, Kanada und die Europäische Union.

Bei den Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogrammen sind vor allem der IWF und die Weltbank federführend. Die Regierung Jamaikas befolgt die Auflagen von IWF und Weltbank. Alle genannten Akteure verfolgen das Ziel der Stärkung und Umstrukturierung der Marktwirtschaft in Jamaika.

Im Rahmen der OAS wird gegenwärtig die gesamtamerikanische Freihandelszone FTAA vorbereitet. Sie wird Jamaika einerseits den begehrten Zugang zum nordamerikanischen Markt bringen, andererseits aber auch den jamaikanischen Markt im zuvor nie gekannten Ausmaß für Waren aus Nord-, Mittel- und Südamerika öffnen. Unilaterale Handelsbeziehungen würden so durch ein reziprokes Freihandelsabkommen ersetzt werden. Dadurch entstehen für Jamaika einerseits neue Chancen, andererseits muss es aber auch seine bisher nicht konkurrenzfähige Wirtschaft den neuen Umständen anpassen. Jamaika genoss bisher einseitige Zollpräferenzen für den Zugang zum Markt der EU, der USA und Kanadas.

Die Europäische Union, mit der Jamaika im Rahmen des Cotonou-Abkommens verbunden ist, will gleichfalls die unilateralen Handelspräferenzen durch gegenseitigen Freihandel ersetzen, hat allerdings mit den AKP-Ländern eine Übergangsfrist bis 2008 ausgehandelt. Auch aus dieser Richtung steht die jamaikanische Wirtschaft unter Anpassungsdruck, wenn auch mit weniger Zeitdruck als im amerikanischen Kontext.

Die repräsentative Demokratie in Jamaika wird von mehreren externen Akteuren gestützt, namentlich von der CARICOM, der OAS, der EU, dem Commonwealth und von Nicht-Regierungsorganisationen. Sowohl die CARICOM als auch die OAS legen großen Wert darauf, dass ihre Mitgliedstaaten demokratisch regiert werden, und sind auch bereit, bei innenpolitischen Problemen zu vermitteln und im Fall der Beseitigung der Demokratie Sanktionen zu verhängen oder zu intervenieren. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts verlangt die EU von ihren AKP-

Kooperationspartnern ein Mindestmaß an Einhaltung von Standards bezüglich Menschenrechten und Demokratie.

Die Commonwealth-Staaten bekennen sich seit 1991 ausdrücklich zur Demokratie und gehen mit Sanktionen gegen Mitglieder vor, in denen demokratische Regierungen gestürzt oder Menschenrechte und demokratische Regeln massiv verletzt werden. Das Carter Center des ehemaligen US-Präsidenten Carter entsandte zu den Wahlen von 1997 und 2002 eine international zusammengesetzte Gruppe von Wahlbeobachtern. Bei Beseitigung der Demokratie in Jamaika wäre das nicht-demokratische Regime regional und international isoliert und müsste nicht nur mit Sanktionen, sondern auch mit Intervention rechnen.

Die Regierung wird von der internationalen Umwelt als zuverlässig und berechenbar eingestuft. Die hohe Gewaltkriminalität ist geeignet, potenzielle Investoren und Touristen abzuschrecken. Ursprünglich hätte Jamaika seine Unabhängigkeit im Rahmen der Westindischen Föderation erhalten sollen. Die Föderation zerfiel, nachdem sie von der Mehrheit der Jamaikaner 1961 in einem Referendum abgelehnt worden war. An Stelle der Föderation traten Organisationen zur regionalen Zusammenarbeit, 1973 entstand die CARICOM.

Die funktionale und wirtschaftliche Zusammenarbeit der CARICOM-Länder hat sich in den letzten Jahren intensiviert und soll noch enger werden. Jamaika betont immer wieder, dass es keine politische Union mit den anderen Mitgliedsländern anstrebt. Die für Jamaika so wichtigen Verhandlungen mit der EU und Vorbereitungen für die FTAA werden gemeinsam mit den CARICOM-Ländern geführt. Jamaika und die anderen Mitgliedsländer treten gegenüber den Industrieländern kollektiv auf, um die schlimmsten Folgen der angestrebten Freihandelszonen für die karibischen Kleinstaaten abzuwenden.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

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

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen zu Beginn der Beobachtungsperiode waren positiv im Hinblick auf die Existenz von Demokratie und Marktwirtschaft. Beide sind in Jamaika als Herrschafts- und als Wirtschaftsform

verankert und ohne Alternative. Ungünstig waren die Bedingungen hinsichtlich der Qualität der Demokratie und der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft. Die Demokratie wies beträchtliche Defizite auf, die Wirtschaft befand sich in einer Dauerkrise.

