

# KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

## AUF DEM WEG ZU EINER NEUEN ENTWICKLUNGSAGENDA



■ **Deutschland – ein „Entwicklungsland“: Mit der „Agenda 2030“ auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft**  
*Winfried Weck*

■ **Die „Agenda 2030“ – mehr Privatisierung, weniger Demokratie? Neue Weichenstellung in der globalen und europäischen Entwicklungspolitik**  
*Sabina Wölkner*

■ **Illicit Financial Flows als Entwicklungshindernis**  
*Andrea E. Ostheimer*

■ **Ist es an der Zeit, die EU-Strategie zu überdenken? Die Rolle der Europäischen Union in den palästinensischen Gebieten und dem israelisch-palästinensischen Konflikt**  
*Julia Bimler /  
Hans Maria Heÿn*

■ **Die neue australische Flüchtlingspolitik und ihre Auswirkungen auf Kambodscha und Südostasien**  
*Denis Schrey /  
Tobias Schneider*

■ **Ist nach der Krise vor der Krise? Ausblick auf die Präsidentschaftswahlen 2015 in der Côte d'Ivoire**  
*Valentin Katzer*





**KAS**  
**AUSLANDSINFORMATIONEN**  
**9 | 15**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



## EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

wie viele Flüchtlinge kann und sollte Deutschland aufnehmen? Wie lässt sich eine gerechte Lastenverteilung in Europa organisieren? Und welche Folgen hat der Zustrom Hunderttausender für den Zusammenhalt der betroffenen Gesellschaften? Das sind nur einige der vielen Fragen, die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland und Europa derzeit gleichermaßen umtreiben. Wenig Aufmerksamkeit erfährt dabei jedoch ein Aspekt, den Bundeskanzlerin Merkel anlässlich des Entwicklungsgipfels der Vereinten Nationen in New York dementsprechend deutlich hervorgehoben hat: „Wer das Leid derjenigen sieht, die ihre Heimat hinter sich lassen und sich anderswo Schutz und Zukunft erhoffen, wer auch die Herausforderung für die Länder kennt, die Flüchtlinge aufnehmen, der weiß, dass es letztlich nur eine Lösung gibt: Wir müssen den Ursachen für Flucht und Vertreibung entgegenwirken.“

Wer den Ursachen von Flucht und Vertreibung dauerhaft entgegenwirken will, braucht einen langen Atem – das ist die Kernbotschaft der auf dem Gipfel verabschiedeten so genannten Agenda 2030, die folgerichtig „Agenda für nachhaltige Entwicklung“ heißt. Was es mit nachhaltiger Entwicklung auf sich hat, welche Ziele die Staatengemeinschaft in Zukunft verfolgt, wie die neue Entwicklungsagenda zu bewerten ist und inwiefern auch Deutschland neuerdings ein „Entwicklungsland“ ist, damit beschäftigen sich Winfried Weck und Sabina Wölkner in ihren Beiträgen zu dieser Ausgabe.

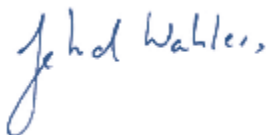
Welchen konkreten Herausforderungen sich Entwicklungszusammenarbeit jenseits von Gipfeln und Agenden gegenübersteht, verdeutlicht dagegen der Beitrag von Andrea Ostheimer zu illegalen Finanzströmen. Seit Jahren übersteigt das Volumen so genannter Illicit Financial Flows in Subsahara-Afrika das Volumen der dort geleisteten Entwicklungshilfe bei weitem. Das heißt im Umkehrschluss: Sollte es gelingen, illegale Finanzströme in der Region zu unterbinden, wären viele afrikanische Staaten zumindest potenziell in der Lage, ihre Entwicklungsanstrengungen von heute auf morgen selbst zu finanzieren.

Zu jenen Staaten Subsahara-Afrikas, die in hohem Maße von illegalen Finanztransaktionen betroffen sind, gehört auch die Côte d'Ivoire, wo Ende Oktober Präsidentschaftswahlen stattfinden. Da es im Anschluss an die letzte Wahl zu blutigen Auseinandersetzungen mit mehr als 3.000 Toten gekommen war, beschäftigt sich Valentin Katzer in seinem Beitrag nicht nur mit den Wahlchancen einzelner Kandidaten, sondern auch mit dem Konfliktpotenzial des anstehenden Urnengangs.

Mit welchen Herausforderungen externe Akteure der Entwicklungszusammenarbeit gerade in Konfliktregionen konfrontiert sind, zeigt der Beitrag von Julia Bimler und Hans Maria Heÿn über das langjährige Engagement der Europäischen Union beim Aufbau eines palästinensischen Staates. Bimler und Heÿn plädieren dafür, dass die Europäische Union mehr Verantwortung im israelisch-palästinensischen Konflikt übernimmt – nicht zuletzt um sicherzustellen, dass das Geld der europäischen Steuerzahler nicht in die Fortschreibung des Status quo, sondern in eine dauerhafte Lösung des Konflikts fließt.

Mit den Folgen von Flucht und Vertreibung hat derweil nicht nur Europa zu kämpfen. Auch Australien sieht sich seit einiger Zeit mit stark ansteigenden Flüchtlingszahlen konfrontiert und hat darauf zuletzt mit einer auf Abschottung ausgerichteten Politik reagiert. Denis Schrey und Tobias Schneider bezweifeln in ihrem Beitrag allerdings, dass die so genannte Pazifische Lösung das Flüchtlingsproblem tatsächlich lösen kann, und plädieren stattdessen für die Rückkehr zu einer „humanitären Flüchtlingspolitik“.

Jenseits aller Debatten um deutsche Aufnahmebereitschaft und australische Abschottungstendenzen gilt jedoch: Die effizienteste Flüchtlingspolitik ist immer noch die, die dafür sorgt, dass Flüchtlingsströme erst gar nicht entstehen. Daran hat Angela Merkel in ihrer New Yorker Rede erinnert, und dazu einen Beitrag zu leisten, ist auch die Aufgabe der politischen Stiftungen.



Dr. Gerhard Wahlers  
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de



## Inhalt

### 2 | EDITORIAL

#### **Auf dem Weg zu einer neuen Entwicklungsagenda**

- 6 | DEUTSCHLAND – EIN „ENTWICKLUNGSLAND“:  
MIT DER „AGENDA 2030“ AUF DEM WEG IN EINE  
NACHHALTIGE ZUKUNFT**  
*Winfried Weck*
- 24 | DIE „AGENDA 2030“ – MEHR PRIVATISIERUNG,  
WENIGER DEMOKRATIE? NEUE WEICHENSTELLUNG  
IN DER GLOBALEN UND EUROPÄISCHEN  
ENTWICKLUNGSPOLITIK**  
*Sabina Wölkner*
- 42 | ILLICIT FINANCIAL FLOWS ALS  
ENTWICKLUNGSHINDERNIS**  
*Andrea E. Ostheimer*
- 60 | IST ES AN DER ZEIT, DIE EU-STRATEGIE ZU  
ÜBERDENKEN? DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN  
UNION IN DEN PALÄSTINENSISCHEN GEBIETEN UND  
DEM ISRAELISCH-PALÄSTINENSISCHEN KONFLIKT**  
*Julia Bimler / Hans Maria Heÿn*

#### **Weitere Themen**

- 77 | DIE NEUE AUSTRALISCHE FLÜCHTLINGSPOLITIK  
UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF KAMBODSCHA UND  
SÜDOSTASIEN**  
*Denis Schrey / Tobias Schneider*
- 95 | IST NACH DER KRISE VOR DER KRISE? AUSBLICK  
AUF DIE PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN 2015 IN DER  
CÔTE D'IVOIRE**  
*Valentin Katzer*

# DEUTSCHLAND – EIN „ENTWICKLUNGSLAND“

MIT DER „AGENDA 2030“ AUF DEM WEG  
IN EINE NACHHALTIGE ZUKUNFT

*Winfried Weck*



Winfried Weck ist Koordinator für Entwicklungspolitik und Menschenrechte der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

2015, das Jahr der Gipfel, ist für die Weltgemeinschaft ein zentrales, vielleicht sogar das bedeutendste Jahr nach 1992, dem Jahr der wegweisenden VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio, auf der die Agenda 21 und vier weitere Grundsatzdokumente zur nachhaltigen Entwicklung verabschiedet wurden.<sup>1</sup>

Bereits die so genannte Wiederauffüllungskonferenz der Globalen Allianz für Impfstoffe und Immunisierung (GAVI) am 27. Januar in Berlin und der G7-Gipfel von Elmau am 7. und 8. Juni stellten für das Jahr 2015 wichtige und erfolgreiche Auftaktveranstaltungen mit großer Ausstrahlungskraft auf die weitere Gipfelagenda dar.<sup>2</sup> Als eigentliche Höhepunkte des Jahres gelten jedoch die VN-Vollversammlung in New York vom 25. bis 27. September und der Klimagipfel COP21 in Paris am 7. und 8. Dezember, da in New York die versammelten Staats- und Regierungschefs die Agenda für nachhaltige Entwicklung, die so genannte Agenda 2030,

- 1 | Dabei handelte es sich um (1) die 27 Grundsätze umfassende Rio-Deklaration (offiziell: Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung), die erstmals global das Recht auf nachhaltige Entwicklung (*sustainable development*) festschreibt; (2) die Klimaschutz-Konvention, die eine Reduzierung von Treibhaus-Emissionen um 60 Prozent bis zum Jahr 2050 vorsah; (3) die Biodiversitätskonvention zum Schutz der biologischen Vielfalt und (4) die Walddeklaration als unverbindliche Absichtserklärung zur ökologischen Bewirtschaftung von Wäldern.
- 2 | Die GAVI-Impfallianz ist eine von der Bill und Melinda Gates-Stiftung im Jahr 2000 gegründete öffentlich-private Partnerschaftsinitiative mit dem Ziel, einen weltweiten Impfschutz für Kinder sicherzustellen. Das ursprüngliche Finanzvolumen von ca. 750 Millionen US-Dollar reichte aus, um 440 Millionen Kinder gegen lebensbedrohende Krankheiten wie Diphtherie, Tetanus, Gelbfieber und Keuchhusten zu immunisieren. Mit der Finanzierungskonferenz in Berlin, deren Schirmherrschaft Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel übernommen hatte, konnte die Finanzierung von Impfungen für weitere 330 Millionen Kinder gesichert werden.



beschlossen und in Paris eine rechtsverbindliche Vereinbarung zur weltweiten Emissionsreduktion von Treibhausgasen angenommen werden soll. Beide Konventionen können den gemeinsamen Ausgangspunkt für eine neue Ära der globalen Kooperation bilden, wenn alle Nationen die künftigen Bedrohungen ernst nehmen und die sich daraus ergebenden Herausforderungen annehmen. Die bereits Mitte Juli in Addis Abeba durchgeführte dritte Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung setzte erste Eckpunkte der notwendigen monetären Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Agenda 2030.<sup>3</sup>

Dieser Beitrag hält eingangs Rückschau auf die verschiedenen historischen Wegmarken, die die Weltgemeinschaft von Rio bis heute gesetzt hat, und will so die Diskussion um die Agenda 2030 in einen nachvollziehbaren historischen Kontext stellen. In der Folge werden die Inhalte der Agenda 2030 beleuchtet. Es soll aufgezeigt werden, dass diese nicht auf die Liste der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) reduziert werden kann, sondern ein globales Gesamtprojekt darstellt, das es in dieser Form noch nicht gegeben hat und deshalb die Weltgemeinschaft mit einer Vielzahl neuer Herausforderungen konfrontieren wird.

## **DER LANGE WEG VON DER AGENDA 21 ZUR AGENDA 2030**

1992: Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch der Sowjetunion schien sich ein neues und deutlich friedlicheres Zeitalter abzuzeichnen. Die Aufbruchsstimmung, die mit der in den frühen 1990er Jahren postulierten *New World Order* einherging, manifestierte sich insbesondere in der Hoffnung, den globalen Umwelt-, Klima- und Entwicklungsherausforderungen mit ebenso globalen Antworten und Aktionen begegnen zu können. Dass der „Umweltschutz“ sich zur zentralen Zukunftsaufgabe entwickeln würde, war vielen Politikern, Wissenschaftlern und Experten bereits nach dem berühmten, 1972 veröffentlichten Bericht *Die Grenzen des Wachstums* des Club of Rome, spätestens aber nach dem so genannten Brundtland-Bericht von 1987 klar.<sup>4</sup> Gerade in Deutschland waren sich aber auch breite Bevölkerungsschichten dieser neuen Umweltherausforderungen durchaus

- 3 | Die erste VN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung der Millennium Development Goals (MDGs) fand 2002 im mexikanischen Monterrey statt, gefolgt von einer zweiten Konferenz in Doha 2008.
- 4 | Damit ist der Bericht „Our Common Future“ der VN-Kommission für Umwelt und Entwicklung unter dem Vorsitz der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland gemeint.

bewusst: Waldsterben und saurer Regen, Ozonloch, Abholzung der Urwälder und nicht zuletzt die Anti-Atomkraftbewegung hatten deutliche Spuren hinterlassen. Und mit dem Wegfall des bis dato alles determinierenden Ost-West-Konfliktes stand nun der Weg offen, sich auch auf globaler Ebene und mit einem hohen Maß an Euphorie und Enthusiasmus an die Lösung der Umweltprobleme zu machen. In diesem Geist verabschiedeten 1992 die 108 in Rio zusammengekommenen Staats- und Regierungschefs aus aller Welt die Agenda 21, die eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung (*sustainable development*) zur zentralen weltweiten Herausforderung für das 21. Jahrhundert erklärte.



Abgestorbene Fichten: Waldsterben und saurer Regen waren in den 1980er Jahren hitzig debattierte Themen in der Bundesrepublik. Die in diesem Zeitraum einsetzende Sensibilisierung der Gesellschaft für Nachhaltigkeit hat sich bis heute fortgesetzt. | Quelle: © R. Kaufung, picture alliance/ blickwinkel.

Diese historische, richtungweisende Konferenz von Rio bildete den Auftakt für eine Reihe von Folgekonferenzen zu verschiedenen Themenschwerpunkten, denen allen aber die Idee der nachhaltigen Entwicklung zugrunde lag: 1993 die Menschenrechtskonferenz in Wien und die Weltwaldkonferenz in Jakarta, 1994 die VN-Weltbevölkerungskonferenz in Kairo und die VN-Artenschutzkonferenz in Nassau, 1995 die IV. Weltfrauenkonferenz in Beijing, der Weltsozialgipfel in Kopenhagen und die VN-Klimakonferenz in Berlin, der ersten Vertragsstaatenkonferenz der VN-Klimaschutzkonvention (COP1), 1996 der Welternährungsgipfel in Rom und HABITAT II in Istanbul (VN-Konferenz für menschliche Siedlung), 1997 die

VN-Klimakonferenz in Kyoto (COP3) mit der Verabschiedung des gleichnamigen Protokolls und die Weltwüstenkonferenz in Rom.

Diese erste Reihe von Weltkonferenzen mündete im Jahr 2000 im bis dahin größten Treffen von Staats- und Regierungschefs, dem „Millenniumsgipfel“ der Vereinten Nationen in New York, auf dem 189 VN-Mitgliedstaaten die Millenniumserklärung verabschiedeten. Diese beschrieb vier Handlungsbereiche für die Sicherung der globalen Zukunft:

1. Frieden, Sicherheit und Abrüstung
2. Entwicklung und Armutsbekämpfung
3. Schutz der Umwelt
4. Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung

Auf dieser Grundlage erarbeitete eine aus Vertretern von UNO, Weltbank, OECD und verschiedenen Nicht-Regierungsorganisationen zusammengesetzte Expertengruppe eine Liste von acht Zielen, die von VN-Generalsekretär Kofi Annan im September 2001 unter dem Titel „Road Map for the Implementation of the Millennium Development Goals“ der Weltöffentlichkeit vorgestellt wurde. Diese Millenniumsziele (MDGs) stellten die konsequente Weiterentwicklung der Entwicklungsziele dar, die im Rahmen der VN-Konferenzen in den 1990er Jahren international vereinbart worden waren. Bis 2015 sollten

**Die Millenniumsziele stellten die konsequente Weiterentwicklung der Entwicklungsziele dar, die im Rahmen der VN-Konferenzen in den 1990er Jahren international vereinbart worden waren.**

1. die extreme Armut und der Hunger beseitigt,
2. die allgemeine Grundschulbildung verwirklicht,
3. die Gleichstellung der Geschlechter gefördert und die Rolle der Frau gestärkt,
4. die Kindersterblichkeit gesenkt,
5. die Gesundheit von Müttern verbessert,
6. HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpft,
7. die ökologische Nachhaltigkeit gesichert und
8. eine weltweite Entwicklungspartnerschaft aufgebaut

werden. Zusätzliche Zielvorgaben und Indikatoren definierten zudem genauer, was erreicht werden sollte. Beispielsweise lauteten für das erste Ziel zwei der drei Zielvorgaben, dass zwischen 1990 und 2015 sowohl die Anzahl der Menschen, die weniger als einen US-Dollar pro Tag verdienen, als auch die Anzahl der hungrigen Menschen um die Hälfte reduziert werden sollten. Die

dritte Zielvorgabe forderte die Verwirklichung von produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen.<sup>5</sup>

**Die Millenniumsziele erhielten keinen völkerrechtsverbindlichen Rahmen. Nicht erfolgte Zielerreichung kann weder eingeklagt werden noch ist sie mit rechtlichen Konsequenzen verbunden.**

Grundsätzlich richteten sich die MDGs direkt an die Entwicklungsländer (selbst die im ersten Moment global erscheinenden Ziele 7 und 8), jedoch erhielten sie keinen völkerrechtsverbindlichen Rahmen. Nicht erfolgte Zielerreichung kann daher weder eingeklagt werden noch ist sie mit rechtlichen Konsequenzen verbunden. Außerdem blieb unklar, welche Verantwortung den Industrieländern bei der Zielerreichung zukommen sollte. So blieb es letztendlich jedem einzelnen Geberland überlassen, in welcher Höhe und Form es seine Beiträge mit welchem Entwicklungsland umsetzen wollte.

Die beiden MDG-Zwischenbilanzgipfel 2005 und 2010 in New York stellten wichtige Zäsuren dar, um einerseits zu beleuchten, welche Erfolge bis dahin erreicht worden waren, und andererseits zu klären, bei welchen Zielen mit welchen Strategien nachgesteuert werden musste. 2010 verabschiedeten die unter dem Eindruck der globalen Finanzkrise stehenden Vertreter der 150 Teilnehmerstaaten darüber hinaus eine „Aktions-Agenda“ zur Effizienzsteigerung des weltweiten MDG-Engagements, die sich insbesondere den finanziellen Aspekten des MDG-Prozesses widmete. So wurde festgestellt, dass die internationalen Finanzinstitutionen sich umfangreichen Reformen und Modernisierungsmaßnahmen unterwerfen und die Geberländer die Ergebnisse der beiden Konferenzen zur Entwicklungsfinanzierung von Monterrey 2002 und Doha 2008 zügig umsetzen müssten. Zudem wurde explizit die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer betont, vor allem auch hinsichtlich der Akquise von Eigenmitteln zur Entwicklungsfinanzierung, z.B. über die Implementierung fairer und funktionierender nationaler Steuersysteme. In diesem Zusammenhang warb die Bundesregierung um eine verbesserte internationale Koordination des globalen Entwicklungsengagements sowie eine Erhöhung der Mitteleffizienz.<sup>6</sup> Einig waren sich die Gipfelteilnehmer auch

5 | Eine sehr gute Übersicht über die MDGs, deren Zielvorgaben und Indikatoren, die erreichten Ergebnisse (basierend auf dem Millenniums-Entwicklungszielbericht 2014 der VN) und die deutschen Beiträge hierzu bietet das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), [http://bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/ziele/ziele/MDGs\\_2015](http://bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/ziele/MDGs_2015) [25.08.2015].

6 | Ebd.

darüber, dass der MDG-Prozess über das Jahr 2015 hinaus bis zur endgültigen Umsetzung aller Ziele fortgesetzt werden müsse.<sup>7</sup>

Der eigentliche Impuls für die inhaltliche Gestaltung der Agenda 2030 erfolgte indes weniger im Rahmen des MDG-Prozesses. Vielmehr handelte es sich hierbei um eines der zentralen Ergebnisse der so genannten Rio+20-Konferenz im Jahr

2012, die anlässlich des 20. Jahrestages der historischen Rio-UNCED-Konferenz von 1992 erneut in Rio de Janeiro organisiert worden war. Auf dem offiziell „VN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung“ (United Nations

**Auf der „VN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung“ einigten sich die Teilnehmerländer darauf, einen Prozess zur Ausarbeitung von Zielen für nachhaltige Entwicklung zu initiieren.**

Conference on Sustainable Development, UNCSD) genannten Gipfel verabschiedeten die 190 Teilnehmerländer ein Abschlussdokument mit dem Titel „The World We Want“ und einigten sich darauf, einen Prozess zur Ausarbeitung von Zielen für nachhaltige Entwicklung, die auf den MDGs aufbauen sollten, zu initiieren und diesen mit dem MDG-Prozess nach 2015 zu verschmelzen. Die Unterzeichnerstaaten kamen überein, dass diese neu zu definierenden Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) zehn Grundbedingungen erfüllen müssten: Sie sollten

1. auf der in Rio 1992 beschlossenen Agenda 21 und dem auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD) von Johannesburg 2002 verabschiedeten Implementierungsplan aufbauen,
2. alle Rio-Prinzipien respektieren,
3. im Einklang stehen mit dem geltenden Internationalen Recht,
4. alle bisherigen internationalen Vereinbarungen einbinden,
5. zur vollständigen Implementierung der Ergebnisse aller wichtigen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgipfel beitragen,
6. aus Gründen der Effizienz sich auf vorrangige Bereiche der nachhaltigen Entwicklungsagenda konzentrieren,
7. sich an alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, die wirtschaftliche, die soziale und die Umweltdimension, richten und diese in ausgewogener Weise einbeziehen und verbinden,
8. als integrativer Bestandteil der Agenda 2030 der Vereinten Nationen wirken,
9. nicht die Ziel- und Stoßrichtung der MDGs verwässern und

7 | Zur Bewertung des MDG-Prozesses siehe auch den Beitrag von Sabina Wölkner in dieser Ausgabe.

10. alle relevanten Akteure in den SDG-Prozess einbinden und deren aktive Teilhabe fördern.<sup>8</sup>

Des Weiteren sollten die SDGs aktionsorientiert, konzise, leicht vermittelbar, in ihrer Zahl überschaubar, ambitioniert, in ihrem Wesen global und in ihrer Anwendbarkeit universell, also auf alle Staaten übertragbar sein.



2012 in Brasilien: Bei der so genannten Rio+20-Konferenz erfolgte die inhaltliche Grundausrichtung der Agenda 2030. | Quelle: © Antonio Lacerda, picture alliance / dpa.

Im Abschlussdokument wurde der VN-Generalsekretär mit der Bildung einer internationalen Open Working Group (OWG) zur Erstellung eines Formulierungsvorschlags der Sustainable Development Goals beauftragt. Zwischen 14. März 2013 und 18. Juli 2014 tagte die 30 Mitglieder zählende Open Working Group 13 Mal in rotierender Konstellation, um die Beteiligung aller Welt-Regionen und Interessenvertretungen zu garantieren, bis sie der 68. VN-Generalversammlung am 8. September 2014 ihren offiziellen Vorschlag für die Ziele für nachhaltige Entwicklung vorlegen konnte. Deutschland teilte sich seinen Sitz in der OWG mit Frankreich und der Schweiz. Die im OWG-Vorschlag aufgenommenen Überlegungen zur Verknüpfung von Entwicklung und Nachhaltigkeit, das Prinzip der globalen Partnerschaft und die weltweite Gültigkeit der Ziele tragen eine deutlich deutsche Handschrift.

8 | Vgl. VN, Division for Sustainable Development, Sustainable Development Knowledge Platform, <https://sustainabledevelopment.un.org/topics> [27.07.2015].

## DIE AGENDA FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG: AGENDA 2030

Von 25. bis 27. September 2015 fand in New York der „VN-Gipfel zur Annahme der Agenda 2030“ statt,<sup>9</sup> an dem die Repräsentanten nahezu aller 193 Mitgliedstaaten teilnahmen und auf dem die Agenda 2030 offiziell verabschiedet wurde. Ihre Aufgabe bestand darin, die Inhalte der Agenda für nachhaltige Entwicklung zu diskutieren, diese jedoch möglichst unverändert anzunehmen. Unverändert deshalb, weil der Vorschlag der Open Working Group einen Kompromiss darstellt, den infrage zu stellen den gesamten Agenda 2030-Prozess erheblich verzögern würde.