Der oft postulierte Zusammenhang zwischen marktwirtschaftlicher Entwicklung einerseits und der Entstehung und der Konsolidierung von Demokratie trifft in Jamaika nicht zu. Die repräsentative Demokratie als Herrschaftsform blieb stabil trotz wirtschaftlicher Misserfolge und sich verschlechternder sozioökonomischer Indikatoren. Offensichtlich waren andere Faktoren entscheidender: erstens die Verankerung der repräsentativen Demokratie in der Tradition des Westminster-Modells in der politischen Kultur Jamaikas, zweitens die Einbindung selbst der Ärmsten in das demokratische politische System über klientelistische Strukturen. Der Klientelismus stabilisiert einerseits die Demokratie als Herrschaftssystem, mindert allerdings die Qualität der Demokratie und geht mit Erscheinungen einher, die ihrerseits Demokratie, gesellschaftliche Ordnung und wirtschaftliche Leistung erheblich beeinträchtigen.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Hinsichtlich der *demokratischen Transformation*, die für Jamaika nur als Verbesserung der Qualität der bereits vorhandenen stabilen, aber unbefriedigenden Demokratie verstanden werden kann, sind Verbesserungen zu verzeichnen. Es haben nach langer Zeit wieder Kommunalwahlen stattgefunden, die politische Gewalt bei Wahlen ist deutlich zurückgegangen, die Zahl der „garrison constituencies“ ist gesunken. Die Regierung hat nach der Wahl von 2002 ein Justizreformgesetz verabschiedet. Weitere Reformen sind angekündigt.

Die jamaikanische Demokratie ist noch von denselben Problemen gekennzeichnet wie vor fünf Jahren, doch sind auch einzelne Veränderungen in Richtung einer modernen, nicht-klientelistischen Demokratie erkennbar. Die Demokratie wird nach wie vor nicht in Frage gestellt. Ihre Beseitigung ist angesichts des internationalen Umfelds, in das Jamaika eingebunden ist, weniger denn je denkbar oder wahrscheinlich.

Wirtschaftlich wurde die Strukturanpassungs- und Liberalisierungspolitik fortgeführt. Die makroökonomische Entwicklung konnte stabilisiert werden. Es ist gelungen, das Mitte der 90er Jahre erreichte Niveau in vielen Bereichen zu halten und gegen Ende des Untersuchungszeitraums wieder Wirtschaftswachstum vorweisen zu können.

Trotz Fortschritten in der Verringerung von Demokratiedefiziten und der Konsolidierung des wirtschaftlich Erreichten war der Untersuchungszeitraum insgesamt eher eine Phase der Stagnation.

(3) *Management:* Im wirtschaftlichen Bereich haben die jamaikanischen Akteure ihren engen Handlungsspielraum genutzt. Sie haben in enger Abstimmung mit IWF, Weltbank und Entwicklungshilfeorganisationen von Industrieländern zielstrebig eine erfolgreiche Politik der fiskalischen Stabilisierung verfolgt. Im Berichtszeitraum musste Jamaika mehrere Katastrophen und empfindliche Rückschläge verkraften: ein Hurrikan, die sich verschlechternden Konditionen im Handel mit den Industrieländern sowie der Schaden für die Tourismusbranche infolge der Anschläge vom 11. September 2001. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die jamaikanischen Entscheidungsträger ihre begrenzten Spielräume effizient genutzt haben.

7. Ausblick

Demokratie und Marktwirtschaft in Jamaika sind gesichert, offen ist, ob es gelingen wird, ihre bisher mangelnde Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Ob die angekündigten Reformen durchgeführt werden, wird sich zeigen. Besonders dringlich wäre eine Beseitigung oder deutliche Reduzierung der sich gegenseitig verstärkenden Faktoren Gewaltkriminalität, Drogenhandel, Armut, Arbeitslosigkeit, Korruption und exzessive Polizeigewalt. Damit wäre auch eine Verbesserung der Wirtschaftslage verbunden. Zwecks Stärkung der Rechtsstaatlichkeit müsste nicht nur die Justiz, sondern auch das Polizeiwesen reformiert werden. Der Erfolg solcher Bemühungen wird wesentlich von der Stärkung der Zivilgesellschaft beeinflusst. Ob andere diskutierte Reformen, wie zum Beispiel Wahlrechts- und Verfassungsreformen, durchsetzbar oder sinnvoll sind, ist zweifelhaft.

Es bleibt abzuwarten, ob Jamaika auf den bisherigen Wirtschaftsreformen angesichts von Armut, Arbeitslosigkeit, beträchtlicher Verschuldung und Budgetdefizit aufbauen kann. Die Regierung wird aufgrund ihrer massiven Zahlungsverpflichtungen und ihres Haushaltsdefizits weiterhin den Rezepten des IWF folgen. Nach mittlerweile jahrzehntelanger Befolgung der Auflagen des IWF hat Jamaika zwar wichtige, aber noch immer keine bahnbrechenden Entwicklungsfortschritte erzielt. Selbst die unilateralen Handelspräferenzen haben wenig zur ökonomischen Weiterentwicklung beigetragen. Inwiefern sich die jamaikanische Volkswirtschaft, die schon bisher kaum wettbewerbsfähig war, im für 2005 vorgesehenen gesamtamerikanischen Freihandel bewähren soll, ist bisher

nen gesamtamerikanischen Freihandel bewähren soll, ist bisher nicht befriedigend geklärt worden, woran auch die häufig zu lesenden mahnenden Appelle, sich auf den kommenden Wettbewerb einzustellen, nichts ändern.