Zunächst einmal gilt es festzuhalten, dass die Agenda 2030 nicht nur aus den SDGs, sondern aus insgesamt vier Teilen besteht:

1. der politischen Erklärung der Unterzeichnerstaaten (*declaration*),
2. den Zielen für nachhaltige Entwicklung und den Unterzielen bzw. Sollvorgaben (*Sustainable Development Goals SDG and targets*),
3. den finanziellen Mitteln zu Umsetzung derselben (*Means of Implementation MoI*) sowie
4. den Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung (*Follow-up and Review*).

Der im Zentrum der Fachdiskussion stehende SDG-Katalog mit den Zielen und Sollvorgaben bildet damit zwar den Kern, aber dennoch nur einen Teil eines Gesamtpakets, das aufgrund der Erfahrungen aus dem MDG-Prozess geschnürt worden ist.

### 1. Die politische Erklärung

Bei der *declaration* handelt es sich um das politische Bekenntnis der Unterzeichnerstaaten zur Umsetzung der Ziele der Agenda für nachhaltige Entwicklung. Die Inhalte dieser von staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren akzeptierten Willenserklärung mit dem Arbeitstitel „Transforming Our World – A Call for Global Action“ wurden bereits im Februar 2015 auf zwischenstaatlicher Ebene in

9 | Vgl. VN, Division for Sustainable Development, Sustainable Development Knowledge Platform, „United Nations Sustainable Development Summit 2015“, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit> [25.08.2015].

New York diskutiert. Sie soll insgesamt 15 Paragraphen umfassen und einen Umfang von drei Seiten nicht überschreiten.<sup>10</sup>

**Die SDGs gelten erst dann als erfüllt, wenn alle Länder und Gruppen diese erreicht haben. Keine soziale Gruppe, kein Land soll von dem Agenda 2030-Prozess ausgeschlossen sein.**

*Leave no one behind* ist eines der wichtigen Prinzipien, die in der Deklaration verankert sind. Die SDGs gelten erst dann als erfüllt, wenn alle Länder und Gruppen diese erreicht haben. Keine soziale Gruppe, kein Land soll von dem Agenda 2030-Prozess ausgeschlossen sein oder diesem nicht folgen können. Weitere Prinzipien sind die Menschenrechte als Grundlage allen Handelns, das Streben nach struktureller Transformation, die Integration der verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Wirtschaft und Soziales sowie eine verstärkte globale Partnerschaft.

Die zentrale Aussage versteckt sich allerdings in einem hinteren Paragraphen der Erklärung und besteht in der „Universalität“ der Agenda 2030. Waren die MDGs noch als unmittelbare Aufgabe für die Entwicklungsländer konzipiert, zu deren Umsetzung der globale Norden seine selbstbestimmten Unterstützungsbeiträge leisten konnte, sind die SDGs so abgefasst, dass sie eine globale Herausforderung darstellen, der sich *alle* Länder der Erde stellen müssen. Unser Planet wird ganzheitlich als die „EineWelt“<sup>11</sup> aufgefasst, die traditionelle Aufteilung in Entwicklungs- und Industrieländer, Nord und Süd, Nehmer und Geber wird obsolet, weil wir alle unsere spezifischen Aufgaben zur Gestaltung einer nachhaltigen, für kommende Generationen lebenswerten Zukunft unseres Planeten erledigen müssen. Zugespißt formuliert: Seit September 2015 ist Deutschland genauso ein „Entwicklungsland“ wie Peru, Gambia und Bangladesch. Der Begriff des Entwicklungslandes wird – wenn die SDGs einmal greifen – gänzlich überholt sein und durch neue Realitäten ersetzt werden, in denen es zwar immer noch Arm und Reich geben wird, aber weniger auf staatlicher Ebene, sondern innerhalb der einzelnen Gesellschaften. Diese Entwicklung ist keine Zukunftsvision, sondern bereits stattfindende globale Wirklichkeit, die schon heute in einer Vielzahl von Ländern in den unterschiedlichsten Regionen der Welt beobachtet werden

10 | VN, Division for Sustainable Development, Sustainable Development Knowledge Platform, „Discussion Document for Declaration“, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6155\\_Discussion%20Document%20for%20for%20Declaration%2019%20Feb.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6155_Discussion%20Document%20for%20for%20Declaration%2019%20Feb.pdf) [25.08.2015]. Verabschiedete Fassung zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht vorliegend.

11 | Diese Schreibweise wird mittlerweile offiziell in den Publikationen des BMZ verwendet.



kann. Die Universalität der Agenda 2030 ist daher weder eine abstrakte Idee noch ein utopisches Lippenbekenntnis. Vielmehr ist sie die Konsequenz aus einer fairen und gerechten globalen Aufgabenverteilung, die sich nicht nur an Staaten und ihre jeweiligen Regierungen richtet, sondern eben auch an die Regionen und Kommunen, an die Gesellschaft ebenso wie an den Einzelnen und seine Familie, an zivilgesellschaftliche Akteure ebenso wie regional oder international tätige Wirtschaftsunternehmen. Diese ganzheitliche Auffassung von Verantwortungsübernahme verkörpert den zweiten wesentlichen Aspekt der Universalität in der Agenda 2030.

## **2. Die Ziele der nachhaltigen Entwicklung – *Sustainable Development Goals***

Die Open Working Group ist bei der Ausarbeitung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zwar den beiden letztgenannten Anforderungen aus der Rio+20-Erklärung nachgekommen („in ihrem Wesen global und in ihrer Anwendbarkeit universell, also auf alle Staaten übertragbar“ zu sein), steht aber mit 17 Zielen und 169 Unterzielen (!) im deutlichen Gegensatz zu den erstgenannten Anforderungen („leicht vermittelbar, in ihrer Zahl überschaubar“ zu sein). Anscheinend bestand hier für die Mitglieder der OWG ein unüberwindliches Hindernis, denn begründet wurde die hohe Zahl an Zielen gerade mit dem Anspruch auf deren Universalität. Da sich die SDGs und ihre Unterziele an alle Akteure weltweit richten, mussten auch deren vielfältige Interessenlagen, Wünsche und Forderungen mit in den SDG-Katalog aufgenommen werden. Dies hat zur Konsequenz, dass nicht alle Ziele, geschweige denn alle Sollvorgaben von allen Akteuren gleichzeitig in Angriff genommen werden können oder sollen. Nur eine kleine Gruppe von Staaten, unter ihnen Deutschland, wird sich daher der Selbstverpflichtung stellen, die Umsetzung aller 17 Ziele voranzutreiben, sowohl unmittelbar im eigenen Land als auch über den Weg multi- oder bilateraler Zusammenarbeit in Partnerländern, um diese bei ihren Bemühungen um die Erreichung der SDGs zu unterstützen. Denn so wenig wie beispielsweise in Deutschland nationale Pläne zur Beseitigung von Hunger benötigt werden (Ziel 2: Hunger beenden, Ernährungssicherheit und höherwertige Ernährung erreichen und

**Nicht alle SDG-Ziele können oder sollen von allen Akteuren gleichzeitig in Angriff genommen werden. Nur eine kleine Gruppe von Staaten wird sich daher der Selbstverpflichtung stellen.**

nachhaltige Landwirtschaft fördern),<sup>12</sup> so wenig sind essenzielle Beiträge zum Ziel 14 (Ozeane, Meere und maritime Ressourcen schützen und nachhaltig nutzen) von Binnenländern wie Bolivien, der Slowakei oder Usbekistan zu erwarten. Ziel 2 verdeutlicht zugleich, dass bestimmte Teilaspekte eines Ziels für ein Land von geringer Relevanz hinsichtlich der nationalen Umsetzung sein können (im Fall Deutschland: Hunger beenden), andere Teilaspekte aber durchaus noch Herausforderungen darstellen (nachhaltige Landwirtschaft fördern).



Viehhaltung und Solarenergie: Während Deutschland zwar keine nationalen Projekte gegen Hunger benötigt, ist die Förderung nachhaltiger Landwirtschaft ein wichtiger Teilaspekt der SDGs. | Quelle: © Ringo Chiu, picture alliance / ZUMA Press.

Trotz derartiger Erklärungsmuster hat sich die vor allem von vielen nationalen wie internationalen Nicht-Regierungsorganisationen geäußerte Kritik auf die große Zahl an Zielen und Unterzielen konzentriert, meist mit Hinweis auf die griffig formulierten acht

12 | Vielmehr bräuchten wir Pläne, wie wir den gigantischen Berg weggeworfener Lebensmittel in Deutschland abbauen. Nach einer im März 2012 veröffentlichten Studie der Universität Stuttgart, die im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft angefertigt wurde, fallen jährlich ca. elf Millionen Tonnen weggeworfener Lebensmittel allein in Deutschland an. Dies entspricht 135 Kilogramm Lebensmittelabfall pro Einwohner pro Jahr! Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, „Ermittlung der Mengen weggeworfener Lebensmittel und Hauptursachen für die Entstehung von Lebensmittelabfällen in Deutschland. Zusammenfassung einer Studie der Universität Stuttgart (März 2012)“, [http://bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/WvL/Studie\\_Lebensmittelabfaelle\\_Faktenblatt.pdf](http://bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/WvL/Studie_Lebensmittelabfaelle_Faktenblatt.pdf) [25.08.2015].

Millennium Development Goals.<sup>13</sup> Wie sollen 17 Ziele und 169 Unterziele an breite Bevölkerungsschichten vermittelt werden, so die häufig gestellte Frage. VN-Generalsekretär Ban Ki-moon reagierte hierauf in seinem am 4. Dezember 2014 vorgestellten Synthesebericht zur Agenda 2030, in dem er insgesamt sechs Prinzipien vorstellte, unter welche die 17 SDGs subsumiert werden können. Hierbei vermied er aber eine klare Zuweisung der einzelnen SDGs zu bestimmten Prinzipien, da die Inhalte einiger SDGs durchaus mehr als nur einem Prinzip zugeordnet werden können. Die Prinzipien untergliedern die SDGs in die Bereiche

- Würde des Menschen (*dignity*): zur Beendigung von Armut und zur Bekämpfung von Ungleichheit;
- Wohlstand (*prosperity*): zur Förderung einer starken, inklusiven und transformativen Wirtschaft;
- Recht und Gerechtigkeit (*justice*);
- Partnerschaft (*partnership*): zur Stärkung der globalen Solidarität für nachhaltige Entwicklung;
- Unser Planet (*planet*): zum Schutz unseres Ökosystems für alle Gesellschaften und unsere Kinder;
- Mensch und Gesellschaft (*people*): zur Sicherung gesunden Lebens, von Wissen und Kenntnissen und der Einbindung von Frauen und Kindern.<sup>14</sup>

Wenn es jedoch tatsächlich um die Vermittlung der Inhalte der Agenda an die Menschen in aller Welt geht, werden wohl weder die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung selbst noch die sechs Prinzipien eine Rolle spielen, sondern in erster Linie indirekte Wege, die bestimmte Inhalte der Agenda 2030 für jedermann erfahrbar machen. Beispiel hierfür ist das vom Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ins Leben gerufene Textilbündnis sowie das dazugehörige Textilsiegel mit downloadbarer App, über die man sich über den Wert und die Inhalte von Öko- und/oder Fairtrade-Siegeln im Textilbereich informieren kann. Obwohl man hier als Verbraucher unmittelbar angeregt wird, ökologisch und sozial „saubere“ sowie gesundheitsgerecht produzierte Textilien zu kaufen, ist man sich nur indirekt bewusst, dass man gerade einen kleinen, aber in der Masse eben

13 | Die teils kontroverse Diskussion um die 17 SDGs und den 169 Unterzielen wird auch in Wölkner, Fn. 7, beleuchtet.

14 | VN, „The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming all Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary General On the Post-2015 Agenda“, S. 14, [http://un.org/disabilities/documents/reports/SG\\_Synthesis\\_Report\\_Road\\_to\\_Dignity\\_by\\_2030.pdf](http://un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf) [25.08.2015].

wichtigen Beitrag zur weltweiten Implementierung nachhaltiger Produktions- und Lieferketten und damit zur Umsetzung der Agenda 2030 leistet.

Abb. 1

### Die sechs Prinzipien für nachhaltige Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung nach VN, Fn. 14, S. 20.

### 3. Die finanziellen Mittel zur Umsetzung der SDGs

Eine wichtige Erfahrung aus dem MDG-Prozess besteht darin, dass sich die Weltgemeinschaft möglichst zeitnah zur Einigung auf neue Ziele für nachhaltige Entwicklung auch um deren Finanzierung kümmern muss. In der ersten Phase des MDG-Prozesses wurde die Frage, wie die Umsetzung der MDGs finanziert werden sollte, erst im Rahmen der extra dafür einberufenen Conference on Financing for Development in Monterrey im März 2002 diskutiert und die Ergebnisse im so genannten Monterrey Consensus on Financing for Development oder kurz Monterrey I fixiert. Die Finanzierungsfragen standen also erst zwei Jahre nach der Verabschiedung der MDGs auf der internationalen Agenda! Allerdings ist mit Monterrey die Thematik der Entwicklungsfinanzierung dann

auch konsequent als elementarer Teil der globalen entwicklungspolitischen Debatte ins Bewusstsein aller Akteure gerückt, so dass bereits 2008 die Folgekonferenz in Doha (Monterrey II) stattfand.

Abb. 2

### Die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung. Für die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung:  
 ©©© The Global Goals for Sustainable Development,  
<http://globalgoals.org> [21.09.2015]. © racken.

Ausgehend von diesen Erfahrungen berief die 67. VN-Vollversammlung im September 2013 eine 30-köpfige Expertengruppe, die das Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing bildete, ein. Diese Gruppe sollte prüfen, welche Quellen der Entwicklungsfinanzierung zur Verfügung stünden und wie diese in effizientester Weise eingesetzt werden könnten. Daraus sollten dann die Strategien für die Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung ausgearbeitet werden und als Grundlage für die dritte VN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung dienen, die vom 13. bis 16. Juli 2015 in Addis Abeba stattfand.

Ziel der Konferenz war es, einen robusten Rahmen für die globale Entwicklungsfinanzierung der kommenden zehn bis 15 Jahre zu schaffen, der alle Finanzquellen miteinander verbindet und die bestmöglichen Synergien zwischen den zu finanzierenden Zielsetzungen der drei Dimensionen von nachhaltiger Entwicklung schafft. Darüber hinaus sollte ein Katalog von 100 nachvollziehbaren Maßnahmen erstellt werden, der von den einzelnen Ländern genutzt werden kann, um mittels konkreter politischer Aktionen zur Mobilisierung aller Ressourcen – Finanzen ebenso wie Technologie, Innovation und Handel – zur Erfüllung der Agenda für nachhaltige Entwicklung beitragen soll. Obwohl die Versammlung sich in letzter Konsequenz nicht auf die heftig diskutierte Errichtung einer VN-Steuerbehörde einigen konnte, stellte Generalsekretär Ban Ki-moon die positiven Ergebnisse der Konferenz in den Vordergrund: „The results here in Addis Abeba give us the foundation of a revitalised global partnership for sustainable development that will leave no one behind.“<sup>15</sup> Für andere Akteure insbesondere aus dem Bereich zivilgesellschaftlicher Organisationen blieben die Beschlüsse von Addis Abeba hinter den Erwartungen zurück. Sie erhofften sich weitere Zugeständnisse der OECD-Staaten hinsichtlich globaler Handelserleichterungen und der Errichtung eines internationalen Steuerregimes.<sup>16</sup>

Das Abschlussdokument der Konferenz von Addis Abeba wurde als Teil der Agenda 2030 dem VN-Sondergipfel zur Annahme vorgelegt.

15 | Vgl. Eliza Anyangwe, „Glee, relief and regret: Addis Abeba outcome receives mixed reception“, *The Guardian*, 16.07.2015, <http://gu.com/p/4ayhb/stw> [25.08.2015].

16 | Vgl. Wölkner, Fn. 7, S. 37 f.

#### 4. Die Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung

Neben der Absichtserklärung, dem Zielkatalog und dem Finanzierungsrahmen ist der umfangreiche Monitoring- und Evaluierungsmechanismus – *follow-up and review* – der vierte integrative Bestandteil der Agenda

**Alle Akteure sollen in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Fortschritte bei der Umsetzung der von ihnen erarbeiteten Nachhaltigkeitspläne von VN-Institutionen überprüft werden.**

für nachhaltige Entwicklung. Alle Akteure (Staaten und Regionen bzw. überstaatliche Institutionen wie die Europäische Union, Wirtschaftsunternehmen, große zivilgesellschaftliche Organisationen etc.) sollen in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Fortschritte bei der Umsetzung der von ihnen erarbeiteten Nachhaltigkeitspläne von Institutionen der Vereinten Nationen überprüft werden. Zuständiges Gremium hierfür wird das unter der Schirmherrschaft von ECOSOC stehende High Level Political Forum on Sustainable Development HLPF sein, das im September 2013 seine Arbeit aufgenommen hat. Neben seiner Monitoringfunktion des gesamten Agendaprozesses soll das HLPF eine politische Führungsrolle übernehmen, Empfehlungen aussprechen, Orientierung geben und als Bindeglied zwischen Politik und Wissenschaft fungieren.

Die Follow-up and Review-Verfahren dienen der Nachjustierung und Steuerung während der Durchführungsphase von Programmen und Maßnahmen, der Vergleichbarkeit von Maßnahmen zwischen einzelnen Staaten, der Identifikation von Best-Practice-Maßnahmen und zur Feststellung abschließender Ergebnisse nach der Beendigung von Programmen. Zugleich sollen sie gewährleisten, dass die Nachhaltigkeitspläne und Aktionsprogramme der einzelnen Akteure weder überzogene noch banale, sondern zwar ambitionierte, aber durchaus realisierbare Zielsetzungen verfolgen. Da in diesem Bereich nur in begrenztem Maße auf bisherige Erfahrungen zugegriffen werden kann, sind noch viele Fragen ungeklärt, die wohl erst während der Implementierungsphase ab 2016 praxisnahe Antworten erhalten werden (zum Beispiel die Frage nach der Freiwilligkeit, sich den Evaluierungen zu unterziehen, bzw. die nach deren Umfang und zeitlicher Abfolge). Deutschland will hier mit gutem Beispiel vorangehen und hat sich deshalb bereit erklärt, seinen nationalen Nachhaltigkeitsplan und die bisher erzielten Ergebnisse bereits 2016 einer umfassenden Evaluierung zu unterziehen.

## AUSBLICK

**Den Bekenntnissen und Willenserklärungen der einzelnen Akteure müssen konkrete Maßnahmen folgen – vom globalen bis hin zum lokalen und familiären Kontext.**

Damit stellt sich abschließend die Frage, ob sich die Menschheit mit der Agenda 2030 tatsächlich auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft befindet. Die realistische Antwort wird wohl lauten, dass trotz vieler zu erwartender Hindernisse und Rückschläge auf jeden Fall die richtige Richtung eingeschlagen worden ist. Gäbe es hierzu überhaupt eine Alternative? Klar ist, dass den Bekenntnissen und Willenserklärungen der einzelnen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure eine Vielzahl von Taten, Maßnahmen, Initiativen und Programmen folgen muss, die vom globalen über den zwischenstaatlichen, nationalen und regionalen bis hin zum lokalen und sogar familiären Kontext reichen müssen. Die Bildung eines ganzheitlichen Bewusstseins für Nachhaltigkeit wird dabei zum zentralen Begriff, zur eigentlichen Herausforderung avancieren. Sicher werden wir Überraschungen erleben, welche Länder, welche Institutionen in 15 oder 20 Jahren die Promotoren für nachhaltige Entwicklung sein werden. Nur wer langfristig relevante Beiträge zu leisten vermag, wird in einem immer problematischeren Umfeld Meinungs- und Aktionsführerschaft übernehmen können.

Mit der Verabschiedung der Agenda für nachhaltige Entwicklung ist die Aufgabe für alle Regierungen weltweit verbunden, auf der Grundlage der 17 SDGs und der 169 Sollvorgaben nationale Nachhaltigkeitspläne zu erstellen, die dann später auch evaluierbar sind. Um derartige Pläne überhaupt erstellen zu können, sind Untersuchungen über gesellschaftliche, soziale und umweltbezogene Ist-Zustände unabdingbare Voraussetzungen. Allein hier beginnen für viele Länder die Schwierigkeiten, da ihnen keine geeigneten Forschungsinstitutionen oder -instrumente zur Erhebung belastbarer Daten zur Verfügung stehen. Für ein Land wie Deutschland, das bereits im Jahr 2002 den ersten nationalen Nachhaltigkeitsplan erstellt hat und diesen jährlich auf der Basis eines nahezu unbegrenzt vorhandenen Datenangebots fort-schreibt, besteht hier bereits der erste wesentliche und zeitnahe Ansatz für Unterstützungs- und Hilfsangebote, damit Länder mit Defiziten im Bereich der Forschung und der Formulierung von Zielen für nachhaltige Entwicklung eigene nationale Nachhaltigkeitsstrategien entwerfen können.



Betrachtet man den historischen Prozess von Rio 1992 bis zu New York 2015, kann man leicht erkennen, dass die beiden Bereiche Umwelt und Entwicklung schon von Beginn an miteinander verbunden sind. Zahlreiche internationale Konferenzen haben die fortschreitende Fusion der beiden Politikbereiche begleitet und offenkundig gemacht. Wenn wir heute von nachhaltiger Entwicklung sprechen, gehen wir wie selbstverständlich davon aus, dass die eher auf den Menschen bezogenen Entwicklungs- und die eher auf den Planeten bezogenen Umweltziele zwei Seiten ein und derselben Medaille sind. Dieser Umstand sollte auch bei Ressort-zuschnitten im Rahmen künftiger Regierungsbildungen stärkere Beachtung finden, um so bessere Synergieeffekte im Rahmen der Umsetzung sowohl der nationalen Nachhaltigkeitsagenda als auch der bilateralen und internationalen Beiträge Deutschlands zur Agenda 2030 zu erzielen.

Nachhaltigkeit als Handlungsanleitung ist übrigens eine deutsche Erfindung! Schon vor über 300 Jahren verwendete der königlich-polnische und kurfürstlich-sächsische Kammer- und Berggrat Hans Carl von Carlowitz den Begriff im Zusammenhang mit nachhaltiger Waldbewirtschaftung: „Schlage nur so viel Holz, wie der Wald verkraften kann. So viel Holz, wie nachwachsen kann.“ Ebenso einfach wie zukunftsweisend!

# DIE „AGENDA 2030“ – MEHR PRIVATISIERUNG, WENIGER DEMOKRATIE?

NEUE WEICHENSTELLUNG IN DER GLOBALEN  
UND EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

*Sabina Wölkner*



Sabina Wölkner  
ist Leiterin des  
Multinationalen  
Entwicklungsdi-  
alogs der Konrad-  
Adenauer-Stiftung.

Im Mittelpunkt der „Agenda 2030“ (oder auch: „Post-2015-Agenda“) stehen die Nachhaltigkeitsziele, die Sustainable Development Goals (SDGs), die bei der 70. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25. September in New York verabschiedet wurden. Die SDGs lösen damit die Millennium Development Goals (MDGs) ab. Diese wurden 2000 in Anknüpfung an den Weltgipfel in Rio de Janeiro entwickelt. Sie beinhalten acht Ziele,<sup>1</sup> die sich auf die Bekämpfung von extremer Armut konzentrierten und der Annahme zugrunde lagen, dass Menschen, die von weniger als 1,25 US-Dollar am Tag leben müssen, keine Überlebenschancen haben.<sup>2</sup>

Die MDGs wurden von der internationalen Staatengemeinschaft als globale Übereinkunft zur Bekämpfung von Armut gefeiert. Sie galten als „benchmarks“, die der breiten Öffentlichkeit vermittelbar waren und deren Implementierung sich nachvollziehbar messen ließ.<sup>3</sup>

- 1 | Die Ziele lauten: „To eradicate extreme poverty and hunger, To achieve universal primary education, To promote gender equality, To reduce child mortality, To improve maternal health, To combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases, To ensure environmental sustainability, To develop a global partnership for development.“ Vgl. Vereinte Nationen (VN), *Millennium Development Goals and Beyond 2015*, <http://un.org/millenniumgoals> [10.07.2015].
- 2 | Jeffrey D. Sachs, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UN Millennium Project, 2005, New York, <http://unmillenniumproject.org/documents/overviewEngLowRes.pdf> [09.07.2015].
- 3 | Vgl. Sebastian Barnet Fuchs, „Anforderungen an die Post-2015 Agenda: Für mehr politische Mitbestimmung, Gleichheit und Nachhaltigkeit“, *Analysen und Argumente*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 04/2014, <http://kas.de/mned-bruessel/de/publications/37426> [10.07.2015].

Allerdings zeichnete sich früh ab, dass die MDG-Resultate allenfalls gemischt sein würden. Vor allem in Subsahara-Afrika blieben die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurück. Dies betraf in erster Linie die in Afrika von Kriegen und Konflikten betroffenen fragilen Staaten sowie die „Least Developed Countries“ (LDC).<sup>4</sup> Der Abstand dieser Gruppen zu den anderen Entwicklungsregionen nahm zu. Allerdings gilt es im Fall von Afrika stärker zu differenzieren. So etwa bei der Arbeitsarmut. Hier sank die Zahl der Menschen, die weniger von als 1,25 US-Dollar am Tag leben, insbesondere in Nordafrika. Aber auch in den anderen Teilen Afrikas gelang es, Fortschritte zu erzielen und den Anteil der oben genannten Gruppe an der Gesamtzahl der Beschäftigten zwischen 2000 und 2013 von 55,8 Prozent auf immerhin 39,2 zu senken. Doch wuchs damit gleichzeitig die Beschäftigung im informellen Sektor. Während die Zahl der Betroffenen in Nordafrika bei „nur“ 35 Prozent (2013) lag, machte diese Gruppe in den restlichen Teilen des Kontinents immer noch fast 78 Prozent aus.<sup>5</sup>

Eine Ursache für die ungleiche Verteilung der Fortschritte ist nach Meinung von Sebastian Barnet Fuchs, dass die MDGs von einigen Entwicklungsländern als „Top-Down-Agenda“ und als „OECD-Produkt“ wahrgenommen wurden, da diese an ihrer Entstehung nicht angemessen beteiligt waren.<sup>6</sup> „Dies diente für manche Regierung bisweilen auch als willkommener Vorwand, sich keiner ‚westlichen‘ Agenda unterwerfen zu wollen und in den MDGs geforderte Entwicklungsanstrengungen in bestimmten Bereichen zu unterlassen“, so Fuchs.

4 | Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geht von 50 fragilen aus. Vgl. OECD, *2015 OECD report on States of Fragility*, „List of fragile states and economies“, <http://oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/List%20of%20fragile%20states.pdf> [10.07.2015]. „Least Developed Countries“ kommen für weniger als zwei Prozent des globalen Handels auf. Dort leben mehr als 880 Millionen Menschen. Das sind ca. zwölf Prozent der Weltbevölkerung. Die Liste der Staaten beinhaltet 48 Länder, davon 34 in Afrika, 13 in Asien und im pazifischen Raum sowie ein Land in Lateinamerika. Vgl. VN, „Least Developed Countries: Country resolutions and reports“, [http://un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc2/ldc\\_countries.shtml](http://un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc2/ldc_countries.shtml) [12.07.2015].

5 | United Nations Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank and United Nations Development Programme, *MDG Report 2014, Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals Analysis of the Common African Position on the post-2015 Development Agenda*, 10/2014, [http://afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/MDG\\_Report\\_2014\\_11\\_2014.pdf](http://afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/MDG_Report_2014_11_2014.pdf) [11.07.2015].

6 | Vgl. Fuchs, Fn. 3.

Als weiterer Grund galt aus Sicht von Fuchs der technische Charakter der MDGs. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung fanden in den Zielen keine Erwähnung. Verweise darauf finden sich nur in der Millennium-Erklärung der Vereinten Nationen vom 18. September 2000. Doch das Fehlen eines klaren Bekenntnisses in den Zielen rächte sich. Mangelnde Transparenz, fehlende demokratische Mitbestimmung und Rechenschaftspflicht bei der Umsetzung der MDGs waren in vielen Entwicklungsländern die Folge.

**Es ist notwendig, die Defizite der Millenniumsziele zu beheben und die Ziele für die kommenden 15 Jahre neu auszurichten.**

Trotz Hemmnisse gelang es, über die von den Zielen inspirierten Maßnahmen mehr als 700 Millionen Menschen aus extremer Armut zu befreien. Der Erfolg wurde von der damaligen positiven Weltwirtschaftslage begünstigt. Insbesondere China, aber auch Entwicklungs- und Schwellenländer in Lateinamerika profitierten von hohen nationalen Wachstumsraten, die es ihnen erlaubten, die Zielvorgaben rasch zu erfüllen sowie in einigen Bereichen sogar zu übertreffen.<sup>7</sup>

Mit Blick auf die Post-2015-Phase war es Zeit, die Defizite in den MDGs zu beheben, um Entwicklung auch in Ländern zu befördern, wo es bislang nur wenig Fortschritte gab. Aber auch globale Veränderungen zwangen die internationale Staatengemeinschaft dazu, die Ziele für die kommenden 15 Jahre neu auszurichten.

## DEMOGRAFISCHE VERSCHIEBUNGEN UND MIGRATION

Die Bevölkerung ist im letzten Vierteljahrhundert um zwei Milliarden Menschen gewachsen. 2050 werden mehr als neun Milliarden Menschen auf der Erde leben, 85 Prozent davon in den heutigen Entwicklungsländern. Auf Afrika wird ungefähr die Hälfte des absoluten Zuwachses entfallen. Fast ein Viertel der Menschen wird bis 2050 von dort stammen.<sup>8</sup> Da gleichzeitig vor allem in Europa, aber auch in China die Bevölkerungszahlen zurückgehen werden, ist mit zunehmenden Migrationsbewegungen weltweit zu rechnen. Mehr als 232 Millionen internationale Migranten gibt es heute. Seit 1990 hat die Anzahl im globalen Norden um 53 Millionen (65

7 | VN, *The Millennium Development Goals Report 2014*, <http://un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf> [11.07.2015].

8 | VN, *Realizing the Future We Want for All. Report to the Secretary-General*, 2012, S. 16 f., [http://un.org/millenniumgoals/pdf/Post\\_2015\\_UNTReport.pdf](http://un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTReport.pdf) [11.08.2015].

Prozent) zugenommen, während sie im Süden um 24 Millionen (34 Prozent) gewachsen ist.<sup>9</sup>

## KLIMAWANDEL UND COP-21

Die wachsende Weltbevölkerung erhöht den Druck, mit den natürlichen Ressourcen nachhaltig umzugehen sowie das Klima vor dem Kollaps zu bewahren. Hohe Erwartungen richten sich an die 21. Konferenz der Vertragsstaaten (COP21) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), die im Dezember 2015 in Paris stattfindet. Ein Erfolg wäre ein verbindliches Abkommen, das 2020 in Kraft tritt und eine globale Erwärmung um mehr als zwei Grad Celsius verhindert. Im Mittelpunkt des Abkommens steht die Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen (Mitigation). Die größten Emittenten sind China (29 Prozent), die USA (15 Prozent), die Europäische Union (elf Prozent), Indien (sechs Prozent) und die Russische Föderation (fünf Prozent).<sup>10</sup> Mit Blick auf die Produktion von Kohlenstoffdioxid pro Kopf gerechnet stehen die USA mit 16,5 Tonnen vor China und der EU an der Spitze.<sup>11</sup> Doch Mitigation allein reicht nicht, um ein effektives Abkommen zu beschließen. Viele Entwicklungsländer sind von den negativen Folgen des Klimawandels schon jetzt betroffen. Adaption ist unabdingbar, um Menschen in den vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen die Lebensgrundlagen zu sichern. Die globalen Kosten dafür werden bis 2030 auf bis zu 150 Milliarden US-Dollar jährlich geschätzt, die bis 2050 auf 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr anwachsen könnten, falls die Emissionen mit dem gegenwärtigen Tempo weiter zunehmen.

**Adaption ist unabdingbar, um Menschen in den vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen die Lebensgrundlagen zu sichern.**

## NEUE GEBER / AUFSTIEG DER SCHWELLENLÄNDER

China was das erste Land, das 2010 seine Armutsquote um die Hälfte halbierte. Das Land ist heute mit eigenen Projekten in Entwicklungsländern präsent. Besonders in Afrika sind seine

9 | VN, Department of Economic and Social Affairs, *World Migration in Figures. A joint contribution by UN-DESA and the OECD to the United Nations High-Level Dialogue on Migration and Development*, 03.-04.10.2013, <http://oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf> [14.07.2015].

10 | PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, *Trends in global CO2 emissions. 2014 Report*, [http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news\\_docs/jrc-2014-trends-in-global-co2-emissions-2014-report-93171.pdf](http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/jrc-2014-trends-in-global-co2-emissions-2014-report-93171.pdf) [11.07.2015].

11 | Matt McGrath, „China's per capita carbon emissions overtake EU's“, *BBC News*, 21.09.2014, <http://bbc.com/news/science-environment-29239194> [11.07.2015].

Aktivitäten sichtbar. Chinas Investitionen wuchsen dort von 210 Millionen US-Dollar in 2000 auf 3,17 Milliarden US-Dollar 2011.<sup>12</sup> Pekings Geld ist bei den Machhabern in Entwicklungsländern beliebt, da es nicht wie europäische Hilfgelder an Konditionen und unbequeme Reformen gebunden ist, die auf Demokratisierung, Rechtsstaat und die Achtung von Menschenrechten zielen. 2015 gründete China die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), an der es Hauptanteilseigner ist. Da das Land kein Mitglied der OECD ist, folgt es seinen eigenen Regeln bei der Implementierung von Entwicklungsprojekten.



Zementfabrik in Simbabwe: Vor allem in den autokratisch geführten Ländern Afrikas sind chinesische Investitionen, an die keine strukturellen Bedingungen geknüpft sind, gerne gesehen. | Quelle: © Xu Lingui, picture alliance/ Photoshot.

Auch Brasilien spielt als Geber für Entwicklungsprojekte eine wachsende Rolle. Anders als China ist das Land in der Entwicklungshilfe schon seit Jahrzehnten aktiv. Aber erst in jüngster Zeit ist sein entwicklungspolitisches Engagement signifikant gestiegen. Das wachsende Interesse hängt mit dem eigenen Entwicklungserfolg zusammen. Brasilien konnte sieben von acht MDGs erfüllen und sich damit mehr Handlungsspielraum für sein

12 | Vgl. Yun Sun, „China’s Aid to Africa: Monster or Messiah?“, *Brookings East Asia Commentary*, Nr. 75, 02/2014, <http://brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun> [10.07.2015].

internationales Engagement verschaffen.<sup>13</sup> Allerdings ist dieses insgesamt positive Abschneiden Brasiliens bei den MDGs auch auf Ergebniskosmetik zurückzuführen. Zwar konnte das Land die extreme Armut verringern, es muss aber seine Performance unter anderem bei der Versorgung der in den Slums lebenden Bevölkerung mit Sanitäreinrichtungen verbessern und sich anstrengen, die Zahl der insgesamt dort lebenden Menschen weiter zu senken. Doch trotz dieser Einschränkungen waren sich Beobachter unterm Strich einig, dass das Land in seiner Entwicklung einen Sprung nach vorn getan hatte.<sup>14</sup>

Angesichts der Fortschritte wundert es kaum, dass Brasilien, China, aber auch andere Entwicklungs- und Schwellenländer mehr politischen Einfluss auf die Gestaltung der Agenda 2030 forderten. Was die Finanzierung von Entwicklung jedoch anging, so herrschte eine andere Auffassung. Hier sahen diese Länder den „entwickelten Norden“ nach wie vor in der Verantwortung.

## KRISEN UND KONFLIKTE

Der OECD zufolge haben die fragilen Staaten bei der Erreichung der MDGs am schlechtesten abgeschnitten. Während die Mehrheit der Entwicklungsländer seit 2000 Verbesserungen im „Human Development Index“ erzielen

**Aufgrund ihrer chronischen Instabilität wird sich in naher Zukunft in fragilen Ländern wie Ruanda oder Angola nicht viel an der dort herrschenden extremen Armut ändern.**

konnte, ist der Fortschritt bei diesen Staaten eher bescheiden geblieben. US Aid geht davon aus, dass extreme Armut sich in den kommenden beiden Jahrzehnten in fragilen Staaten konzentrieren wird. Die dortige Entwicklung ist stark von internationalen Entwicklungsgeldern abhängig. Aufgrund der chronischen Instabilität in diesen Ländern wird sich daran in naher Zukunft nicht viel ändern. Andere Finanzierungsquellen wie Direktinvestitionen spielen keine Rolle, es sei denn, die betroffenen fragilen Staaten verfügen über Bodenschätze und natürliche Ressourcen. Letzteres erklärt, warum zwischen 2001 und 2010 unter den zehn wirtschaftlich am schnellsten wachsenden Staaten auch Angola, Chad und Ruanda waren. Alle drei Länder gehören zur Gruppe der

13 | Vgl. Overseas Development Institute, „Brazil: an emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation“, *ODI Briefing Paper*, 10/2010, <http://odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6295.pdf> [10.07.2015].

14 | Vgl. „The world’s next great leap forward, towards the end of poverty“, *The Economist*, 01.06.2013, <http://economist.com/news/leaders/21578665-nearly-1-billion-people-have-been-taken-out-extreme-poverty-20-years-world-should-aim> [04.09.2015].

am geringsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs). Trotz der hohen Wachstumsraten sind sie jedoch weit davon entfernt, Armut und Hunger im eigenen Land zu überwinden.

Die skizzierten Herausforderungen verdeutlichen: Die weltweiten Folgen von Migration, Klimawandel, Kriegen und Konflikten erfordern eine globale Partnerschaft zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern sowie entwickelten Ländern, die einerseits den Aufstieg von China, Brasilien und anderen Ländern des „globalen Südens“ berücksichtigen, aber auch den wachsenden Verflechtungen zwischen den Politikbereichen wie Klima, Entwicklung, Energie und Sicherheit Rechnung tragen. Der folgende Text skizziert, inwiefern es gelungen ist, während der Verhandlungen zu den SDGs Grundlagen für eine solche Kooperation zu legen, und welche Prinzipien in der künftigen Agenda 2030 wegweisend sein werden.

#### **DEMOKRATIE – LEITMOTIV DER SDGs?**

Die Formulierung der SDGs eröffnete die Chance, Demokratie zum Leitmotiv zu machen. Die Zivilgesellschaft forderte einen „holistischen und inklusiven Ansatz“ für die Agenda 2030, bei der Aspekte guter Regierungsführung und die Wahrung von Menschenrechten eine führende Rolle spielen sollten. Zudem forderten Nichtregierungsorganisationen eine stärkere Beteiligung am Verhandlungsprozess der so genannten Open Working Group (OWG) der VN-Generalversammlung, die über das Mandat verfügte, einen Entwurf über die SDGs zu

**Vertreter aus der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor sowie Nichtregierungsvertreter üben einen positiven Einfluss auf die Konzipierung der Sustainable Development Goals aus.**

erarbeiten. Die Weichen dafür wurden im Kontext der Rio+20-VN-Konferenz zur nachhaltigen Entwicklung im Sommer 2012 und der Verabschiedung des Dokuments „The Future we want“ gestellt. Dort vereinbarten

die VN-Mitgliedstaaten, relevante entwicklungspolitische Akteure in den Prozess einzubeziehen. Nicht-staatliche Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure wurden zu Konsultationen eingeladen. Zudem ernannte der VN-Generalsekretär Vertreter aus der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und den Regierungen für das High Level Panel (HLP), um ihn bei der Konzipierung der Agenda 2030 zu unterstützen. Schließlich durften NGO-Vertreter und weitere entwicklungspolitische Akteure den im Dezember 2014 veröffentlichten Abschlussbericht des Generalsekretärs zur Agenda 2030 im Vorfeld kommentieren.



Die Offenheit zahlte sich aus. Die Gruppe erarbeitete einen Text, der auch bei nicht-staatlichen Akteuren auf Zustimmung stieß. Am 2. Juni 2014 veröffentlichte die VN den so genannten Zero-Draft der Gruppe und am 10. September 2014 verabschiedeten die Mitglieder der VN-Generalversammlung den Abschlussbericht der Open Working Group als „Hauptgrundlage für die Integration der SDGs in die Post-2015-Entwicklungsagenda“. Die Gruppe empfiehlt 17 Ziele und 169 Vorgaben und geht damit weit über die MDGs hinaus. Doch es gab nicht nur quantitative Veränderungen. Alle Ziele der Sustainable Development Goals stehen – wie der Name schon andeutet – unter dem Prinzip der Nachhaltigkeit, das sich quer durch alle politischen, sozialen, ökonomischen und umweltpolitischen Bereiche zieht. Die Dominanz lässt sich in Zahlen ausdrücken: Nachhaltigkeit wird im Entwurf knapp 100 Mal erwähnt. Zum Vergleich: Menschenrechte finden nur an drei Stellen Erwähnung.<sup>15</sup> Noch schlechter schnitt das Wort „demokratisch“ ab. Es wird lediglich einmal in der Präambel verwendet.<sup>16</sup> Doch obwohl die Nachhaltigkeit im Dokument derart im Vordergrund steht, bleibt die Bedeutung des Begriffs vage. Der Bezug zur Demokratie wird nur am Rande hergestellt. Dieses Manko trägt zur Verwirrung darüber bei, was Nachhaltigkeit konkret bedeutet. Denn es gibt unterschiedliche Sichtweisen: Während nach Auffassung der demokratisch regierten Mitgliedstaaten für eine nachhaltige Entwicklung demokratische Reformen unabdingbar sind, sehen Autokraten das naturgemäß anders. Vor diesem Hintergrund wundert es kaum, dass sich während der Verhandlungen an verschiedenen Stellen Kontroversen entzündeten – so etwa an der Formulierung von Ziel 16. Darin wird unter anderem dazu aufgerufen, friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung zu fördern sowie effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen zu errichten.<sup>17</sup> China äußerte dagegen Vorbehalte. Aus Sicht Pekings berührt das Ziel sicherheitspolitische Aspekte, die allein Sache des VN-Sicherheitsrats seien. Doch das Argument klingt vorgeschoben und soll Pekings Befürchtungen verschleiern, die westlichen Demokratien, allen voran die USA, könnten dieses Ziel als Vorwand nutzen, um sich

**Obwohl der Begriff „Nachhaltigkeit“ im Abschlussbericht der mit der Konzipierung der SDGs beauftragten Open Working Group knapp 100 Mal erwähnt wird, bleibt der Begriff sehr vage.**

15 | Vgl. VN, *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf> [09.07.2015].

16 | Ebd.

17 | Ebd.

in innerchinesische Angelegenheiten einzumischen.<sup>18</sup> Dass China seinen Widerstand letztlich aufgab, ist seiner wachsenden Präsenz in Afrika geschuldet. Seitdem zeigt es gestiegenes Interesse an einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit auch jenseits des Sicherheitsrats.<sup>19</sup> Die VN räumte ein, dass „although the majority of States have backed an agenda for sustainable peace, the inclusion and framing of SDG 16 on peaceful and inclusive societies remains sensitive for some Member States“.<sup>20</sup>



Ökologischer Gemüseanbau in Vietnam: Nachhaltigkeit spielt gerade auch in der Landwirtschaft eine zunehmend wichtigere Rolle. | Quelle: © Christoph Mohr, picture alliance / Christoph Mohr.

Auch die EU war mit der Formulierung des Ziels unzufrieden. Da es fundamentale Werte berührt, galt es klare Worte zu finden. Sie forderte zwei Ziele: eines richtete sich auf die Schaffung von stabilen und friedlichen Gesellschaften, ein weiteres auf die Umsetzung von guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, transparenten sowie rechenschaftspflichtigen Institutionen.

18 | Vgl. Jennifer Constantine, „Understanding the Rising Powers’ contribution to the Sustainable Development Goals“, Institute of Development Studies, Brighton, 03/2015, <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5970/RRB9%20Final%20revised%20online.pdf?sequence=8> [16.07.2015].

19 | Ebd.

20 | Larry Attree, „Goal 16 – Ensuring Peace in the Post-2015 Framework: Adoption, Implementation and Monitoring“, *UN Chronicle*, Ausgabe LI Nr. 4 2014, <http://unchronicle.un.org/article/goal-16-ensuring-peace-post-2015-framework-adoption-implementation-and-monitoring> [30.08.2015].

Diese Richtung entsprach der Haltung der EU im Post-2015-Prozess. Sie spiegelt sich in sämtlichen EU-Strategiepapieren zur Agenda 2030 wider. So betont die Kommission in ihrer Kommunikation vom Februar 2015, dass die globale Partnerschaft „needs to be based on human rights, good governance, rule of law, support for democratic institutions, inclusiveness, non-discrimination, and gender equality.“<sup>21</sup>

Doch die Forderung der EU nach zwei Zielen wurde von der VN-Gruppe nicht aufgegriffen. Das Scheitern offenbart das Kernproblem der SDGs. Transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen sind unweigerlich an demokratische Prinzipien gebunden. Das Wort „demokratisch“ taucht bei den Zielen hingegen nicht auf. Somit fehlt ein klares politisches Bekenntnis, das aus dem Blickwinkel der demokratisch regierten Mitgliedstaaten jedoch Voraussetzung für „echte“ Nachhaltigkeit wäre.

**Transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen sind unweigerlich an demokratische Prinzipien gebunden. Das Wort „demokratisch“ taucht bei den Zielen aber nicht auf.**

## UNIVERSALITÄT UND GEMEINSAME VERANTWORTUNG

Das Prinzip der Universalität wurde neu in die Agenda 2030 eingeführt. VN-Generalsekretär Ban-Ki Moon definiert den Begriff in seinem Bericht vom Dezember 2014 „The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet“ folgendermaßen:

„Universality implies that all countries will need to change, each with its own approach, but each with a sense of the global common good. Universality is the core attribute of human rights and intergenerational justice. It compels us to think in terms of shared responsibilities for a shared future. It demands policy coherence. Universality embodies a new global partnership for sustainable development in the spirit of the Charter of the United Nations.“<sup>22</sup>

21 | Europäische Kommission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015*, 05.02.2015, COM(2015) 44 final, S. 3 f., [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015_en.pdf) [13.07.2015].

22 | VN, „The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet Synthesis report of the Secretary-General“, Synthesis report of the Secretary-General, 12/2014, S. 11, <http://un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportENG.pdf> [15.07.2015].

Das klingt zwar gut, China, Indien und Brasilien waren davon dennoch wenig begeistert. Der Fingerzeig auf die im Begriff enthaltende gemeinsame Verantwortung erschien ihnen als Vorstoß der reichen Länder, die finanziellen Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit zu reduzieren. In der Tat gab es Hinweise darauf. So hatten viele Geberländer die in den MDGs festgelegte Vorgabe nicht erreicht, die ODA-Mittel (Official Development Assistance) auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Dies galt auch für die EU-Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission appellierte zwar an die „schwarzen Schafe“, ihren Verpflichtungen nachzukommen, doch viele blieben unter dem vereinbarten Wert. Die von der Euro-Krise betroffenen Länder Irland, Spanien und Portugal reduzierten ihre ODA-Beiträge sogar. Großbritannien erreichte erst kürzlich die 0,7 Prozentmarke. Deutschland liegt bei 0,41 Prozent. Insgesamt ist der Anteil der ODA am EU-Bruttonationaleinkommen zwar nach wie vor konstant bei ca. 0,42 Prozent. Dies ist damit zu erklären, dass Dänemark, Luxemburg und Schweden über die 0,7 Prozentmarke hinausgingen, um die Lücke ein Stück weit zu schließen.<sup>23</sup>

Für die EU bedeutet das Prinzip der Universalität zweierlei: Einerseits muss die Entwicklungsagenda mit ihrer eigenen Wachstums- und Entwicklungsstrategie, „Europe 2020“,<sup>24</sup> verknüpft werden. Diese ist auf zehn Jahre angelegt und verfolgt in den Bereichen Innovation, digitale Wirtschaft, Beschäftigung, Jugend, Industriepolitik, Armutsbekämpfung und Ressourceneffizienz Kernziele, auf die sich die EU und die Mitgliedstaaten verständigt haben. Andererseits muss die EU in diesem Kontext mit ihrem Konzept der Politikkohärenz für

**Im Hinblick auf ihre eigene Wachstums- und Entwicklungsstrategie muss die EU mit ihrem Konzept der Politikkohärenz weiter Ernst machen.**

Entwicklung (Policy Coherence for Development, PCD) weiter Ernst machen. Bei diesem Konzept handelt es sich um das Bestreben, Ziele in Bereichen wie Handel, Finanzen, Landwirtschaft, Klimaschutz etc. mit den EU-Entwicklungszielen zu harmonisieren und so die Grundlagen für eine Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu schaffen, die nicht mehr von Entwicklungshilfe

23 | Vgl. Europäische Kommission, „European Commission calls for renewed commitments to reach targets on official development assistance“, Pressemitteilung, 08.04.2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4747\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_en.htm) [18.07.2015].

24 | Vgl. Europäische Kommission, „Europa 2020 im Überblick. Prioritäten“, [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_de.htm) [18.07.2015].

abhängig ist (*beyond aid*).<sup>25</sup> Nach Heiner Janus, Stephan Klingebiel und Sebastian Paulo zielt die Politikkohärenz „negativ formuliert darauf ab, bestehende Politiken so zu gestalten, dass sie Entwicklungszielen zumindest nicht schaden („do no harm“). Positiv formuliert strebt PCD ein Zusammenwirken aller relevanten Politikbereiche zugunsten von Entwicklungszielen an“.<sup>26</sup>

Die Politikkohärenz für Entwicklung ist heute das Leitmotiv der europäischen Entwicklungspolitik. Sie war Teil des Europäischen Konsensus zur Entwicklung 2006 und wurde sukzessiv ausgebaut – zuletzt im Rahmen des Lissabonner Vertrags. Die EU hatte sich in den Verhandlungen zum OWG-Entwurf für die Integrierung der Politikkohärenz für Entwicklung deshalb stark gemacht.

Motivationsquelle sind vor allem die EU-Handelsbeziehungen. So sind Brüssel und die Mitgliedstaaten für viele Entwicklungsländer wichtiger oder sogar wichtigster Handelspartner. Entwicklungskommissar Neven Mimica lobte, dass die EU vielen Entwicklungsländern freien Zugang zum europäischen Markt gewähre, was z.B. in Ausfuhren aus den am geringsten entwickelten Staaten in Höhe von mehr als 35 Milliarden Euro jährlich resultiere.<sup>27</sup> Organisationen wie CONCORD sind von diesen Zahlen wenig beeindruckt. Sie werfen der EU vor, gerade in den Handelsbeziehungen mit Entwicklungsländern die eigenen hehren Ziele oft zu konterkarieren, indem Abkommen und Vereinbarungen die dort vorhandenen wirtschaftlichen Monostrukturen weiter zementieren.<sup>28</sup>

25 | Vgl. Heiner Janus/Stephan Klingebiel/Sebastian Paulo, *Beyond Aid. Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Diskussionspapier, 18/2013, [http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_18.2013.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_18.2013.pdf) [20.08.2015].

26 | Ebd.

27 | Vgl. Europäische Kommission, „Third International Conference on Financing for Development – Plenary session (Addis Ababa, 14/07/2015)“, Rede des Entwicklungskommissars Neven Mimica bei der dritten internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Adis Abeba, 14.07.2014, [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/announcements/third-international-conference-financing-development-plenary-session-addis-ababa-14072015\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/announcements/third-international-conference-financing-development-plenary-session-addis-ababa-14072015_en) [24.08.2015].

28 | Concord stellt diese These am Beispiel Westafrikas dar. Vgl. Concord, *The EPA between the EU and West Africa: Who benefits? Coherence of EU Policies for development*, Spotlight Paper 2015, [http://concordeurope.org/images/Spotlight\\_2015-TRADE-EPA-April\\_2015-EN.pdf](http://concordeurope.org/images/Spotlight_2015-TRADE-EPA-April_2015-EN.pdf) [25.08.2015].

## ODA-MITTEL VERSUS PRIVATKAPITAL?

Die EU ist mit 58 Milliarden Euro (EU und Mitgliedstaaten) nach wie vor der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe. Nach Ansicht von Entwicklungskommissar Mimica sprechen diese Fakten eine deutliche Sprache. Es sei deshalb klar, dass die EU der angestrebten Zielmarke von 0,7 Prozent Anteil der ODA-Mittel am EU-Bruttonationaleinkommen (BNE) weiterhin verpflichtet bleibe. Er rief die anderen Staaten auf, dem Beispiel der EU zu folgen.<sup>29</sup>

**Investitionen aus der Wirtschaft, Kredite sowie die Verknüpfung von öffentlichen und privaten Geldern könnten wichtige neue Finanzierungsmodelle bei der Umsetzung der SDGs werden.**

Doch der Fokus auf die öffentlichen Hilfgelder versperrt den Blick auf die Reformdebatte über die künftige Finanzierung von Entwicklung. Schon seit geraumer Zeit wird über neue Finanzquellen und Instrumente diskutiert. Hierzu gehören Investitionen aus der

Privatwirtschaft, Kredite sowie die Verknüpfung von öffentlichen und privaten Geldern im Rahmen von Public-Private-Partnerships. Die VN schätzt, dass der Finanzierungsbedarf für nachhaltige Entwicklungsprojekte nicht in die Milliarden, sondern in die Billionen gehen wird. Einen ähnlichen Standpunkt vertreten auch die Weltbank und andere internationale Finanzinstitute.<sup>30</sup> Die Finanzierung von nachhaltiger Infrastruktur für Wasserversorgung, Landwirtschaft, Telekommunikation, Transport und weitere Industriesektoren in allen Entwicklungsländern zusammengenommen erfordern aus ihrer Sicht hohe Summen. Es liegt auf der Hand, dass Mittel aus der öffentlichen Entwicklungshilfe dafür nicht reichen werden. Die Mobilisierung privater Entwicklungsressourcen durch Mischfinanzierungen erscheint unausweichlich. Die EU geht davon aus, ca. 100 Milliarden Euro durch die innovative Methode des „Blending“ bis 2020 mobilisieren zu können. Darüber hinaus sollen im Geiste des oft zitierten Wunsches nach mehr Eigenverantwortung (*local ownership*) der Entwicklungsländer auch diese einen Beitrag zum neuen Finanzierungsbedarf leisten. Sie sollen selbst verstärkt Finanzmittel für den eigenen Haushalt generieren, indem sie etwa Korruption, Geldwäsche und Steuerhinterziehung bei sich effektiver bekämpfen und ein funktionierendes Steuersystem und eine effiziente Verwaltung etablieren.

29 | Vgl. Fn. 27.

30 | Vgl. Development Committee of the Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries), *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*, Weltbank, 18.04.2015, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf) [26.08.2015].



Entwicklungshelfer in Haiti 2010: Nicht nur die Durchführung, sondern auch die Finanzierung von Entwicklungshilfeprojekten sollen in Zukunft noch stärker in Richtung privater Sektor verlagert werden. | Quelle: © Florian Kopp, picture alliance/Westend61.

Die VN-Konferenz in Addis Abeba im Juli 2015 knüpfte an diese Ideen an. Unter dem Titel „Financing for Development“ wurden mehrere Initiativen zum Aufbau effektiver Steuersysteme verabschiedet. Dabei sollen regionale Netzwerke in Lateinamerika, Afrika und Asien bei der effektiven Durchführung von Steuerreformen helfen. Zudem wurde beschlossen, dass nationale, regionale und multilaterale Entwicklungsbanken künftig Kredite in Milliardenhöhe zum Aufbau von Infrastruktur und zur Unterstützung kleinerer und mittlerer Unternehmen bereitstellen sollen. Schließlich einigten sich die VN-Mitgliedstaaten auf die Förderung neuer Finanzierungsmodelle und Partnerschaften zur Schließung von Finanzierungslücken in der Gewährleistung von Ernährungssicherheit und Gesundheitsversorgung.

Nicht alle Besucher waren von den Ergebnissen der Konferenz begeistert. Während VN und EU diese als Erfolg feierten, um den neuen Finanzierungsrahmen für die SDGs zu schaffen, gaben sich nicht-staatliche Vertreter und Beobachter, die auf den Ausbau der öffentlichen Entwicklungshilfe gehofft hatten, eher enttäuscht. Gerade zivilgesellschaftliche Organisationen betrachten die Einbeziehung des Privatsektors in die Entwicklungspolitik mit Skepsis. Winnie Byanyima von Oxfam brachte die Vorbehalte auf den Punkt: „Today, one in seven people live in poverty and Addis was

a once-in-a-decade chance to find the resources needed to end this scandal. [...] the Addis action agenda has allowed aid commitments to dry up, and has merely handed over development to the private sector without adequate safeguards.“<sup>31</sup>

Die EU äußerte sich klar zur Stärkung der Rolle des privaten Sektors bei der Finanzierung von Entwicklung. Sie sieht sich als Vorreiter bei der Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel für die nachhaltige Entwicklung. Angesichts des Umfangs der anstehenden Herausforderungen wird es aus ihrer Sicht entscheidend sein, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen. Gerade mit Blick auf die Nachhaltigkeit als Leitmotiv der SDGs gelte es angesichts des privatwirtschaftlichen Potenzials zur Schaffung von inklusivem und nachhaltigem Wachstum in Entwicklungsländern, private Akteure wie Unternehmen, Finanzinstitute, Verbände sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen aktiver in dem Bereich der Entwicklung einzubinden, wo sie sowohl als Finanzierungsquellen als auch als Partner für Regierungen, Nichtregierungsorganisa-

**Ein funktionierender Rechtsstaat, transparente Haushaltsführung, Steuerreformen und kompetente Verwaltung in Entwicklungsländern sind Voraussetzungen für Privatinvestitionen.**

tionen (NRO) und Geberorganisationen fungieren.<sup>32</sup> Mehr noch: Die EU-Kommission regt in ihrer Mitteilung vom Mai 2014 zur Stärkung der Rolle des Privatsektors an, durch die Schaffung regionaler Fazilitäten für Mischfinanzierung („Blending“) neue Instrumente für die Verwirklichung von Entwicklungszielen für den Privatsektor auszuarbeiten. Allerdings ist Brüssel auch klar, dass die Hoffnung auf umfangreiche Privatinvestitionen in vielen Entwicklungsländern bislang noch wenig realistisch erscheint. Um kleineren und mittleren Unternehmen Investitionen dort schmackhaft zu machen, müssen zunächst die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert werden. Das heißt konkret: Ein funktionierender Rechtsstaat, eine transparente öffentliche Haushaltsführung, Steuerreformen und eine kompetente öffentliche Verwaltung.<sup>33</sup> Aus Sicht der EU bedeutet dies aber auch die Einführung international vereinbarter Grundsätze und Leitlinien zu

31 | Vgl. Clár Ni Chonghaile, „Addis Ababa outcome: Milestone or millstone for the world’s poorest“, *The Guardian*, 16.07.2015, <http://gu.com/p/4ayat/stw> [16.07.2015].

32 | Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Stärkung der Rolle des Privatsektors im Hinblick auf die Schaffung von inklusivem und nachhaltigem Wachstum“, 13.05.2014, COM(2014) 263 final, S. 18, [http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0263\\_/com\\_com\(2014\)0263\\_de.pdf](http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0263_/com_com(2014)0263_de.pdf) [24.08.2015].

33 | Ebd.



verantwortungsvollen Unternehmenspraktiken in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte und Umweltstandards. Inwiefern die Verbesserungen in all den genannten Bereichen Hand in Hand in den betroffenen Ländern gehen werden, wird sich aber erst noch zeigen müssen. Für die zuletzt genannten Punkte setzen sich naturgemäß insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsaktivisten und die politischen Stiftungen ein.

## AUSBLICK

Anfang August einigten sich die 193 VN-Mitgliedstaaten auf einen etwa 30-seitigen Aktionsplan zur Implementierung der SDGs. Darin folgen die Delegierten weitgehend dem finalisierten Entwurf der OWG-Gruppe und ihrer Forderung nach 17 Zielen und 169 Vorgaben. Das Prinzip der Demokratie steht dabei erwartungsgemäß nicht im Vordergrund.<sup>34</sup> Zwar finden die Menschenrechte öfter Erwähnung, dennoch bleibt der Begriff der Nachhaltigkeit weiterhin vage und überlässt es den Mitgliedsländern, diesen mit Leben zu füllen. Was das für die Umsetzung der Ziele in China, Venezuela, Saudi-Arabien oder dem Iran bedeutet, lässt sich ausmalen. Doch ist für die konkrete Implementierung weniger das exakte Wording der SDGs von Bedeutung. Für ihren Erfolg entscheidet vielmehr die Formulierung von Zwischenzielen, Indikatoren und Instrumenten, um die Fort- oder Rückschritte zu messen. Hierzu sind die Diskussionen noch im Gange. Am 6. März 2015 rief die VN eine weitere Expertengruppe ins Leben, die einen Entwurf für die globalen Indikatoren bis nächstes Jahr vorbereiten soll. Der jüngste Bericht der Experten-Gruppe fordert nicht weniger als eine „Datenrevolution für nachhaltige Entwicklung“ und einen Technologietransfer aus den entwickelten Ländern in die Entwicklungsländer, der den Aufbau von Kapazitäten zur Erfassung statistischer Daten und die Einführung gemeinsamer Standards einbezieht.<sup>35</sup> Doch bis dahin ist es noch ein langer Weg. Eine einfache Lösung ist nicht zu erwarten, da neben unabhängigen Experten vor allem die Mitgliedstaaten in der VN-Gruppe vertreten sind. Damit tritt dort der bereits bekannte Gegensatz zwischen den demokratisch-regierten Ländern und Autokratien zu Tage.

34 | Das Wort fällt im angenommenen Text für die elfseitige Erklärung der VN wie schon im OWG-Entwurf lediglich einmal. Vgl. Punkt 9 in VN, *Transforming our World: The 2030 Agenda for sustainable Development*, [https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transforming\\_ourworld](https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transforming_ourworld) [05.10.2015].

35 | Vgl. Fn. 22, S. 13 f.



Chipfabrik in Erfurt: Nachhaltige Entwicklungshilfe bedarf aus Expertensicht auch eines breit angelegten Technologie-Transfers aus den entwickelten Ländern in die Entwicklungsländer. | Quelle: © Michael Reichel, picture alliance / dpa.

Doch stellt dieser Gegensatz nicht das einzige Hindernis für ein wirkungsvolles Handeln in der VN dar. Die gegensätzlichen Bewertungen der Addis-Konferenz haben gezeigt, dass auch in der EU Diskussionsbedarf zur Agenda 2030 besteht. Gerade zivilgesellschaftliche Organisationen sehen die Einbeziehung von Privatkapital in Entwicklungs- und Schwellenländern mit Sorge. Zwar unterstützen sie die Forderung der EU nach internationalen Standards. Sie befürchten aber, dass diese Forderungen reine Absichtserklärungen bleiben, weil in Ländern, in denen seit Jahrzehnten Korruption herrscht, solche Ziele keine Chance haben werden. Ob dieses Szenario eintritt, bleibt abzuwarten. Viel hängt davon ab, die Arbeit der Regierungen und anderer Akteure in den betroffenen Ländern zu beobachten und die Öffentlichkeit über Missstände rechtzeitig zu informieren. Hier ist neben der EU, VN und den anderen internationalen Organisationen vor allem auch die Konrad-Adenauer-Stiftung gefragt, die in vielen Entwicklungsländern vor Ort vertreten ist und den Kontakt zu zahlreichen Zielgruppen pflegt.

Doch Analyse der Geschehnisse vor Ort allein reicht nicht, um der Agenda 2030 zum Erfolg zu verhelfen. Es gilt zudem, die Bevölkerung in den EU-Staaten in die Diskussion effektiver einzubeziehen. So glauben nach einem 2013 durchgeführten Eurobarometer zwar 80 Prozent der Bürger, dass Entwicklungshilfe wichtig sei und

sogar 60 Prozent bereit wären, mehr Geld zu geben, die Hälfte der Befragten räumte aber gleichzeitig ein, wenig oder nichts darüber zu wissen, wohin die Hilfe geht.<sup>36</sup> Auch hier kann die Konrad-Adenauer-Stiftung eine Rolle spielen, weil sie dank ihrer Büros in den EU-Staaten über die geeigneten Instrumente verfügt, den Dialog mit den Menschen anzukurbeln. Dass die Themen dabei nicht ausgehen werden, ist offensichtlich. Die entscheidenden Fragen werden sich dabei nicht im Rahmen der technischen Zusammenarbeit und des Aufbaus administrativer Kapazitäten zur Erfassung von statistischen Daten oder Ähnlichem stellen, sondern mit Blick darauf, inwiefern es gelingt, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsagenda konkret anzuwenden.

36 | Vgl. Europäische Kommission, „EU Development Aid and the Millennium Development Goals“, *Special Eurobarometer 405*, 11/2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_405\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_405_en.pdf) [24.08.2015].

# ILLICIT FINANCIAL FLOWS ALS ENTWICKLUNGSHINDERNIS

*Andrea E. Ostheimer*



Andrea E. Ostheimer ist Leiterin des Teams Afrika südlich der Sahara der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Obgleich das Phänomen der Illicit Financial Flows (IFFs) kein wirklich neues Thema auf der Agenda der Internationalen Gebergemeinschaft ist, so hat es doch in den vergangenen fünf Jahren insbesondere im Kontext der Fragen zur Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit verstärkt Beachtung gefunden. Geber wie auch Empfänger haben die Gefahren und Nebenwirkungen erkannt, die sich nicht nur auf finanzielle Verluste für den betroffenen Staat beschränken, sondern auch dessen Staatlichkeit insgesamt infrage stellen.

Der nachfolgende Artikel widmet sich dem in der aktuellen deutschen entwicklungspolitischen Debatte eher vernachlässigten Thema, zeigt seine Dimensionen und Charakteristiken auf und gibt vor dem Hintergrund der jüngsten Diskussionen in Addis Abeba im Rahmen der Internationalen Konferenz zur Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit (13. bis 16. Juli 2015) eine Bewertung der aktuellen politischen Initiativen.

Obgleich es sich bei den IFFs um ein globales Phänomen handelt, welches mittlerweile ein Volumen von ca. 991,2 Milliarden US-Dollar (2012)<sup>1</sup> jährlich angenommen hat, stellt die nachfolgende Analyse primär die aktuelle Situation Subsahara-Afrikas sowie globale und afrikanische Problemlösungsansätze in den Mittelpunkt.

1 | Vgl. Dev Kar / Joseph Spanjers, *Illicit financial flows from developing countries 2003-2012*, Global Financial Integrity, 12/2014, S. vii, <http://gfiintegrity.org/wp-content/uploads/2014/12/Illicit-Financial-Flows-from-Developing-Countries-2003-2012.pdf> [18.08.2015].

## ILLICIT FINANCIAL FLOWS

Das Phänomen der Illicit Financial Flows geht weit über die gemeinhin assoziierte reine Kapitalflucht hinaus. Der Begriff, der erstmals von Raymond Baker geprägt wurde,<sup>2</sup> unterstreicht zum einen den mehrdimensionalen Charakter, d.h. die Verantwortlichkeiten bestehen nicht nur auf der Herkunftsseite der Finanzströme, sondern auch auf Empfängerseite. Zum anderen wird auch bewusst der Terminus *illicit* verwendet, um nicht nur illegale Transaktionen begrifflich zu erfassen, sondern auch Steuervermeidungsmodelle von transnational operierenden Unternehmen (*intra-firm profit shifting*).

Gerade bei einer Untersuchung der Auswirkungen von IFFs auf die Entwicklungs- und Finanzierungsmöglichkeiten von Staaten ist es sinnvoll, sich nicht nur auf die illegalen Aspekte zu beschränken, wie dies beispielsweise die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in ihrer Definition von IFFs tut, sondern die Begrifflichkeit weiter zu fassen.<sup>3</sup>

Da eine weiter gefasste Begrifflichkeit allerdings die Quantifizierung eines ohnehin bereits schwer zu erfassenden, weil sich im nicht-öffentlichen Raum abspielenden Phänomens noch weiter erschweren würde, hat es sich eingebürgert, IFFs wie folgt zu definieren:

Als Illicit Financial Flows werden per definitionem alle Transfers von illegal akquiriertem und eingesetztem Kapital bezeichnet.<sup>4</sup> Das Kapital stammt dabei aus kriminellen Aktivitäten (a) und Korruption (b). In Subsahara-Afrika sind es jedoch primär die kommerziellen Aktivitäten (c), welche den größten volkswirtschaftlichen Schaden anrichten und Entwicklungsbemühungen

2 | Vgl. Raymond Baker, *Capitalism's Achilles Heel. Dirt Money and How to renew the Free Market System*, Hoboken, New Jersey, 2005, S. 205ff.

3 | Wie Blankenburg und Khan im Rahmen der Weltbankstudie nachweisen (2012) kann illegaler Kapitalfluss auch positive Entwicklungsimpulse gerieren. Vgl. Stephanie Blankenburg/Mushtaq Khan, „Governance and illicit flows“, in: Peter Reuter (Hrsg.), *Draining development? Controlling flows of illicit funds from developing countries*, Washington D.C., 2012. Schaut man sich den Bauboom und die dahinter stehenden, zum Teil beträchtlichen Auslandsinvestitionen, in afrikanischen Metropolen an, fällt in diesem Zusammenhang oft der Begriff der Geldwäsche ausländischer oder auch einheimischer Eliten.

4 | Zur Diskussion um die Begrifflichkeit der IFFs vgl. auch Marc Herkenrath, „Illicit Financial Flows and their Developmental Impacts: An Overview“, *Revue internationale de politique de développement*, Articles and Debates 5.3, 2014, <https://poldev.revues.org/1863> [19.08.2015].

konterkarieren. Der High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa unter der Ägide von Expräsident Thabo Mbeki hat sich in seiner Untersuchung daher auch nicht nur auf illegale Transaktionen beschränkt, sondern auch jene in der rechtlichen Grauzone, aber innerhalb des offiziellen Wirtschaftskreislaufs untersucht.

### a) Kriminelle Aktivitäten

Zu den kriminellen Aktivitäten, die bislang am meisten internationale Aufmerksamkeit erhielten, gehört der Bereich der Geldwäsche. Insbesondere die Anti-Terrorgesetzgebung in zahlreichen Ländern hat einen wirkungsvollen Beitrag bei der Bekämpfung geleistet. Allerdings gibt es gerade in Subsahara-Afrika immer noch Staaten, die zwar die relevanten internationalen Rahmenabkommen unterzeichnet haben, aber über keinerlei institutionelle Kapazitäten verfügen und auch den Prozess zur Etablierung derselben verschleppen.<sup>5</sup> Da Geldwäsche, sofern sie nationalen Ursprungs ist, unmittelbar mit Korruption in Verbindung steht, ist für ihre Bekämpfung der politische Wille der Eliten, aber auch deren eigene Ethik von entscheidender Bedeutung.

Neben der Geldwäsche sind Drogen-, Waffen- und Menschenhandel weitere kriminelle, zum Teil transkontinentale Aktivitäten, die zu illegalen Kapitalströmen führen. Der High Level Panel zu Afrika zeigt sich mehr als besorgt über das Ausmaß organisierter Kriminalität, welches sich aktuell in Subsahara-Afrika manifestiert und dabei neben den genannten Betätigungsfeldern auch den Handel mit gefälschter Ware, aber auch internationale Schmugglernetzwerke umfasst, deren

**Insbesondere die symbiotischen Beziehungen, die Netzwerke transnational organisierter Kriminalität mit staatlichen Strukturen eingehen, tragen ein langfristiges Gefahrenpotenzial in sich.**

einziges Ziel es ist, Zölle und andere Abgaben, die für die Kasse des jeweiligen Staates bestimmt sind, zu umgehen.<sup>6</sup> Insbesondere die symbiotischen Beziehungen, die Netzwerke transnational organisierter Kriminalität mit staatlichen Strukturen im Kontext staatlicher Fragilität eingehen, tragen ein langfristiges Gefahrenpotenzial in sich. Dabei stellt wiederum die Korruptionsanfälligkeit eines Systems das Einfallstor für Strukturen organisierter Kriminalität dar.<sup>7</sup>

die symbiotischen Beziehungen, die Netzwerke transnational organisierter Kriminalität mit staatlichen Strukturen im Kontext staatlicher Fragilität eingehen, tragen ein langfristiges Gefahrenpotenzial in sich. Dabei stellt wiederum die Korruptionsanfälligkeit eines Systems das Einfallstor für Strukturen organisierter Kriminalität dar.<sup>7</sup>

5 | Vgl. Economic Commission for Africa, *High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa: Track it! Stop it! Get it!*, 2015, S. 32.

6 | Vgl. ebd., S. 32.

7 | Vgl. Tjark M Egenhoff, *Transnational Organized Crime in fragile states as a threat to regional peace and security: Overload of the UN agenda or upgrade necessary? The case of Guatemala*, Boston, MA Thesis, 2014, S. 42.

## b) Korruption

Neben Geldwäsche ist Korruption eine der Ursachen, die in der Öffentlichkeit als primäre Quelle für IFFs angesehen wird. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass gerade große Korruptions-skandale für Schlagzeilen sorgen und so ins öffentliche Bewusstsein gelangen. Wie wissenschaftliche Untersuchungen allerdings festgestellt haben, sind schätzungsweise nur drei Prozent der weltweiten IFFs durch Korruption bedingt.<sup>8</sup> Trotz aller Bemühungen, diese zu bekämpfen,<sup>9</sup> bleibt die Komplexität insbesondere in Subsahara-Afrika bestehen. Zum einen ist der Zugang zu Informationen, als erster Schritt einer öffentlichen Kontrolle beschränkt. Lediglich Südafrika gibt hinreichende Informationen zum Staatshaushalt. Unter den Ländern, die weder für einen rechtlichen Rahmen noch für mehr Transparenz sorgen, finden sich im Open Budget Survey von 2012 die Regierungen Angolas, Kameruns, Äquatorial-Guineas, Simbabwe, aber auch Sambia. Dies sind alleamt Staaten mit umfangreichen Rohstoffökonomien.<sup>10</sup>

Die Komplexität der Korruptionsbekämpfung im Zusammenhang mit IFFs besteht aber auch darin, dass das Kapital häufig in Phantomfirmen außerhalb der Entwicklungskontinente investiert und deren Inhaberschaft geschickt verdeckt wird. Wie eine Studie der Weltbank ermittelte, wurden in 70 Prozent der 213 größten Korruptionsskandale (1980 bis 2010) Phantomfirmen zum Teil in Steuerparadiesen, zum Teil aber auch in Industrienationen etabliert.<sup>11</sup>

8 | Vgl. Dev Kar /Devon Cartwright-Smith, *Illicit Financial Flows from Africa. Hidden Resource for Development*, Global Financial Integrity, Washington D.C., 2010, S. 1, [http://gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi\\_africareport\\_web.pdf](http://gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_africareport_web.pdf) [18.08.2015].

9 | An dieser Stelle seien nur exemplarisch die VN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung, regionale Initiativen wie die African Convention on Preventing and Combating Corruption, oder auch nationale Offenlegungsverpflichtungen über Besitz und Beteiligungen (*asset disclosure*) benannt.

10 | Vgl. International Budget Partnership, „Survey 2012 Key Findings“, International Budget Partnership, o.D., o.O., <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/key-findings> [18.08.2015].

11 | Vgl. Emile van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, Weltbank, Washington D.C., 2011, S. 34 ff., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2363/9780821388945.pdf> [18.08.2015]; siehe auch: David McNair et al., *ONE*, 09/2014, S. 8, [https://s3.amazonaws.com/one.org/pdfs/G20-Bericht-2014\\_DE.pdf](https://s3.amazonaws.com/one.org/pdfs/G20-Bericht-2014_DE.pdf) [09.08.2015].



Anti-Korruptions-Plakat in Uganda: Korruption wird in den betroffenen Entwicklungsländern von der Bevölkerung selbst als großes Hindernis für die Stabilität und das Wachstum ihres Landes gesehen. | Quelle: futureatlas.com, flickr ©🇺🇬.

Der Kapitalabfluss durch Korruption entzieht nicht nur dem Staatshaushalt notwendige Mittel zur Entwicklung relevanter Sektoren, wie Infrastruktur, Bildung und Gesundheit. Die reale und auch von der Bevölkerung so wahrgenommene Korruption innerhalb eines Staates und seiner Regierungselite führt auch zu einer zunehmenden Entfremdung der Bürger. Dies wiederum bildet einen Nährboden für extremistische Gruppen, die sich oft als vermeintlich „saubere“ Alternative darbieten. Auch wenn Korrelationen zwischen dem Niveau der Korruption und dem Auftreten extremistischer Gruppen empirisch zu belegen bleiben, so zeigt ein erster Blick auf das Ranking von Transparency International,<sup>12</sup> dass Al-Shabab (Somalia 174/174), Boko Haram (Nigeria 136/174), IS (Irak 170/174) oder auch die Taliban (Afghanistan 172/174), gerade in den Staaten am Ende der Skala aktiv sind.

### c) Kommerzielle Transaktionen

Zu den IFFs werden auch kommerzielle Transaktionen gerechnet. Allerdings bewegt man sich hier in einer Grauzone, da die Trennlinie zwischen legitimer Ausnutzung von Anreizen durch die Politik und Steuerflucht oder gar Steuerhinterziehung nicht immer klar

12 | Vgl. Transparency International, „CPI 2014: Tabellarisches Ranking“, *Corruption Perception Index 2014*, 03.12.2014, <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2574.0.html> [09.08.2015].



gezogen werden kann. Mittlerweile stellt eine missbräuchliche Fakturierung im Handel 77,08 Prozent (*trade mis-invoicing*) aller IFFs dar.

Insbesondere in Subsahara-Afrika wird häufig missbräuchliche Preisgestaltung (*abusive trade mispricing*) betrieben. Mit dem Ziel, Steuern und Abgaben zu vermeiden, werden Exporte unterfakturiert (*under-invoicing*). Für

**Mit dem Ziel, Abgaben zu vermeiden, werden Exporte unterfakturiert. Dadurch geht vielen Ländern ein großer Teil ihrer potenziellen Steuereinnahmen verloren.**

das Jahr 2012 weist Mosambik beispielsweise einen weltweiten Export von 260.385 Kubikmetern Holz in seinen Statistiken auf. China wiederum berichtet im eigenen Jahresbericht vom Import von 450.000 Kubikmetern Holz aus Mosambik.<sup>13</sup> Ähnliche Beispiele finden sich auch in anderen Rohstoffökonomien.<sup>14</sup>

Länder wie Mosambik oder auch Ghana haben 10,4 Prozent bzw. elf Prozent ihrer potenziellen Steuereinnahmen aufgrund missbräuchlicher Fakturierungen im Zeitraum 2002 bis 2011 verloren.<sup>15</sup>

Profitverschiebung ist ein weiteres Feld, auf dem insbesondere multinational orientierte Unternehmen agieren können und dies auch tun. Dabei berichten multinationale Unternehmen ihre Umsatzgewinne an jenen Standorten, die für sie steuerlich am günstigsten sind. Die südafrikanische Steuerbehörde (South African Revenue Service, SARS) untersuchte auf der Basis der 2012 etablierten Gesetzgebung zu *profit shifting* und *transfer pricing* 30 Fälle mit einem Finanzvolumen von 30 Milliarden Rand. Alleine in diesen Fällen gingen der südafrikanischen Regierung mehr als fünf Milliarden Rand<sup>16</sup> an Einkommensteuer verloren.<sup>17</sup>

## DIMENSIONEN DES PROBLEMS DER ILLICIT FINANCIAL FLOWS

Die jährlichen Berichte des amerikanischen Think Tanks Global Financial Integrity (GFI) basieren auf einer umfassenden Datensammlung zum Thema Illicit Financial Flows. Ihre Glaubwürdigkeit

13 | Vgl. Fn. 5, S. 28.

14 | Für illegale Geschäfte in Nigerias Ölindustrie, bei denen es um ein Volumen von ca. 100.000 Barrel pro Tag geht, siehe: Christina Katsouris/ Aaron Sayne, *Nigeria's Criminal Crude – International Options to combat the Export of stolen Oil*, Chatham House, London, 2013.

15 | Vgl. Christine Clough et al., *Hiding in Plain Sight: Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania and Uganda 2002-2011*, Global Financial Integrity, 12.05.2014, S. vii.

16 | Ca. 361 Millionen Euro zum aktuellen Wechselkurs.

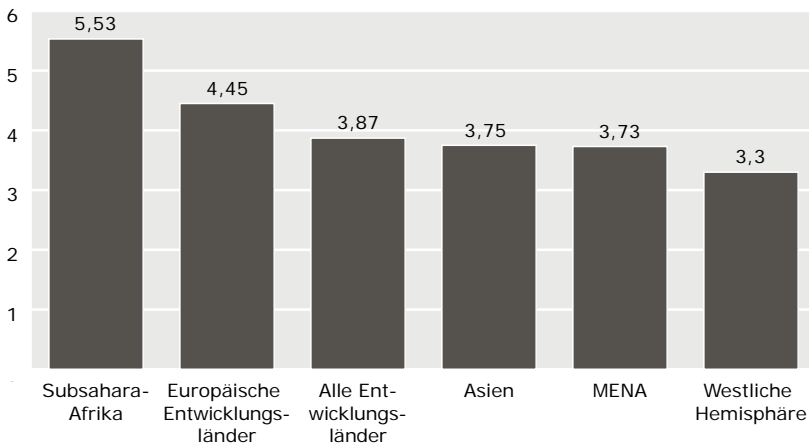
17 | Vgl. Lisa Steyn, „Clampdown on tax avoidance“, *Mail & Guardian*, 21.11.2014, <http://mg.co.za/article/2014-11-20-clampdown-on-tax-avoidance> [18.08.2015].

wird von Seiten sowohl der Entwicklungsbanken als auch multilateralen Organisationen anerkannt. Insbesondere der Vergleich der IFFs entlang einer Zeitleiste zeigt deutlich, dass dieselben zwischen 2003 und 2012 durchschnittlich pro Jahr um 9,4 Prozent zunahmen.

In Subsahara-Afrika wuchsen IFFs im Zeitraum 2003 bis 2012 sogar überdurchschnittlich um 13,2 Prozent pro Jahr<sup>18</sup> an. Im Schnitt gingen afrikanischen Staaten pro Jahr 60,3 Milliarden US-Dollar durch IFFs im selben Zeitraum verloren.<sup>19</sup>

Abb. 1

### Illicit Financial Outflows als Anteil am BIP (in Prozent)



Anmerkung: Zu den Europäischen Entwicklungsländern zählen Albanien, Belarus, Russland, die Ukraine, Bulgarien, die Republik Moldau, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien, Montenegro und die Türkei. | Quelle: Dev Kar/Joseph Spanjers, „Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012“, 16.12.2014, Global Financial Integrity, <http://gfiintegrity.org/report/2014-global-report-illicit-financial-flows-from-developing-countries-2003-2012> [16.09.2015].

Im Vergleich zum Volumen der IFFs in Asien (2,6 Billionen US-Dollar im Zeitraum 2003 bis 2012) scheinen sich die Zahlen Subsahara-Afrikas zunächst einmal auf einem niedrigen Niveau zu bewegen (528,9 Milliarden US-Dollar im gleichen Zeitraum). Setzt man jedoch die IFFs in Verhältnis zum BNP, zeichnet sich ein weitaus düsteres Bild.

18 | Vgl. Kar/Spanjers, Fn. 1.

19 | Vgl. ebd.

Tabelle 1

**Top 10 der IFFs aus afrikanischen Staaten<sup>20</sup>**

Land	IFFs kumulativ (1970-2008) in Mrd. US-Dollar	Anteil an IFFs gesamt in Afrika in Prozent
Nigeria	217,7	30,5
Ägypten	105,2	14,7
Südafrika	81,8	11,4
Marokko	33,9	4,7
Angola	29,5	4,1
Algerien	26,1	3,7
Côte d'Ivoire	21,6	3,0
Sudan	16,6	2,3
Äthiopien	16,5	2,3
Republik Kongo	16,2	2,3

Quelle: Kar/Cartwright-Smith, Fn. 8, S. 33-36.

Betrachtet man nun die Wirkung der abfließenden Kapitalströme im illegalen Bereich, rechnet die legale Kapitalflucht und unzureichenden Steuererhebungskapazitäten der Staaten hinzu, dann offenbart sich das gesamte Finanzkapitalproblem der afrikanischen Staaten. Afrika benötigt rund 100 Milliarden US-Dollar für die Entwicklung der Infrastruktur, verliert aber jährlich 63 Milliarden US-Dollar durch IFFs. Für die Entwicklung ihrer Wirtschaft benötigen Staaten im Schnitt 25 Prozent ihrer Kapitaleinnahmen. Afrikanischen Staaten ohne Erdölfördereinnahmen stehen lediglich 11,8 Prozent zur Verfügung.<sup>21</sup>

Ein Vergleich zwischen den Regionen Subsahara-Afrikas wird vor allem durch unzureichende und oft auch qualitativ schlechte Daten erschwert. Zwar sind gemäß den Daten des GFI West- und Zentralafrika die Regionen mit den meisten IFFs, doch sind es vor allem die Werte zu Nigeria als dem afrikanischen Land mit den bei

20 | Tabelle aus Präsentation von Koen Roovers, *EU Lead Advocate, Financial Transparency Coalition: Tackling illicit financial flows from Africa to Europa – Current Situation and EU Policies*, Brüssel, 23.04.2015.

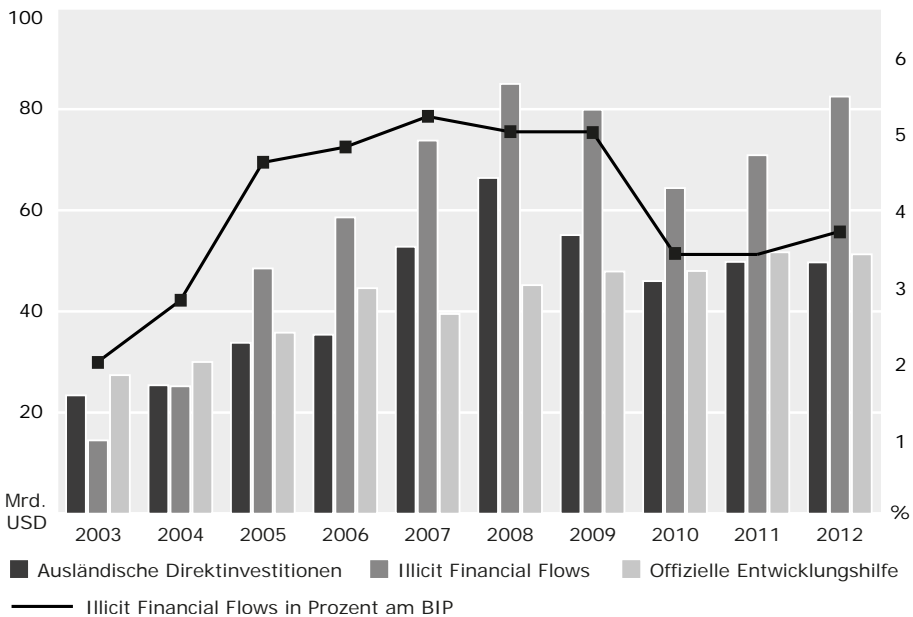
21 | Leonce Ndikumana, „Savings, Capital Flight, and African Development“, Political Economy Research Institute, Workingpaper Series 353, 2014, S. 8, [http://peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working\\_papers/working\\_papers\\_351-400/WP353.pdf](http://peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_351-400/WP353.pdf) [18.08.2015].

Weitem höchsten IFFs, welche das Bild verzerren und den Fokus auf Westafrika richten.

Setzt man den Kapitalabfluss durch IFFs in Beziehung zur offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) für Subsahara-Afrika und den ausländischen Direktinvestitionen, so wird deutlich, dass seit 2005, d.h. ab einem Zeitpunkt, an dem zahlreiche afrikanische Staaten immense wirtschaftliche Wachstumsraten verzeichnen konnten, der Kapitalabfluss den Zufluss übersteigt.

Abb. 2

**Entwicklung der Illicit Financial Flows im Verhältnis zu ausländischen Direktinvestitionen und offizieller Entwicklungshilfe**



Quelle: EurActive, „Infographic: Curbing illicit financial flows is a resource for Africa“, 23.07.2015, <http://euractiv.com/sections/development-policy/infographic-curbing-illicit-financial-flows-resource-africa-316534> [30.09.2015].

Angesichts fehlender öffentlicher Mittel zur Infrastrukturentwicklung wie auch zur Armutsbekämpfung gewinnt der Kapitalverlust durch IFFs an Signifikanz. Untersuchungen gehen davon aus, dass ein radikaler Stopp von IFFs im Durchschnitt zu drei Prozent mehr Wirtschaftswachstum in den betroffenen Ländern führen würde.

Gleichermaßen wären die meisten der betroffenen Länder schuldenfrei, bekäme man das Problem der IFFs in den Griff.<sup>22</sup>

Es ist daher nur folgerichtig, dass die internationale Gebergemeinschaft auch vor dem Hintergrund schrumpfender Entwicklungsbudgets bilateraler Geber sich verstärkt des Problems der IFFs annimmt.

### **NOTWENDIGKEITEN UND REALITÄTEN BEI DER BEKÄMPFUNG DER IFFS IN SUBSAHARA-AFRIKA**

Zu einer wirkungsvollen Bekämpfung der IFFs reicht es nicht aus, das Augenmerk nur auf die Täter zu richten. Eine entscheidende Rolle spielen politische Entscheidungsträger, die sowohl den erforderlichen rechtlichen Rahmen schaffen wie auch die staatlichen Kapazitäten stärken können.

Betrachtet man das Ranking der Top 10 für IFFs in Subsahara-Afrika, so wird deutlich, dass es sich mit Ausnahme Südafrikas um Rohstoffökonomien handelt. Insbesondere die in diesen Ländern vorherrschenden Defizite staatlichen Ressourcenmanagements befördern die Möglichkeiten illegaler Finanzabflüsse. Das Problem beginnt dabei bereits bei der Aushandlung von Verträgen und den Kapazitäten der jeweiligen Regierung, realistisch den Wert des Vertragsgegenstandes einzuschätzen. Auch sind die Kapazitäten der staatlichen Verwaltung häufig unzureichend, um eine Kontrolle zwischen den deklarierten und in Wirklichkeit geförderten Rohstoffmengen vorzunehmen. Die Regierung der Demokratischen Republik Kongo vermutet, dass es sowohl in Bezug auf Quantität, auf Qualität als auch auf die Komposition der geförderten Mineralien häufig durch die Minenbetreiber zu einer verminderten Rechnungslegung (*under-reporting*) kommt.<sup>23</sup>

Nach Aussagen des ehemaligen simbabwischen Finanzministers Tendai Biti verwaltete dieser während seiner Amtszeit einen Haushalt, der lediglich ein Drittel dessen ausmachte, was als IFFs Simbabwe verließ. Insbesondere der außerhalb staatlicher Kontrolle

22 | Vgl. James K. Boyce/Léonce Ndikumana, „Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Updated Estimates, 1970-2010“, Political Economy Research Institute, 22.10.2012, S. 8, <http://www.peri.umass.edu/236/hash/d76a3192e770678316c1ab39712994be/publication/532> [18.08.2015].

23 | Minister für den öffentlichen Dienst, S.E. Jean-Claude Kibala, am 24.09.2014, Fachgespräch der CDU/CSU-Fraktion, „Investing together in Africa's future: opportunities for German-African economic cooperation“.

organisierte Diamantenhandel aus der Marange-Mine beläuft sich auf ca. 50 Prozent der illegalen Kapitalabflüsse aus Simbabwe.<sup>24</sup>

Um diesem Problem erfolgreich zu begegnen, müssen neben dem allseits benötigten politischen Willen der Regierungen vor allem die Kontrollkapazitäten auf staatlicher Seite aufgebaut und muss Fachexpertise akquiriert werden. Es ist aber auch notwendig, den rechtlichen Rahmen auf Seiten der Förderländer wie auch auf Seiten der Staaten, in denen weiterverarbeitende Industrie ansässig ist, zu verbessern. Obgleich der Dodd-Frank-Act für mehr Transparenz in der Rohstoffindustrie sorgte, so beschränkt er sich doch vor allem auf die Sicherung der Qualität, d.h. einer konfliktneutralen Herkunft der Rohstoffe. Er erfasst nicht das Kriterium der Quantität und die damit verbundene Entrichtung von Abgaben an den Förderstaat.<sup>25</sup>

Auch Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) sind wirkungsvolle Instrumente zur Eindämmung von Korruption. Sie beruhen jedoch auf Freiwilligkeit und setzen daher die Existenz eines politischen Willens voraus.

Neben Fragen zur nachhaltigen Förderung und Nutzung der landeseigenen Rohstoffe sowie deren Beitrag zur weiteren Entwicklung des Landes ist das staatliche Steuersystem eine weitere elementare Determinante im Kontext der IFFs. Die meisten Staaten Subsahara-Afrikas mobilisieren lediglich 17 Prozent ihres BNP durch Steuererhebungen (Portugal im Vergleich 20,5 Prozent; Norwegen 26,8 Prozent). Afrikanische Regierungen haben kaum die Möglichkeit und die Kapazitäten, die Transaktionskosten von multinationalen Unternehmen zu prüfen, um Profittransfers oder missbräuchliche Preisgestaltung aufzudecken. Eine Ausnahme bildet der South African Revenue Service (SARS), der diverse Fälle bereits aufdecken konnte. Häufig wird jedoch der Warenwert beim Export als zu gering angegeben, um Abgaben zu vermeiden, um eventuell existierende Quotenregelungen zu umgehen oder auch um Geld zu waschen.

Von Geberseite wurde in den vergangenen Jahren insbesondere auf bilateraler Ebene viel unternommen, um die Steuersysteme der Entwicklungsländer effizienter zu gestalten und somit

24 | Tendai Biti war Finanzminister Simbawes von 2009 bis 2013 und Sprecher im Rahmen der ENoP-Veranstaltung „Financing for Development and Africa-EU Relations – ODA and the challenge of tax evasion and illicit financial flows“, die am 29. Mai 2015 in Lissabon stattfand.

25 | Vgl. Fn. 5, S. 58.

mittel- und langfristig die Staatseinnahmen zu erhöhen. Dies ist jedoch nur bedingt wirksam, wenn nicht gleichzeitig auch der Bevölkerungsanteil anwächst, der besteuert werden kann. In vielen afrikanischen Staaten ist

**In vielen afrikanischen Staaten ist der informelle Teil der Wirtschaft größer als der formelle. In Mosambik etwa sind nur 32 Prozent der Werktätigen im formellen Sektor beschäftigt.**

der informelle Teil der Wirtschaft größer als der formelle. In einem boomenden Land wie Mosambik sind beispielsweise lediglich 32 Prozent der Werktätigen im formellen Arbeitssektor beschäftigt, der sich vor allem auf urbane Regionen konzentriert. Die Vielzahl der jedes Jahr neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Jugendlichen (im Falle Mosambiks sind dies 300.000 pro Jahr) findet lediglich im informellen Sektor Beschäftigung und entzieht sich damit einer Besteuerung.

Teilweise werden auch die Bemühungen für effizientere Steuersysteme konterkariert, da zur Schaffung von Anreizen für ausländische Investoren Steuererleichterungen aufgelegt werden. Diese Steuervorteile werden nicht immer unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Prinzips gestaltet. Ein gutes Beispiel ist hier Mosambik:

Um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, hat die mosambikanische Regierung bereits Ende der 1990er Jahre spezielle Steuerregime etabliert. So wurde auf mosambikanischer Seite des das Land mit Südafrika verbindenden Maputo-Korridors die Belulane Industrial Free Zone eingerichtet sowie für den Nacala-Korridor in der Provinz Nampula die Nacal Special Economic Zone. Für Unternehmen, die sich in beiden Zonen niederlassen, besteht Steuer- und Zollbefreiung auf alle Importe von Rohmaterial und Geräten. Die Unternehmen als solche genießen in den ausgewiesenen Industriezonen für zehn Jahre eine komplette Steuerbefreiung, für die folgenden fünf Jahre eine 50-prozentige Reduzierung und Steuervergünstigungen (25 Prozent) für die verbleibenden Jahre. Diese Sonderregelungen führten dazu, dass die großen Aluminiumschmelzen im Süden Mosambiks (MOZAL) kaum nennenswerte Steuereinnahmen in die Staatskasse bringen.

Neben den bereits erwähnten fehlenden Kapazitäten in den für die Rohstoffabkommen zuständigen Ministerien sind es vor allem die schwach aufgestellten Finanz-, Steuer- und Ermittlungsbehörden, die den zunehmenden IFFs wenig entgegenzusetzen haben. Das Problem beginnt hier oft mit einem Mangel an Informationen über das Ausmaß der Kapitalabflüsse in Regierungskreisen. Der unzureichende rechtliche Rahmen als solcher, aber auch die

ungleich vorhandene Rechtsexpertise auf staatlicher Seite und auf Seite der multinationalen Unternehmen lassen den Kampf gegen kommerziell motivierte IFFs schnell zu einem Kampf „David gegen Goliath“ werden.

Es sind aber auch teilweise die den bestehenden Regierungssystemen inhärenten Ineffizienzen, die sich dadurch ergeben, dass zwischen involvierten Regierungsstellen ein Mangel an Transparenz, Kooperation und Kohärenz herrscht, und welche die Ausgangspositionen der Regierungen verschlechtern.



Briefkasten in Mombasa: Fehlende Transparenz und schlechte Regierungsführung begünstigen häufig das Phänomen der IFFs. | Quelle: Marcel Oosterwijk, flickr ©①©.

Es wäre jedoch verfehlt und vereinfachend, wenn man auf Seiten der Entwicklungsländer das Problem auf den Mangel an Informationen und technischen Kapazitäten reduzierte. Sicherlich ist dies zu einem großen Teil der Fall. Allerdings begünstigen fehlende Transparenz und schlechte Regierungsführung häufig das Phänomen der IFFs. Oft werden Anti-Korruptionsagenturen etabliert, doch verfügen diese weder über Fachexperten noch über die benötigte Unabhängigkeit. Wie das Beispiel der Anti-Korruptionseinheit Scorpions in Südafrika zeigt, ist auch politische Einflussnahme keine Seltenheit. Die Scorpions, die unter anderem auch Ermittlungen gegen Südafrikas Präsidenten Jacob Zuma aufgenommen hatten, wurden 2009 aufgelöst und durch eine der Polizei angegliederte und weitaus abhängigere, neue Einheit, Hawks, ersetzt.



Eine wirkungsvolle Bekämpfung der IFFs setzt voraus, dass nationale politische Eliten erkennen, dass IFFs aufgrund ihres Charakters und der Verbindung zur organisierten Kriminalität und terroristischen Gruppierung sukzessive die bereits schwachen staatlichen Strukturen unterhöhlen. Es setzt auch voraus, dass insbesondere Mittelabflüsse durch kommerzielle Aktivitäten, die 65 Prozent der IFFs ausmachen, als Problem für den Entwicklungsprozess des Landes erkannt und sowohl auf Seiten des Entwicklungslandes wie auch auf Seiten der Industrienationen und Geber bekämpft werden.

### **INTERNATIONALE INITIATIVEN ZUR BEKÄMPFUNG DER IFFs**

Insbesondere multilaterale Organisationen haben das Problem der IFFs auf ihre Agenda gesetzt. Auch beim jüngsten Treffen der G7 in Elmau wurde die Absicht bekräftigt, bis zum Jahresende den „Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting der OECD/G20“ vorzulegen. Auch die mit der Eindämmung von IFFs in Zusammenhang stehenden Initiativen zur Bekämpfung von Korruption und Steuerhinterziehung sollen weiterhin unterstützt werden. Zur entwicklungspolitischen Bedeutung der IFFs und deren Signifikanz in der Diskussion zur Entwicklungsfinanzierung wie auch zur Agenda 2030 positionierten sich die G7-Führer allerdings nicht.<sup>26</sup>

Die OECD führt regelmäßig interne Untersuchungen durch, um festzustellen, inwieweit IFFs bekämpft werden. Dabei konzentriert man sich auf die Bereiche Geldwäsche, Steuerhinterziehung, Korruption sowie das Einfrieren, Sicherstellen und Repatriieren gestohlener Vermögenswerte. OECD-Mitglieder folgen bei der Bekämpfung der Geldwäsche allerdings nur bedingt den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF).<sup>27</sup> Im Bereich Steuerhinterziehung besteht weiterhin *room for improvement* und insbesondere der angestrebte automatische Informationsaustausch bleibt eine Ausnahme. Dieser Austausch mit Entwicklungsländern scheitert an deren geringen Datenerhebungskapazitäten, aber auch

26 | Vgl. „Abschlussklärung G7-Gipfel“, 08.06.2015, S. 3, [http://bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/G8\\_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.html](http://bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/G8_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.html) [18.08.2015].

27 | „OECD anti-money laundering regimes have improved since the first set of Recommendations was established in 2003, but not evenly across the board. On average, OECD countries' compliance with central FATF Recommendations is low.“ Zit. in: OECD, „Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses“, 2014, S. 11, [http://oecd.org/corruption/Illicit\\_Financial\\_Flows\\_from\\_Developing\\_Countries.pdf](http://oecd.org/corruption/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries.pdf) [18.08.2015].

an der Korruptionsanfälligkeit der zuständigen Steuerbehörden.<sup>28</sup> Anhand des Berichtes ist auch erkennbar, dass selbst bei der Korruptionsbekämpfung OECD-Staaten sehr nachlässig mit dem Straftatbestand der Schmiergeldzahlungen an Empfänger in Entwicklungsländern umgehen. Dies umfasst sowohl den rechtlichen Rahmen als auch die Strafverfolgung.<sup>29</sup> Und selbst bei der Rückführung gestohlener Vermögenswerte ist das OECD-Urteil ernüchternd:

„Progress in OECD countries in repatriation has been modest, however, with only a limited number of countries having frozen or returned assets.“<sup>30</sup>

Wie auch bilaterale Geber, so unterstützt die EU Initiativen, um die nationalen Steuereinnahmen in Entwicklungsländern zu verbessern (*domestic revenue mobilisation*).<sup>31</sup> Gleichzeitig unterstützt man die bereits geschilderten globalen Bemühungen von OECD, Weltbank und G7/G20, aber auch nicht-staatliche Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative. Die IFFs stehen auch immer wieder auf der Agenda bei Treffen zwischen EU- und AU-Repräsentanten und sind Bestandteil der Roadmap 2014 bis 2017 für die Umsetzung der Joint Africa-EU Strategy (JAES):

„We shall deepen our cooperation in international tax matters to broaden domestic revenue mobilisation and tackle illicit financial flows, through increased cooperation in line with the principles of transparency, exchange of information and fair tax competition.“<sup>32</sup>

Da eine Bekämpfung der IFFs primär auf mitgliedstaatlicher Ebene stattfinden muss, erscheinen die Bemühungen der EU in diesem Bereich zwar lauter, aber mit eingeschränkter Wirkung. Sicherlich tragen sie dazu bei, afrikanische Partnerregierungen an deren eigene Verantwortlichkeiten zu erinnern. Ein durchaus möglicher

28 | Vgl. ebd.

29 | Vgl. ebd., S. 12.

30 | Vgl. ebd.

31 | Vgl. hierzu auch Odd-Helge Fjeldstad, „WP/2013/010 Taxation and Development. A review of donor support to strengthen tax systems in developing countries“, Unu-Wider, Wider Working Paper, 2013/010, 02/2013, [http://wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en\\_GB/wp2013-010](http://wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en_GB/wp2013-010) [18.08.2015].

32 | „Fourth EU-Africa Summit, 2-3 April 2014, Brussels. Roadmap 2014-2017“, S. 8, [http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014\\_04\\_01\\_4th\\_eu-africa\\_summit\\_roadmap\\_en.pdf](http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014_04_01_4th_eu-africa_summit_roadmap_en.pdf) [18.08.2015].

Einfluss wird sich jedoch erst entfalten, wenn auch Europa seine eigenen Obliegenheiten (siehe OECD-Bericht) erfüllt.

Der 2012 vorgelegte Aktionsplan zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, Com(2012) 722 final, der auch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten enthält, bedarf noch einer Evaluierung seiner Umsetzung.

Das im März 2015 vorgelegte Steuertransparenzpaket, welches gerne auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung von IFFs zitiert wird, hat zunächst und prioritär das Ziel, für mehr Gerechtigkeit innerhalb des Binnenmarktes zu sorgen. Die Auswirkungen von Unternehmensgewinnverschiebungen aus Entwicklungsländern in den EU-Raum stellen keinen prioritären Regelungsgegenstand dar.

Am ehesten wird die am 26. Juni 2015 auf den Weg gebrachte Verordnung zur Bekämpfung von Geldwäsche, die die Mitgliedstaaten nun innerhalb von zwei Jahren in nationale Gesetzgebung umzusetzen haben, Wirkung entfalten und für mehr Transparenz im Bereich von Finanztransaktionen führen. Im Zeitalter von Bitcoin und anderen virtuellen Möglichkeiten des Geldtransfers stellt man sich allerdings auch die Frage, ob der Fokus auf das bestehende Bankensystem nicht längst von der Wirklichkeit überholt wurde und man nicht den regulativen Herausforderungen der Digitalisierung auch in diesem Bereich hinterherläuft.

Besonders begrüßenswert erscheint im Kampf gegen IFFs vor allem die Arbeit des von der Afrikanischen Union und der United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) eingesetzten High Level Panels on Illicit Financial Flows unter der Leitung von ex-Präsident Thabo Mbeki. Das Panel hat nicht nur eine umfassende Bestandsaufnahme zu Subsahara-Afrika vorgelegt, sondern auch spezielle Empfehlungen für die drei Komponenten der IFFs (*commercial, corrupt, criminal activities*) ausgesprochen. Diese reichen von obligatorischen Erklärungen zu den Vermögensverhältnissen, einem engen Monitoring (*lifestyle audits*) von so genannten *politically exposed persons* (PEPs), einem verbesserten Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen, die den Staatshaushalt betreffen, mehr Transparenz in der öffentlichen Auftragsvergabe bis hin zu mehr Transparenz im internationalen Bankensystem.<sup>33</sup>

Einige Reaktionen auf den Bericht manifestieren allerdings deutlich die Attitude der politischen Klasse. In Nigeria, was alleine im Zeitraum 2002 bis 2011 142,27 Milliarden US-Dollar durch IFFs verloren hat, lehnte der damals noch amtierende Präsident Goodluck Jonathan die vom High Level Panel eingeforderte Offenlegung der Vermögensverhältnisse rundheraus ab:

„The issue of public asset declaration is a matter of personal principle. That is the way I see it, and I don't give a damn about it, even if you criticise me from heaven.“<sup>34</sup>

In der Demokratischen Republik Kongo sieht bereits die Verfassung in Art. 99 eine Deklaration der Vermögenswerte des Präsidenten und seiner Regierung vor. Diese verfassungsrechtliche Bestimmung wird seit Inkrafttreten der Verfassung 2006 kontinuierlich ignoriert.

Bei der dritten Internationalen Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung, die vom 13. bis 16. Juli 2015 in Addis Abeba stattfand, hatten die Entwicklungsländer die Bildung einer Internationalen Steuerkommission unter der Ägide der VN gefordert, um der Steuerflucht und Steuervermeidung multinationaler Konzerne

entgegenzuwirken. Eine solche wurde allerdings abgelehnt und auf die bestehenden Strukturen und Initiativen unter der Ägide der OECD verwiesen. Besonders in NGO-Kreisen hat dies zu vehementer Kritik geführt und man sprach von falschen Signalen, die gesetzt würden.<sup>35</sup> Dabei verkennt man allerdings, dass nicht die federführende Organisation ob OECD oder VN die Hürde für eine effizientere Problemlösung darstellt, sondern das Handeln der Staaten und ihrer Regierungen.

## FAZIT

Seit gut zehn Jahren übersteigt das Volumen der Illicit Financial Flows das Volumen sowohl der ausländischen Direktinvestitionen als auch der offiziellen Entwicklungshilfe. Überspitzt formuliert

34 | Bassey Udo, „AU asks Jonathan, other African leaders to publicly declare their assets“, *Premium Times*, 03.02.2015, <http://premiumtimesng.com/news/headlines/176172-au-asks-jonathan-african-leaders-publicly-declare-assets.html> [18.08.2015].

35 | Vgl. „Finanzbeamte für die Entwicklung der Welt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.07.2015.

könnte man sogar von „Afrika als Nettokreditgeber“ sprechen.<sup>36</sup>

Eine solche Schlussfolgerung würde jedoch die komplexen Dimensionen und vor allem den größtenteils

illegalen Charakter des Problems ignorieren.

Fakt ist jedoch, dass afrikanische Staaten,

sollten sie in der Lage sein, des Problems der

IFFs Herr zu werden, ihre Entwicklungsan-

strengungen größtenteils selbst finanzieren

könnten. Daran sollten sowohl afrikanische Regierungen als auch

westliche Industrienationen und die internationale Gebergemein-

schaft ein Interesse haben. Die Anstrengungen beider Seiten

bleiben allerdings sowohl hinter den Erwartungen als auch hinter

den Notwendigkeiten zurück. Ehe man sich zum allgemeinen Bud-

getsupport der Partnerländer hinreißen lässt, sollte man primär

dafür Sorge tragen, dass alle nationalen Möglichkeiten der Res-

ourcenmobilisierung genutzt und deren entwicklungsorientierte

Verwendung sichergestellt ist. Flankierende Maßnahmen in dieser

Hinsicht sind unerlässlich. Auch auf Seiten der Geberländer sind

die Verantwortlichkeiten multinationaler Unternehmer ebenso

einzufordern wie die Verbesserung der Transparenz und Kontroll-

möglichkeiten im Bankensystem.

**Sollten afrikanische Staaten in der Lage sein, des Problems der IFFs Herr zu werden, könnten sie ihre Entwicklungsanstrengungen größtenteils selbst finanzieren.**

Viel Sinnvolles konnte und könnte weiterhin getan werden. Die

richtigen Initiativen und Empfehlungen wurden auf den Weg

gebracht, und die negativen Wirkungen von IFFs werden immer

wieder in den verschiedensten Foren debattiert. Gerade der

Addis-Abeba-Aktionsplan (Punkt 23 bis 30) legt eine detaillierte

Absichtserklärung zum Thema IFFs vor.<sup>37</sup> Entscheidend wird

jedoch am Ende sein, wie viel von all diesen Initiativen und

Empfehlungen zur Umsetzung kommt, und wieviel am fehlenden

politischen Willen auf Seiten der Industrienationen wie auch der

Entwicklungsländer auf der Strecke bleiben wird.

36 | African Development Bank/Global Financial Integrity, „Illicit Financial Flows and the Problem of Net Resource Transfers from Africa: 1980-2009“, 05/2013, [http://gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/AfricaNetResources/gfi\\_afdb\\_iffs\\_and\\_the\\_problem\\_of\\_net\\_resource\\_transfers\\_from\\_africa\\_1980-2009-web.pdf](http://gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/AfricaNetResources/gfi_afdb_iffs_and_the_problem_of_net_resource_transfers_from_africa_1980-2009-web.pdf) [18.08.2015].

37 | Vereinte Nationen, „Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda“, Draft Resolution, 69. Sitzung, 23.07.2015, S. 8-10, [http://un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.82](http://un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.82) [18.08.2015].

# IST ES AN DER ZEIT, DIE EU-STRATEGIE ZU ÜBERDENKEN?

## DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION IN DEN PALÄSTINENSISCHEN GEBIETEN UND DEM ISRAELISCH-PALÄSTINENSISCHEN KONFLIKT

*Julia Bimler / Hans Maria Hejñ*



Dr. Hans Maria Hejñ ist Leiter Strategieentwicklung und Planung der Konrad-Adenauer-Stiftung und leitete zuvor das Auslandsbüro der KAS in Ramallah.

### EINFÜHRUNG

Die Rolle der Europäischen Union in den palästinensischen Gebieten und im israelisch-palästinensischen Konflikt wird häufig auf die finanziellen Aufgaben der EU in den Gebieten reduziert. 2010 schrieb Bouris Dimitris, wissenschaftlicher Mitarbeiter am College of Europe: „Es ist klar ersichtlich, dass die EU zahlreiche Projekte unterstützt hat und in jeder Hinsicht hinter dem Aufbau eines palästinensischen Staates steht; Palästina ist das erste Land der Welt, das von der EU so viel Unterstützung erhalten hat.“<sup>1</sup> Obwohl die EU allerdings alle Aspekte der Staatsbildung unterstützt, schlägt sich das nicht in einem signifikanten politischen Einfluss auf die Friedensgespräche nieder. Vielmehr lässt sich der Nahost-Friedensprozess der letzten Jahrzehnte durch die recht zynische, aber nicht unbedingt unzutreffende Parole „Die USA entscheiden, [...] die EU zahlt und die UNO füttert“ definieren.



Julia Bimler war bis August 2015 Programm-Managerin im Auslandsbüro Ramallah und arbeitet jetzt in Beirut.

Europäische Finanzhilfen wurde im Rahmen der Osloer Abkommen von 1993 bereitgestellt, bei dem Israel und die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) vereinbart hatten, eine Zwei-Staaten-Lösung durch einen friedlichen Prozess auf der Grundlage der VN-Resolutionen 242 und 338 zu realisieren. Die Absicht dahinter war, dass durch eine finanzielle Unterstützung die EU den Aufbau eines palästinensischen Staates und die anschließende Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung fördert. Diese Begründung wird bis heute angeführt.

1 | Dimitris Bouris, „The European Union's Role in the Palestinian Territory after the Oslo Accords: Stillborn State-building“, *Journal of contemporary European Research* 6, 3/2010, S. 383.

Allerdings ist es angesichts der derzeitigen Lage sachdienlich und wichtig, diese Grundlage zu überdenken. Erstens sind die Friedensgespräche zwischen den Palästinensern und Israelis wieder einmal unterbrochen und es gibt kaum Impulse auf beiden Seiten, sie neu zu starten. Außerdem hat die derzeitige israelische Regierung wenig Interesse an einer Wiederbelebung der Friedensgespräche gezeigt. Der israelische Ministerpräsident Benjamin Netanjahu hat trotz der späteren Relativierung seiner Aussage die Gründung eines palästinensischen Staates während seiner Amtszeit öffentlich abgelehnt. Andererseits haben die Palästinenser im Sinne ihrer Forderungen die Internationalisierung des Konflikts durch die Suche nach alternativen Foren wie den Vereinten Nationen, dem Internationalen Strafgerichtshof und vor Kurzem der FIFA vorangetrieben. Zweitens ist die Begründung der Zahlungen für den Staatsaufbau dadurch entkräftet, dass kein palästinensischer Staat entstanden ist und der Großteil der Mittel stattdessen für humanitäre Hilfeleistungen, Soforthilfe und Budgethilfen verwendet wurde.<sup>2</sup> Während allerdings „die humanitären Symptome gelindert werden und der Anschein von Stabilität gewahrt wird, besteht kein Anreiz, den Konflikt zu lösen“.<sup>3</sup> Letztendlich ist unter den EU-Politikern die Frustration über die Situation in eine wachsende Debatte darüber gemündet, wie sie zu verändern sei. Es ist also im Sinne der EU und des palästinensischen Volkes, die Rolle der EU in den palästinensischen Gebieten zu überdenken und Möglichkeiten für den Wandel zu untersuchen, die die aktuelle Dynamik des palästinensisch-israelischen Konflikts nachhaltig verändern.

Die Rolle der EU in den palästinensischen Gebieten wird in der vorliegenden Arbeit in zwei Teilen dargestellt. Der erste Teil vermittelt einen Überblick über die aktuelle Rolle der EU in den palästinensischen Gebieten und die Hindernisse bei der Umsetzung ihrer Agenda. Der zweite Teil des Aufsatzes behandelt die Möglichkeiten der EU bei der Stärkung ihres politischen Engagements, um den Status, der die Friedensgespräche im letzten Jahrzehnt bestimmt hat, zu überprüfen.

2 | Vgl. Yezid Sayigh, „Inducing a Failed State in Palestine“, *The International Institute for Strategic Studies, Survival*, 49, 3/2007, S. 7.

3 | Anne Le More, „Killing with kindness“, *International Affairs*, 81, 5/2008, S. 995.

## DIE ROLLE DER EU IN DEN PALÄSTINENSISCHEN GEBIETEN

### Die Rahmenbedingungen – Strukturen und Mechanismen

Formell gesehen wird die Zusammenarbeit der EU mit den palästinensischen Gebieten durch die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) gesteuert, ein EU-Mechanismus, der

**Das Europäische Nachbarschaftsinstrument regelt das finanzielle Engagement. Das ENI basiert auf dem Europäischen Belohnungsprinzip „mehr für mehr“.**

auf der Grundlage politischer und wirtschaftlicher Reformen mit gegenseitigem Nutzen Frieden, Stabilität und Wohlstand in der Region fördern soll.<sup>4</sup> Das Europäische Nach-

barschaftsinstrument (ENI) regelt das finanzielle Engagement. Das ENI basiert auf dem Europäischen Belohnungsprinzip „mehr für mehr“. Dieses im Jahre 2010 definierte Prinzip basiert auf Anreizen, bei der mehr Mittel für jene Partner bereitgestellt werden, die EU-Politik und -Programme implementieren und von der EU geförderte Normen, wie etwa demokratische Reformen und die Achtung von Menschenrechten, einhalten. Zu den Anreizen zählen der erleichterte Zugang zu den europäischen Märkten, erhöhte Mobilität von Menschen und mehr finanzielle Hilfen.

Derzeit teilt die EU den palästinensischen Gebieten über vier verschiedene Mechanismen und Institutionen im Schnitt 300 Millionen Euro pro Jahr zu.<sup>5</sup> Der Europäische Mechanismus zur Unterstützung des palästinensischen Volkes (PEGASE) ist der größte Finanzmechanismus der EU, über den derzeit 178 Millionen Euro pro Jahr verteilt werden. PEGASE unterstützt die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) direkt durch Übernahme ihrer finanziellen Verpflichtungen, durch Zahlungen wie etwa Beamtengehälter, Zahlungen für Rentner und gefährdete Familien sowie die Aufrechterhaltung lebenswichtiger staatlicher Leistungen. Ziel ist die Förderung langfristiger Entwicklungsvorhaben wie etwa Infrastruktur, Abwasserentsorgung und Elektrizität sowie der Förderung von Bildungseinrichtungen.<sup>6</sup> Die EU stellt auch 82 Millionen Euro über das VN-Hilfswerk (UNRWA) bereit; sie und ihre Mitgliedstaaten sind damit die größten Geber des UNRWA. Zehn Millionen Euro sind speziell Ost-Jerusalem und weitere drei

4 | Vgl. Europäische Kommission, „EU & Neighbours – a renewed commitment“, [http://issuu.com/actionglobalcommunicationsltd/docs/eni\\_leaflet16\\_eu/1?e=6346130/8143223](http://issuu.com/actionglobalcommunicationsltd/docs/eni_leaflet16_eu/1?e=6346130/8143223) [28.08.2015].

5 | Interview mit Sergio Piccolo, Leiter der Kooperation in der EU-Repräsentanz in Jerusalem, 11.05.2015.

6 | The European Institute for Research on Mediterranean and Euro-Arab Cooperation, PEGASE, <http://medea.be/en/countries/occupied-palestinian-territories/pegase> [28.08.2015].



Millionen Euro gewissen Schwerpunktbereichen zugeteilt. Weitere 20 Millionen Euro werden bestimmten Projekten zugeordnet und über Ausschreibungen vergeben.

### **Die politische Lage**

Die umfassende Finanzierung hat sich zur Realisierung der Zwei-Staaten-Lösung als nicht hinreichend erwiesen. Vielmehr hat eine Studie über die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den palästinensischen Gebieten, die von der Europäischen Kommission im Juli 2014 veröffentlicht wurde, aufgezeigt, dass die aktuelle Lage erwartungsgemäß nicht zu einer Zweistaatenlösung führen wird: „Es wurde kaum etwas getan, um die größten Hindernisse für eine nachhaltige, demokratische und zusammenhängende Zwei-Staaten-Lösung zu beseitigen.“<sup>7</sup> Faktisch sieht sich die EU (und die internationale Gebergemeinschaft im Allgemeinen) mit drei großen politischen Faktoren konfrontiert, die die wirksame Umsetzung der Hilfeleistung und die anschließende Realisierung einer Zweistaatenlösung verhindern – erstens die andauernde israelische Besetzung, zweitens die Lage in der palästinensische Politik und drittens die regionale und internationale politische Lage.

#### **1. Die Besetzung**

Die internationale Gebergemeinschaft sieht die israelische Besetzung als eines der größten Hindernisse für die Entwicklung der palästinensischen Gebiete an.<sup>8</sup> Die PA verfügt nur über eine beschränkte Autonomie und Anordnungsbefugnis. Darüber hinaus bedeutet die israelische Besetzung, dass die Palästinenser weiterhin faktisch keine Kontrolle über das Land und die Ressourcen haben, was Fortschritt und Wirtschaftswachstum behindert. Obwohl im Oslo-Abkommen festgelegt wurde, dass die Zone C schrittweise an die PA zu übergeben ist, stehen noch immer 61 Prozent des Westjordanlands unter der Kontrolle der israelischen Regierung und der palästinensische Zugriff auf Zone C ist nach wie vor stark eingeschränkt. Stattdessen beschränkt sich die wirtschaftliche Entwicklung im Westjordanland auf die Zonen

7 | Europäische Kommission, „Summary of the Evaluation of the European Union's cooperation with Palestine and support to Palestinian people“, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/evinfo/2014/1327\\_ev\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/evinfo/2014/1327_ev_en.pdf) [28.08.2015].

8 | Vgl. Ministry of Planning and Administrative Development, „National Development Plan 2014-16“, [http://mopad.pna.ps/en/images/PDFs/Palestine%20State\\_final.pdf](http://mopad.pna.ps/en/images/PDFs/Palestine%20State_final.pdf) [28.08.2015].

A und B, in denen die Palästinensische Autonomiebehörde größere Autonomie genießt, während Zone C die landwirtschaftlich fruchtbaren und ressourcenreichen Landstriche umfasst. Gemäß einer aktuellen Studie der Weltbank würde ein Zugang zu den landwirtschaftlichen Flächen, Wasserressourcen, Steinbrüchen und Bergwerken sowie die Entwicklungs- und Tourismusköglichkeiten in Zone C zu einem geschätzten Zuwachs von 35 Prozent beim palästinensischen BIP führen.<sup>9</sup>



Jugendliche in Gaza: Die Arbeitslosigkeit in Gaza lag im letzten Quartal 2014 bei 43 Prozent; die Jugendarbeitslosigkeit betrug 60 Prozent. | Quelle: © Jens Büttner, picture alliance / dpa.

Der mangelnde Handlungsspielraum und fehlende Zugriff auf Land werden durch israelische Siedlungstätigkeit und die Konfiszierung von Land noch verstärkt.<sup>10</sup> Die EU hat regelmäßig den Bau von Siedlungen als nach internationalem Recht illegal moniert, während die Siedlungstätigkeit kontinuierlich zugenommen hat. Der Gazastreifen, aus dem sich Israel im Jahr 2005 zurückgezogen hat, unterliegt weiterhin der israelischen Blockade. Die Blockade schränkt alle Bewegungen über die Grenze stark ein

9 | Vgl. Weltbank, „Palestinians Access to Area C Key to Economic Recovery and Sustainable Growth“, <http://worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/07/palestinians-access-area-c-economic-recovery-sustainable-growth> [28.08.2015].

10 | Vgl. Renee Lewis, „Israel confiscates nearly 1,000 acres of Palestinian land in the West Bank“, *Al Jazeera America*, <http://america.aljazeera.com/articles/2014/8/31/bethlehem-israelconfiscates.html> [05.10.2015].

und verhindert so eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Die Arbeitslosigkeit in Gaza lag im letzten Quartal 2014 bei 43 Prozent, die Jugendarbeitslosigkeit betrug 60 Prozent.<sup>11</sup> Die Entwicklung einer selbsttragenden palästinensischen Wirtschaft wird so gehemmt, wobei das Westjordanland und Gaza weiterhin auf ausländische Hilfe angewiesen sind, um eine Verschlechterung der Umstände zu verhindern. Die Palästinenser zählen zu den größten Pro-Kopf-Empfängern internationaler Entwicklungshilfe weltweit.<sup>12</sup>

## 2. Innenpolitische Umstände

Die aktuelle palästinensische Innenpolitik ist ein weiteres Hindernis auf dem Weg zum Aufbau eines palästinensischen Staates. Die zunehmende Handlungsunfähigkeit der Palästinensischen Autonomiebehörde ist das wohl auffälligste Merkmal, das sich offensichtlich im fehlenden demokratischen Mandat manifestiert. Seit 2006 wurden weder Präsidentschafts- noch Parlamentswahlen abgehalten; der derzeitige Präsident und die Legislative arbeiten daher ohne demokratisches Mandat. Gemäß Umfragen sprechen sich 68 Prozent der Palästinenser für Wahlen innerhalb der nächsten sechs Monate aus.<sup>13</sup> Auffällig ist weiter der neopatrimoniale Führungsstil der palästinensischen Präsidentschaft und die Machtkonzentration in dieser Regierungsinstanz.

Die politische Situation wird auch durch die anhaltende politische Spaltung zwischen Fatah und Hamas im Westjordanland und im Gazastreifen verkompliziert. Die politische Spaltung ist nach den Wahlen von 2006

**Die politische Spaltung zwischen der Hamas und der Fatah ist nach den Wahlen von 2006 entstanden. Die Bildung einer Regierung der Aussöhnung ist trotz zahlreicher Versuche gescheitert.**

entstanden, die Bildung einer Regierung der Aussöhnung ist trotz zahlreicher Versuche gescheitert und es sind keine wirklichen politischen Fortschritte zu verzeichnen. Die politischen Eliten im Westjordanland zeigen erstaunlicherweise nur geringes Interesse am politischen Fortschritt in Gaza. Stattdessen scheinen die beiden politischen Fraktionen mit der Lage relativ zufrieden. Diana Buttu, die frühere Rechtsberaterin von Mahmoud Abbas, berichtete in einem Interview, dass es trotz der Einschränkungen

11 | Vgl. UN OCHA, *Humanitarian Bulletin – Monthly Report*, 04/2015, [http://ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_the\\_humanitarian\\_monitor\\_2014\\_05\\_29\\_english.pdf](http://ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2014_05_29_english.pdf) [28.08.2015].

12 | Vgl. Jim Zanotti, „U.S. Foreign Aid to the Palestinians“, Congressional Research Service, 03.07.2015, <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22967.pdf> [28.08.2015].

13 | Palestinian Center for Policy and Survey, „Press Release – Palestinian Public Opinion Poll No (55)“, 24.03.2015, <http://pcpsr.org/en/node/603> [28.08.2015].

„beiden Seiten offenbar genügte, ein Stück Land ohne demokratische Kontrolle zu regieren“.<sup>14</sup> Tatsächlich wurden seit dem Schisma die fraktionellen Interessen der Gruppen zum Nachteil des nationalen Fortschritts der Palästinenser priorisiert und haben das palästinensische Volk weiter gespalten, wobei die Interessen im Westjordanland und in Gaza zunehmend auseinanderklaffen. Alle Versuche, eine nationale Einheitsregierung zu gründen, waren bis zum jetzigen Zeitpunkt erfolglos.

### 3. Die EU und die internationale politische Lage

Die politische Lage in Europa hindert die EU daran, einen schlüssigen Konsens zu finden, wodurch sie de facto handlungsunfähig ist. Die unterschiedlichen nationalen Beziehungen der EU-Mit-

gliedstaaten mit Israel verhindern ein kohärentes Vorgehen der Europäischen Staaten.

**Die historische Verantwortung Deutschlands gegenüber dem Staat Israel stellt eine einzigartige Beziehung dar, die sich oft von der allgemeinen Stimmung in Europa unterscheidet.**

Die historische Verantwortung Deutschlands gegenüber dem Staat Israel stellt eine einzigartige Beziehung dar, die sich oft von der allgemeinen Stimmung in Europa unter-

scheidet. Diese Diskrepanzen wurden nach der schwedischen Initiative, den Staat Palästina einseitig anzuerkennen, besonders auffällig. Gleichzeitig wurde im Sinne einer Zweistaatenlösung auf der Grundlage der Grenzen von vor 1967 durch Anträge der britischen, spanischen, portugiesischen, irischen, belgischen und französischen Parlamente Druck auf ihre Regierungen ausgeübt, einen palästinensischen Staat unter diesen Bedingungen anzuerkennen. Allerdings wurden diese Maßnahmen weder von der EU noch unter den Mitgliedstaaten koordiniert und sie reflektieren wiederum die Unfähigkeit, gemeinsam eine wirksame europäische Stimme mit einem politischen Ansatz zu etablieren. Das gleiche gilt für die EU-Mitgliedstaaten bei Abstimmungen in den Vereinten Nationen.

14 | Institute for Middle East Understanding, „Expert Q&A: Palestinian National Unity & The Schism Between Fatah and Hamas“, 26.05.2015, <http://imeu.org/article/expert-qa-palestinian-national-unity-the-schism-between-fatah-and-hamas> [28.08.2015].

Tabelle 1

### EU-Mitgliedstaaten und ihre Anerkennung des Staates Palästina

Status der Beziehungen	Länder
EU-Mitgliedstaaten, die einen palästinensischen Staat anerkannt haben	1988 ▪ Anerkennung durch die Ostblockländer; Bulgarien, Zypern, Ungarn, Polen, Rumänien, die Slowakei und die Tschechische Republik (heute allerdings keine De-facto-Anerkennung) ▪ Malta 2014 ▪ Schweden
EU-Mitgliedstaaten, die eine parlamentarische Entschließung erlassen haben, die die Anerkennung eines palästinensischen Staates fordert	2014 ▪ Großbritannien, Spanien, Portugal, Irland und Frankreich 2015 ▪ Belgien
EU-Mitgliedstaaten, die einen palästinensischen Staat nicht anerkennen	▪ Österreich, Kroatien, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande und Slowenien

Tabelle 2

### EU-Mitgliedstaaten, die bei der VN-Generalversammlung abstimmen

#### VN-Generalversammlung zur Anerkennung Palästinas als „Nicht-Mitgliedstaat mit Beobachterstatus“ 2012

	Länder
Dafür	▪ Österreich, Belgien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Portugal, Spanien und Schweden
Enthaltung	▪ Bulgarien, Kroatien, Estland, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und das Vereinigte Königreich
Dagegen	▪ Tschechische Republik

Die Informationen in der Tabelle wurden unter Verwendung der folgenden Quellen zusammengestellt: Permanent Observer Mission of the State of Palestine to the United Nations, „Diplomatic Relations“, <http://palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations> [28.08.2015], „Portugal's parliament calls for recognition of Palestinian state“, *Haaretz*, 13.12.2014, <http://haaretz.com/1.631519> [28.08.2015].

Darüber hinaus hat die EU in der Vergangenheit häufig die amerikanische Führungsrolle im Nahost-Friedensprozess akzeptiert. Obwohl sie umfangreiche finanzielle Unterstützung und diplomatische Initiativen beigesteuert hat, hat die EU nie eine aktive Führungsrolle gespielt, dagegen aber äußerst bereitwillig die

amerikanischen Führungsstil akzeptiert bzw., mehr noch, unterstützt. Selbstverständlich hat die US-Regierung immer hartnäckig ihre Rolle als Verhandlungsführer verteidigt und Druck angewandt, um zu gewährleisten, dass alle politischen Initiativen im Voraus von den USA abzusegnet sind. Dieser Umstand wird weiter durch die besondere Freundschaft zwischen Israel und den USA gestärkt, wie auch durch das israelische Misstrauen gegenüber Europa. Da die Ereignisse des Zweiten Weltkriegs und des Holocaust tief im nationalen Gedächtnis Israels verankert sind, steht Israel allen europäischen Initiativen mit Besorgnis gegenüber, insbesondere wenn es um die Sicherheitsinteressen des Landes geht.<sup>15</sup> Diese Wahrnehmung besteht weiterhin, obwohl die EU und ihre Mitgliedstaaten die Ansicht vertreten, dass ein palästinensischer Staat auf der Grundlage der Grenzen von 1967 in keiner Weise als Benachteiligung Israels ausgelegt werden sollte, sondern vielmehr als einziger realistischer Schritt in Richtung einer Zweistaatenlösung.<sup>16</sup>

Die israelisch-palästinensischen Friedensgespräche sind nicht zuletzt dadurch aus dem Fokus geraten, weil regionale Ereignisse und Krisen die europäische und internationale Aufmerksamkeit gebunden haben. Die Schlagzeilen sind nunmehr mit der nachlassenden Stabilität in Libyen, im Jemen und in Ägypten befasst. Darüber hinaus genießt die Entstehung des Islamischen Staates im Irak und in Syrien sowie die resultierende Flüchtlings- und Migrationskrise europäische und internationale Priorität, wodurch das palästinensische Themenfeld in den Hintergrund gedrängt wurde. Trotz dieser Herausforderungen bestehen für die EU Möglichkeiten, ihren Einfluss auf die israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen auszubauen. Die Situation vor Ort ist im Wandel und gestattet mehr europäisches Engagement. Die EU kann das anhand von Anreizen und Druck nutzen, um die Situation zu ändern.

## **WAS KANN DIE EU TUN?**

### **Eine sich wandelnde Situation**

In der regionalen Führung gibt es auffällige Veränderungen, aus denen die EU Kapital schlagen sollte. Die USA hatten in den israelisch-palästinensischen Friedensgesprächen traditionell die

15 | Vgl. Caroline du Plessix, „The European Union and Israel – A lasting and ambiguous ‚special‘ relationship“, *Bulletin du Centre de recherche français a Jerusalem*, 2011, p. 11.

16 | Vgl. ebd.

stärkste Rolle und waren die führende internationale politische Kraft. Allerdings deuten die kritischen Debatten nach der Rede Benjamin Netanyahus im US-Kongress und dem israelischen Widerstand gegen das von den P5+1 und der EU vermittelte Atomabkommen mit dem Iran auf einen neuen Tiefpunkt in den amerikanisch-israelischen Beziehungen hin.<sup>17</sup> Bei seinem Besuch in Jerusalem im März 2015 hat der ehemalige Präsident Carter offiziell seine Hoffnung ausgedrückt, dass Europa angesichts des geringen Einflusses der USA in Jerusalem eine aktivere Führungsrolle übernehme. Während die USA auch weiterhin eine einflussreiche und starke Rolle spielen werden, hat sich für Europa die Gelegenheit ergeben, die Initiative zu ergreifen und eine stärkere Führungsrolle zu übernehmen.<sup>18</sup>

Der aktuelle politische Kontext drängt nach einem neuen Ansatz. Der Oslo-Prozess hat nicht zu einer Zweistaatenlösung geführt. Der Optimismus aus dem Osloer Abkommen und die Hoffnung auf eine Zweistaatenlösung sind seit Langem nicht mehr spürbar. Tatsächlich scheint die internationale Gemeinschaft einen „Osloer Traum“ zu träumen, den die PA und die palästinensische Öffentlichkeit schon lange aufgegeben haben. Die

PA ist zunehmend bereit, den Status der letzten Jahrzehnte hinter sich zu lassen, und sucht neue Gremien (wie etwa die VN, den Internationalen Strafgerichtshof und in letzter Zeit auch die FIFA), um internationale

**Eine Umfrage im März 2015 ergab, dass nur 29 Prozent der Bevölkerung noch glauben, dass die Gründung eines palästinensischen Staates in den nächsten fünf Jahren möglich ist.**

Anerkennung für einen unabhängigen palästinensischen Staat zu gewinnen. Darüber hinaus leiden die Palästinenser unter einer stetig wachsender Enttäuschung. Eine Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung im März 2015 ergab, dass nur 29 Prozent der Bevölkerung noch glauben, dass die Gründung eines palästinensischen Staates in den nächsten fünf Jahren möglich ist.<sup>19</sup> Stattdessen „gewöhnen sich die Palästinenser nunmehr an eine Zukunft ganz ohne Staat, oder zumindest einem, den sie nicht ihren eigenen nennen“. Gleichzeitig wird die Umsetzung einer Zweistaatenlösung zunehmend aufgrund der wachsenden Zahl der Siedlungen erschwert, die die geografische Integrität eines künftigen palästinensischen Staates bedrohen. Daher ist es im Interesse der EU als starker Befürworter der Zweistaatenlösung, eine nachhaltige

17 | Vgl. Julie Hirschfeld Davis, Administration Official Criticizes Israeli Ambassador Over Netanyahu Visit, *The New York Times*, 28.01.2015, <http://nyti.ms/1DiEBnK> [28.08.2015].

18 | Vgl. Hans-Christian Rößler, „Fototermin mit Reizfigur“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04.05.2015.

19 | Vgl. Palestinian Center for Policy and Survey, Fn. 13.

politische Strategie zu formulieren, die die israelisch-palästinensischen Friedensgespräche fördert und die Lebensfähigkeit eines zukünftigen palästinensischen Staates sichert.<sup>20</sup>



Jüdische Siedler in Hebron: Die wachsende Zahl jüdischer Siedlungen auf palästinensischem Gebiet macht eine Verwirklichung der Zwei-Staaten-Lösung immer schwieriger. | Quelle: © Mamoun Wazwaz, Apaimages/ Picture Alliance/Landov.

Historisch gesehen wäre ein breiteres europäisches Engagement sinnvoll. Die EU fördert seit vielen Jahren diplomatische Lösungen für den Nahost-Friedensprozess, noch bevor diese Teil der offiziellen politischen Linie wurden. Die 1980 von der EU lancierte Erklärung von Venedig hat die Idee einer Einbeziehung der PLO in die Verhandlungen eingeführt und ist auch eine Vorlage für künftige Verhandlungen geworden. Sie wurde allerdings nach ihrem Beschluss sowohl von den USA als auch von Israel abgelehnt, und es sollte ein weiteres Jahrzehnt bis zum Osloer Abkommen verstreichen, bis die PLO als Verhandlungspartner akzeptiert wurde.<sup>21</sup> Auch die Berliner Erklärung von 1999, in dem die EU ihre Anerkennung eines künftigen palästinensischen Staates bestätigte, wurde zunächst abgelehnt, aber im weiteren Verlauf als legitim angenommen.

20 | Nathan Brown/Dimitris Bouris, „Can the EU Revive the Cause of the Middle East Peace?“, Carnegie Endowment, 2014, <http://ceip.org/1EqKX39> [28.08.2015].

21 | Vgl. ebd.



In der Tat ist die EU in ihrer Herangehensweise kritischer geworden. In den 1990er Jahren bestand in der Gemeinschaft der Konsens, dass auf Israel und die neu gegründete Palästinensische Autonomiebehörde wenig bis gar kein Druck ausgeübt werden sollte, um den Friedensprozess nicht zu gefährden.<sup>22</sup> Nach dieser Logik hat die EU weiter den Aufbau palästinensischer Institutionen als Mittel für eine Zweistaatenlösung ohne Rücksicht auf die ständigen Verstöße unterstützt, die die Lebensfähigkeit des künftigen palästinensischen Staates konsequent unterminieren. Die EU äußert ihre Kritik weitaus deutlicher und hat so die Fähigkeit gewonnen, ihre zur Verfügung stehenden Anreize sowie politischen und wirtschaftlichen Druck anzuwenden, um zu gewährleisten, dass Palästinenser und Israelis wieder ernsthafte Verhandlungen über eine endgültige Lösung aufnehmen.<sup>23</sup> Die erneute Einsetzung eines EU-Sondergesandten für den Nahen Osten ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung, der der EU in dem Verfahren eine ständige Präsenz und Stimme verleiht.<sup>24</sup>

### **Anwendung der EU-Normen**

Auf der Grundlage eigener Erfahrung hält die EU die Demokratie für ein Mittel zur Herstellung des Friedens und sollte daher ihr Augenmerk auf die Stärkung der palästinensischen demokratischen Strukturen und Prozesse richten. Das kann auf zwei Wegen geschehen. Erstens sollte Europa auf der Abhaltung von Wahlen in den palästinensischen Gebieten bestehen. Die oben beschriebene anhaltende Verzögerung untergräbt die palästinensischen demokratischen Strukturen nur weiter. Zweitens sollte die EU auch den Prozess der politischen Aussöhnung fördern, der eine Voraussetzung für die Durchführung von Wahlen und den weiteren Aufbau des palästinensischen Staats darstellt. Dafür muss die EU ihre Haltung zur Hamas überdenken, da die politische Verdrängung der Hamas seit der Wahl im Jahr 2006 nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht, sondern vielmehr gezeigt hat, dass eine Lösung der anhaltenden Krise im Gazastreifen und die Schaffung eines palästinensischen Staates nicht unter Ausschluss der Hamas möglich ist. Diese Erkenntnis haben auch EU-Vertreter zum Ausdruck gebracht, darunter Javier Solana in seiner damaligen Funktion als Hoher Vertreter für die

22 | Vgl. Policy note by CIDSE Working Group Palestine/Israel, „The EU’s aid to the occupied Palestinian territories – One year after the Paris Donors’ Conference“, 12/2008.

23 | Vgl. Bouris, Fn. 1.

24 | Katherine Ashton hatte sich entschieden, keinen EU-Sonderbeauftragten zu ernennen, was zu mangelnder EU-Präsenz in dem Konflikt führte.

**Die EU sollte unter Berücksichtigung der Sicherheit Israels und der Stabilität der Region die palästinensische Führung unter Druck setzen, einen gewaltlosen politischen Ansatz zu verfolgen.**

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: „Ob es uns gefällt oder nicht, die Hamas wird Teil der Lösung sein.“<sup>25</sup> Die israelische Regierung ist zu einer ähnlichen Erkenntnis gekommen, wie die

Gespräche zwischen Israel und der Hamas über einen langfristigen Waffenstillstand in den letzten Monaten bestätigt haben.<sup>26</sup> Daher sollte die EU unter Berücksichtigung der Sicherheit Israels und der Stabilität der Region die palästinensische Führung unter Druck setzen, einen gewaltlosen politischen Ansatz zu verfolgen.

Darüber hinaus kann durch die EU garantiert werden, dass die Menschenrechte und das Völkerrecht Anwendung finden, was ein weiteres Mittel darstellt, mit dem sich die EU im palästinensisch-israelischen Konflikt engagieren kann. Sie kann auf der Grundlage der israelischen und palästinensischen Menschenrechtsverletzungen sowie des Völkerrechts und die Art und Weise, in der diese den Fortschritt des Friedensprozess behindern, ihre berechtigten Bedenken zum Ausdruck bringen. Der Siedlungsbau der Israelis etwa ist völkerrechtswidrig und untergräbt den Friedensprozess erheblich. Daher sollte die EU ihre Erklärungen, wie die vom Mai 2015, weiter betreiben: „Die Entschlossenheit Israels, seine Siedlungspolitik trotz des Drängens der internationalen Gemeinschaft fortzusetzen, behindert nicht nur die Möglichkeit der Zweistaatenlösung, sondern stellt auch sein Engagement für eine Übereinkunft mit den Palästinensern ernsthaft in Frage. Die Siedlungen sind nach internationalem Recht illegal.“<sup>27</sup>

### **Anwendung wirtschaftlichen Drucks**

Die Europäische Union ist der größte multilaterale Geber für die Palästinenser; seit 1994 wurden mehr 6,5 Milliarden Euro an finanzieller Unterstützung zur Verfügung gestellt.<sup>28</sup> Allerdings kam der

25 | Javier Solana, „Europe’s Global Role – What next steps?“, *Ditchley Foundation Annual Lecture*, [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/discours/109193.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/109193.pdf) [28.08.2015].

26 | Shlomi Eldar, „Abbas must accept Gaza, Westbank will not unite“, *al-Monitor*, 20.08.2015, <http://al-monitor.com/pulse/originals/2015/08/israel-gaza-hamas-truce-abbas-west-bank-renew-negotiations.html> [28.08.2015].

27 | Statement by the Spokesperson on the latest announcement on settlement expansion in Ramat Shlomo, 08.05.2015, [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150508\\_02\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150508_02_en.htm) [28.08.2015].

28 | Vgl. European Court of Auditors, Special Report No. 14, „European Union Direct Financial Support for the Palestinian Authority“, [http://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13\\_14/SR13\\_14\\_EN.pdf](http://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_14/SR13_14_EN.pdf) [28.08.2015].

Europäische Rechnungshof zu dem Schluss, dass „der EAD den großen Maßstab der Mittel nicht hinreichend nutzt, die Reform der PA zu betreiben“. <sup>29</sup> In diesem Sinne sollte die EU ihre Finanzkraft stärker dazu einsetzen, die israelisch-palästinensischen Friedensgespräche voranzutreiben.

Die Bereitstellung von EU-Mitteln für die Palästinensische Autonomiebehörde darf keinesfalls ohne Bedingungen erfolgen. Dies ist besonders relevant, da das Europäische Nachbarschaftsinstrument auf Konditionalität und dem EU-Prinzip „Mehr für mehr“ basiert. John Gatt-Rutter, der EU-Vertreter für das Westjordanland und den Gazastreifen, hat seine Hoffnung geäußert, dass „der ENI größere Anreize für die Palästinensische Autonomiebehörde schaffen wird, die Durchführung weiterer politischer Reformen in entscheidenden Bereichen wie Justiz und Sicherheit, Menschenrechte und gute Regierungsführung sowie Energie und Wasserwirtschaft zu betreiben.“<sup>30</sup> Zu einem gewissen Grad geschieht das bereits über die EU-Repräsentanz für das Westjordanland und im Gazastreifen. Anfang 2015 hat das Büro auf der Grundlage des „Mehr für mehr“-Prinzips der EU das ergebnisbasierte Rahmenprogramm in die Pilotphase gebracht. Die Logik des Programms besteht darin, dass bei Erfüllung der EU-Anforderungen das Projekt und die Zusammenarbeit fortgesetzt werden. Bei Nichteinhaltung sind die Palästinenser unter Abgabe eines detaillierten Nachweises zur Begründung verpflichtet. Allerdings wird dieser Mechanismus auf lokaler Ebene umgesetzt, wo doch eine Umsetzung dieser Bedingungen auf Landesebene von Vorteil wäre. Auf dieser Grundlage könnten hochrangige EU-Beamte die Frage der nationalen palästinensischen Aussöhnung und die Notwendigkeit von Wahlen auf die Tagesordnung bringen. Diese Initiative würde auch der wachsenden Gebermüdigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten begegnen.<sup>31</sup>

**Anfang 2015 hat die EU-Repräsentanz ein ergebnisbasiertes Rahmenprogramm in die Pilotphase gebracht: Bei Erfüllung der EU-Anforderungen wird die Zusammenarbeit fortgesetzt.**

29 | Ebd.

30 | EU Neighbourhood Info Centre, „Three Questions to the EU Representative (West Bank and Gaza, UNRWA), John Gatt-Rutter“, 12.02.2014, <http://enpi-info.eu/medportal/features/718> [28.08.2015].

31 | Das Interview mit Sergio Piccolo ergab, dass zum ersten Mal seit vielen Jahren die EU-Vertretung in Ost-Jerusalem Schwierigkeiten dabei hatte, die 300 Millionen Euro aufzubringen, die die EU für die palästinensischen Gebiete bereitstellt.

Die gleiche Logik gilt auch für die Beziehungen zu Israel. Die EU stellt weiterhin Mittel bereit und stärkt ihre wirtschaftlichen und politischen Abkommen mit dem Land trotz der Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Parteien.<sup>32</sup> Israel ist das einzige nicht-europäische Land, das in das 80 Milliarden Euro umfassende „Horizont 2020“-Programm für Forschung und Innovation aufgenommen wurde. Allerdings sollten die umfangreichen und wertvollen Wirtschaftsbeziehungen der EU mit Israel auch an Bedingungen geknüpft werden, um sicherzustellen, dass Israel in den EU-Friedensinitiativen kooperiert.

**Seit 2013 verbietet die EU die Erteilung von Fördermitteln, Finanzierung, Preisen und Stipendien an Projekte/Organisationen, die jenseits der Grenzen von 1967 liegen.**

Europa ist auch größter Handelspartner Israels; 32 Prozent der gesamten israelischen Ausfuhren gehen in die europäischen Märkte.<sup>33</sup> Im Jahr 2014 beliefen sich die Ausfuhren

auf 1.542 Milliarden US-Dollar.<sup>34</sup> Die EU hat zu einem gewissen Grad diesen Umstand ausgenutzt, um wirtschaftlichen Druck auszuüben. Seit 2013 verbietet sie zum Leidwesen der israelischen Regierung die Erteilung von Fördermitteln, Finanzierung, Preisen und Stipendien an Projekte/Organisationen, die jenseits der Grenzen von 1967 liegen.<sup>35</sup> Die EU berät sich derzeit noch einmal darüber, ob Produkte aus israelischen Siedlungen zur Sensibilisierung der Verbraucher in Europa markiert werden sollten. Es wird angeführt, dass „die Unterscheidung zwischen Israel und der Siedlungstätigkeit im Rahmen der bilateralen Beziehungen der EU eines der mächtigsten Werkzeuge der EU, um die Anreizstruktur zu bekämpfen, die die israelische Zementierung der derzeitigen Situation unterstützt“ darstellt.<sup>36</sup> Die Maßnahme war wiederholt Gegenstand von Debatten, wurde aber nie umgesetzt. Allerdings haben im April 2015 16 EU-Außenminister der Hohen Vertreterin der EU, Federica Mogherini, geschrieben und sie dazu aufgefordert, die Markierung von in den illegalen Siedlungen Israels

32 | Vgl. du Plessix, Fn. 15.

33 | Vgl. Europäische Kommission, „Israel“, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/israel> [28.08.2015].

34 | Vgl. The Israeli Export and International Cooperation Institute, *Development and Trends in Israeli Exports*, 2014, [http://export.gov.il/UploadFiles/04\\_2015/IEICIDevelopmentsandtrendsinsraelexports2014summary.pdf](http://export.gov.il/UploadFiles/04_2015/IEICIDevelopmentsandtrendsinsraelexports2014summary.pdf) [28.08.2015].

35 | Vgl. Harriet Sherwood, „EU takes tougher stance on Israeli settlements“, *The Guardian*, 16.07.2013, <http://gu.com/p/3hbb3/stw> [28.08.2015].

36 | Hugh Lovatt/Maria Toaldo, „EU differentiation and Israeli settlements“, 22.07.2015, European Council on Foreign Relations, [http://ecfr.eu/publications/summary/eu\\_differentiation\\_and\\_israeli\\_settlements3076](http://ecfr.eu/publications/summary/eu_differentiation_and_israeli_settlements3076) [28.08.2015].

produzierten Gütern voranzutreiben.<sup>37</sup> Einige europäische Unternehmen, etwa in Dänemark und den Niederlanden, haben ihre Geschäfte mit israelischen Partnern aufgrund ihrer Aktivitäten im Westjordanland eingestellt.<sup>38</sup>



Salzgurken aus Israel: Die EU diskutiert aktuell über spezielle Etikettierungen für Produkte aus illegalen Siedlungen Israels. | Quelle: © Wolfgang Kumm, picture alliance/dpa.

Schließlich kann die EU auch über die besondere privilegierte Partnerschaft wirtschaftliche und politische Anreize schaffen. Diese Partnerschaft würde es Israel erlauben, seine Beziehungen mit der EU über den derzeitigen ENP zu erheben, was ansonsten auf die Vollmitgliedstaaten beschränkt ist. Vorteile wären eine Erleichterung des Zugangs zum europäischen Markt, engere kulturelle und wissenschaftliche Beziehungen, die Erleichterung von Handel

37 | Vgl. Peter Beaumont, „Foreign ministers petition EU to urge labelling of settlement products“, *The Guardian*, 16.04.2015, <http://gu.com/p/47tvb/stw> [28.08.2015].

38 | Vgl. Daniella Cheslow, „Business Boycott: Israelis feeling the Pinch“, *Deutsche Welle*, 14.02.2014, <http://dw.com/p/1B8W8> [28.08.2015].

und Investitionen sowie die Erweiterung des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich.<sup>39</sup>

### **SCHLUSSFOLGERUNG**

Die Rolle der EU in den palästinensischen Gebieten und dem palästinensisch-israelischen Konflikt wird durch ihre Rolle als Geldgeber für den Osloer Friedensprozess und den palästinensischen Staatsaufbau bestimmt. Während die EU bekräftigt hat, dass sie weiterhin diese Rolle zu spielen beabsichtigt, ist die Zeit für ein breiteres europäisches Engagement gekommen.<sup>40</sup> Die derzeitige innenpolitische Situation in Israel und den palästinensischen Gebieten, das Scheitern der letzten Runde der Friedensgespräche und die Veränderungen in der regionalen Politik sowie die der EU zur Verfügung stehenden Mittel begründen insgesamt eine Chance für die EU, mehr Verantwortung im israelisch-palästinensischen Konflikt zu übernehmen und sicherzustellen, dass das Geld der europäischen Steuerzahler nicht in die Fortschreibung der Situation, sondern in einen realistischen Frieden investiert wird.

Der Artikel wurde 5. Juli 2015 fertiggestellt und am 21. August 2015 überarbeitet.

39 | Vgl. Michael Mertes, „Distanzierte Nachbarn. Die EU und Israel – eine paradoxe Beziehung“, *KAS-Auslandsinformationen* 4/2015, <http://kas.de/wf/de/33.41161> [21.09.2015].

40 | Vgl. Nathan Brown/Dimitris Bouris, „Can the EU Revive the Cause of the Middle East Peace?“, Carnegie Endowment, 29.05.2014, <http://ceip.org/1EqKX39> [28.08.2015].

# DIE NEUE AUSTRALISCHE FLÜCHTLINGSPOLITIK UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF KAMBODSCHA UND SÜDOSTASIEN

*Denis Schrey / Tobias Schneider*

## EINFÜHRUNG

Die Zahl der Menschen, die aufgrund bewaffneter Konflikte, Verfolgung, Armut und Umweltveränderungen zum Verlassen ihrer Heimat gedrängt wurden, betrug Ende 2013 51 Millionen und war die höchste seit dem Zweiten Weltkrieg.<sup>1</sup> Viele flohen vor Bürgerkriegen oder aus wirtschaftlichen Gründen. Wenn herkömmliche Reiserouten nicht genutzt werden können, versuchen viele Migranten auf gefährvollen, irregulären Wegen ihre Zielorte zu erreichen. In der Hoffnung auf ein besseres Leben nahmen sie eine äußerst gewagte Reise und andere Risiken auf sich, wobei viele von ihnen starben – sie ertranken im Meer, verdursteten in der Wüste oder kamen bei anderen Unfällen ums Leben.

Während sich Europa einer andauernden Tragödie im Mittelmeer gegenüber sieht, zeigen Berichte aus anderen Weltgegenden noch klarer die weltumspannende Natur und Dimension dieses Phänomens.

Die internationale Gemeinschaft hat sich indes noch auf keinen gemeinsamen Ansatz in dieser Sache geeinigt. Auf der Suche nach geeigneten und effektiven Strategien verfolgen einzelne Staaten oder regionale Staatenverbände eine Reihe unterschiedlicher Ansätze.



Denis Schrey ist Leiter des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kambodscha.



Tobias Schneider ist Student der Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin. Er war Praktikant des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kambodscha.

1 | Vgl. UNHCR, *Global Trends 2013, 2014*, <http://unhcr.org/5399a14f9.html> [18.09.2015].

Im Falle der Europäischen Union (EU) setzt sich die Rechtslage zur Migration aus zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und Vereinbarungen zusammen. Die denkwürdige Dublin-Verordnung Nr. 604/2013 wirkt sich dabei auch auf das Verwaltungsrecht der einzelnen Staaten, auf die Richtlinien für nationale Verfassungen sowie auf die Europäische Menschenrechtskonvention (ECHR) aus. Dem komplexen System mangelt es an einem kohärenten, raschen und effizienten Asylverfahren, einer proportionalen Verteilung von Migranten und damit einhergehenden Kosten sowie einer mit Menschenrechten, ethnischen Standards und gemeinsamen politischen Grundsätzen zu vereinbarenden Durchsetzung.

Dementsprechend verweisen Stimmen in der EU bei der Suche nach effektiveren Vorgehensweisen auf die australische Flüchtlingspolitik.<sup>2</sup> Tatsächlich hat Australien den Strom irregulärer Einreisen über See in den vergangenen Jahren auf ein Minimum reduziert. Erreicht wurde dies vor allem durch eine strikte Einhaltung und Anwendung der „Pazifischen Lösung“, die auf der militärischen „Operation Souveräne Grenzen“ und ausgelagerten Bearbeitungsstellen für Migranten und deren Asylbegehren basiert. Die Grenzkontrollen und vor allem die gesicherten Flüchtlingslager wurden von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen sowie dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) heftig und wiederholt kritisiert. In dem Willen, an der „Pazifischen Lösung“ festzuhalten, hat die australische Regierung ihr Engagement in Südostasien durch die Einrichtung neuer vorgelagerter Bearbeitungsstellen in Kambodscha ausgeweitet. Um zu erfahren, ob der australische Ansatz ein Modell für die Migrationspolitik sein kann, gilt es nicht nur, Australien und die kurzfristigen Auswirkungen seiner Politik zu betrachten, sondern auch die langfristigen Resultate für die gesamte Region. Der geschichtliche und politische Kontext der gegenwärtigen australischen Flüchtlingspolitik wird nachfolgend aufgezeigt und mit einem Schwerpunkt auf die neue Vereinbarung zwischen Australien und Kambodscha sowie einer Bewertung der Auswirkungen auf die Region analysiert.

2 | Vgl. Paul Farrell, „Could Australia's 'stop the boats' policy solve Europe's migrant crisis?“, *The Guardian*, 22.04.2015, <http://gu.com/p/47y77/stw> [18.09.2015]; „Wie Australien den Flüchtlingsstrom stoppte“, *Tagesspiegel*, 22.04.2015, <http://tagesspiegel.de/politik/suche-nach-loesungen-im-fluechtlingsdrama-wie-australien-den-fluechtlingsstrom-stoppte/11673810.html> [18.09.2015]; Monika Griebeler, „Australia's refugee policy: Should Europe emulate it?“, *Deutsche Welle*, 22.04.2015, <http://dw.com/p/1FCUU> [18.09.2015].



## **DIE AUSTRALISCHE FLÜCHTLINGSPOLITIK UND DIE „PAZIFISCHE LÖSUNG“**

Als Gründungsmitglied der Vereinten Nationen (VN) und Unterzeichner der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) hat sich Australien politisch verpflichtet, die grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten und daher das Recht auf Asyl, wie in Artikel 14 der AEMR festgelegt, zu achten.

Australien hat auch die damit zusammenhängende Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 unterzeichnet und durch eine entsprechende Gesetzgebung in Kraft gesetzt. Die Flüchtlingskonvention schreibt eine grundlegende gesetzliche Definition des Flüchtlingsstatus fest und nennt die an den Flüchtlingsstatus geknüpften Vorbedingungen und Rechte. 1973 hat Australien auch das New Yorker Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge unterzeichnet. Mit diesem Instrumentarium haben die australische Regierung und der UNHCR bei der Durchsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention viele Jahre eng zusammengearbeitet.<sup>3</sup>

Diese Zusammenarbeit wurde noch wesentlicher, als der Vietnamkrieg sowie Unterdrückung und Völkermord in anderen südostasiatischen Ländern nach 1975 zu einer wachsenden Zahl von Menschen auf der Flucht führte. Viele von ihnen flüchteten in Booten und wurden später, als der internationale Druck eine Flucht übers Meer erschwerte, in vom UNHCR eingerichteten Flüchtlingslagern aufgenommen. Zur Unterstützung dieser wachsenden Zahl von Flüchtlingen startete der UNHCR ein koordiniertes „Flüchtlings- und humanitäres Programm“. Australien beteiligte sich an diesem Programm durch Entsendung von Beamten für die Aufnahme von Flüchtlingen in Australien.<sup>4</sup>

Neben der Reaktion auf eine humanitäre Krise wollte Australien durch die Beteiligung an dem genannten Programm auch seine nationale Sicherheit und seine Verteidigungsinteressen schützen. Australien ist seit der Ankunft der Europäer und anderer Siedler

3 | Vgl. Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das Zusatzprotokoll von New York 1967 werden oft als die Genfer Flüchtlingskonvention bezeichnet, obgleich die Bezeichnung irreführend sein kann, da mehrere Konventionen in Genf erarbeitet wurden, wo viele VN-Einrichtungen ihren Hauptsitz haben. Dennoch wird der Ausdruck im Folgenden in Bezug auf beide Vereinbarungen benutzt.

4 | Vgl. Jo Coghlan/Robyn Iredale, „Australia and Asia – Refugee Practices and Policies“, in: *Seeking Refuge: Asylum Seekers and Politics in a Globalizing World*, 2005, Jahrgang 1, S. 50-54.

**Man nahm an, dass Menschen immer versuchen würden, nach Australien zu kommen, und strebte ein reguliertes, kontrollierbares Verfahren für Zuwanderungswillige an.**

auf dem Kontinent immer ein Einwanderungsland gewesen. Es lag daher bald im nationalen Interesse, die Einwanderung zu regulieren und irreguläre Einwanderung zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass Australien zu Beginn des Aufnahmeprogramms hoffte, es könne die irreguläre Zuwanderung unerwünschter Personen durch ein Engagement in diesem Programm in Südostasien verhindern. Mit anderen Worten: Es bestand neben menschenfreundlichen Motiven auch eine Annahme, dass Menschen immer versuchen würden, nach Australien zu kommen, und dass es besser wäre, über ein reguliertes, kontrollierbares Verfahren für Zuwanderungswillige zu verfügen.

Seitdem Australien mit der VN-Flüchtlingshilfe in dem Aufnahmeprogramm zusammenarbeitete, wies es jährlich eine Anzahl humanitärer Aufnahmeplätze für Flüchtlinge aus UNHCR-Lagern und anhaltenden humanitären Notlagen aus. Im Zeitraum von 2012 bis 2013 erhöhte Australien die vorgesehene Anzahl der Aufnahmeplätze von 13.750 auf 20.000.<sup>5</sup>

Zusammen mit der zuvor festgelegten Sicherheitspolitik war es bei der zusätzlichen Aufnahme von Personen das Ziel, das reguläre Programm als gegenüber einer irregulären Einwanderung vorzuziehende Methode zu stärken. Die Labour-Regierung favorisierte diesen Ansatz zur Eindämmung irregulärer Zuwanderung gegenüber anderen.

Nach den Parlamentswahlen und einem Regierungswechsel 2013 änderte sich jedoch die australische Flüchtlingspolitik und das Flüchtlings- und humanitäre Programm wurde auf die ursprüngliche Anzahl von Aufnahmeplätzen reduziert.<sup>6</sup> Die neue Regierung unter Premierminister Abbott, die sich schon im Wahlkampf stark auf das Thema Einwanderungspolitik konzentriert hatte, verfolgte

5 | Vgl. Australisches Ministerium für Einwanderung und Grenzschutz, Information Paper, 12/2013, <https://www.border.gov.au/Refugeeandhumanitarian/Documents/humanitarian-program-information-paper-14-15.pdf> [30.09.2015].

6 | Vgl. Refugee Council of Australia, Australia's Refugee and Humanitarian Program 2014-15, 2014, [http://www.refugeecouncil.org.au/r/isub/2014-15\\_Intake%20sub.pdf](http://www.refugeecouncil.org.au/r/isub/2014-15_Intake%20sub.pdf) [18.09.2015].

eine restriktivere sowie repressivere Politik und wendete die „Pazifische Lösung“ zum Stopp illegaler Zuwanderung strikt an.<sup>7</sup>



Asylsuchende bei ihrer Ankunft: Ziel der „Pazifischen Lösung“ ist es, illegale Einreisen über das offene Meer zu unterbinden, bevor die Flüchtlinge das Festland Australiens erreichen. | Quelle: © Scott Fisher, picture alliance / dpa.

Die „Pazifische Lösung“ war ursprünglich als alternative Politik zum Flüchtlings- und humanitären Programm entwickelt worden, nachdem die Zahl auf dem Seeweg ankommender Flüchtlinge von 200 im Jahre 1998 auf 3.721 im Folgejahr anstieg und auf einem historischen Höchststand verblieb. Ein neuer Rekord wurde 2001 mit 5.516 Menschen in 43 Booten erreicht,<sup>8</sup> und die „Pazifische Lösung“ wurde dann unter der Regierung Howard eingeführt, um eine weitere irreguläre Zuwanderung nach Australien, die

7 | Die nationale Sicherheitspolitik der Regierung Abbott hat eine Reihe von Fragen bezüglich internationaler Menschen- und Freiheitsrechte aufgeworfen, insbesondere was faire Verfahren und freie Meinungsäußerung angeht. Da die Regierung die Terrorangst in Australien weiter hochhält, konnte sie diverse fragwürdige Antiterrorgesetze verabschieden. Eine Übersicht ist einsehbar unter „National security and anti-terrorism laws in Australia“, *The News Manual*, [http://thenewsmanual.net/Resources/medialaw\\_in\\_australia\\_06.html](http://thenewsmanual.net/Resources/medialaw_in_australia_06.html) [18.09.2015]. A profound statement can be found at George Williams, „Anti-terror laws need proper scrutiny“, UNSW Australia, 07.10.2014, <http://law.unsw.edu.au/news/2014/10/anti-terror-laws-need-proper-scrutiny> [18.09.2015].

8 | Vgl. Janet Phillips/Harriet Spinks, *Boat arrivals in Australia since 1976*, Department of Parliamentary Services, 2013, S.22, [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5P1X6/upload\\_binary/5P1X6.pdf](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5P1X6/upload_binary/5P1X6.pdf) [18.09.2015].

über die Verpflichtungen der Genfer Konvention hinausging, zu verhindern.<sup>9</sup>

Aufgrund veränderter politischer Mehrheiten, aber auch, weil die Anzahl irregulärer Einreisen auf ein vergleichsweise niedriges Niveau absank, wurde das Programm der „Pazifischen Lösung“ 2008 von der Mitte-Links-Regierung unter Rudd aufgegeben.

**Bei den Wahlen von 2013 stellte Tony Abbott, der Führer der Liberalen Nationalpartei, die inoffiziellen Zuwanderer, abschätzig *boat people* genannt, in den Mittelpunkt des Wahlkampfs.**

Die Anzahl irregulärer Einreisen stieg nach dem Aussetzen des Programms wieder an, von 985 in den Jahren 2008/2009 auf 5.327 im Zeitraum von 2009 bis 2010. Die zuvor schon höhere Zahl inoffizieller Einwanderer,

die über See kamen, erreichte 2012/2013 mit 25.173 ihren Höchststand.<sup>10</sup> Bei den Wahlen von 2013 stellte Tony Abbott, der Führer der rechts-konservativen Liberalen Nationalpartei, die inoffiziellen Zuwanderer, abschätzig *boat people* genannt, in den Mittelpunkt des Wahlkampfs und gewann eine Mehrheit. Danach nahm die Regierung Abbott die „Pazifische Lösung“ mit der „Operation souveräne Grenzen“ unter der Aufsicht des Ministers für Einwanderung und Grenzschutz als Gegenstand von Absatz 8 des Einwanderungsgesetzes von 1958 wieder auf.

Die Ziele der „Pazifischen Lösung“ sind nach §198AA ein Vorgehen gegen das regionale Problem des Menschen schmuggels und gegen die Gefahren, die eine Zuwanderung auf dem Seeweg in unzulänglichen Fahrzeugen mit sich bringt, wie Ertrinken und Krankheiten. Die Eckpunkte zur Erreichung dieser Ziele sind nach dem Einwanderungsgesetz von 1958 folgende:

Erstens ist nach der Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention durch die australische Regierung und laut Oberstem Gericht die Verantwortlichkeit eines Staates für Zuwanderer durch seine Migrationszone definiert, die normalerweise, aber nicht unbedingt, dem Staatsgebiet entspricht. Im Zuge einer Änderung des Einwanderungsgesetzes von 1958 nahm das australische Parlament 2001 die dem australischen Kontinent vorgelagerten Inseln aus der Zurechnung zum Staatsgebiet aus und reduzierte die Migrationszone auf das Festland. Das Einwanderungsgesetz von 1958 wurde 2013 durch eine Änderung bei §5 §§1 ergänzt, mit der

9 | Die rechtliche Grundlage der Pazifischen Lösung basiert auf Änderungen des Einwanderungsgesetzes von 1958, die 2001 und dann 2013 vereinbart und verabschiedet wurden.

10 | Vgl. Fn. 8, S. 23.

Folge, dass auch das Festland für den Fall von Zuwanderung auf dem Seeweg ausgenommen wird.<sup>11</sup> Daher sieht Australien keine Veranlassung, seine Zuständigkeit bei überseeischen Anreisen oder Asylsuchenden, die sich auf See befinden, wahrzunehmen. Es verweigert diesen irregulären Zuwanderern Zugang zu seinem administrativen und rechtlichen System und bearbeitet keine Asylanträge.

Zweitens sind australische Vertreter entsprechend § 198AD §§ 12 in Zusammenarbeit mit den australischen Streitkräften verpflichtet, irreguläre Zuwanderer auf dem Seeweg auf offenem Meer zu stoppen, bevor sie den australischen Kontinent erreichen.

Drittens benennt der Minister für Einwanderung und Grenzschutz nach § 198AB §§ 1 per Verordnung für die Bearbeitung zuständige Länder in der Region.

Viertens werden die ausführenden Organe durch § 198AD §§ 2 verpflichtet, die ohne gültiges Einreisedokument und somit „unrechtmäßig ankommenden Nichtbürger so rasch wie möglich abzuschieben“ und sie in ein Flüchtlingslager in einem für die Bearbeitung zuständigen Land in der Region zu bringen, um ihren Asylantrag zu bearbeiten.

Zur Durchführung der „Pazifischen Lösung“ unterhielt Australien ein ausgelagertes, gesichertes Flüchtlingslager auf der von der Migrationszone ausgenommenen Weihnachtsinsel und finanzierte zwei weitere Einrichtungen, die von seinen regionalen Partnern geführt werden, auf der zu Papua-Neuguinea gehörenden Insel Manus und auf Nauru.

Die Einrichtung einer regionalen Bearbeitungsstelle auf Nauru, dem kleinsten Staat im Südpazifik mit 9.434 Einwohnern,<sup>12</sup> wurde durch nicht-staatliche Organisationen sowie den UNHCR fortgesetzt

11 | Die Ergänzung zur Migration (Nicht genehmigte Einreisen auf dem Seeweg und andere Maßnahmen) strich den Ausdruck „auf dem Seeweg einreisende Personen“ in § 5 §§ 1 des Einwanderungsgesetzes 1958 und führte die neue Definition der „Nicht genehmigten Einreisen auf dem Seeweg“ in § 5AA ein. Demnach handelt es sich bei nicht genehmigten Einreisen auf dem Seeweg um Personen, die Australien auf einem von der Migrationszone ausgenommen Ort oder irgend-einem anderen Ort erreichen und infolgedessen zu unrechtmäßig anwesenden Nicht-Bürgern werden.

12 | Vgl. Auswärtiges Amt, „Länderinformationen: Nauru“, 2015, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes\\_Uebersichtsseiten/Nauru\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Nauru_node.html) [28.09.2015].

kritisiert. Bei einer Revolte im Juli 2013 zerstörten die Häftlinge einen Großteil der Haftanstalt und brannten sie nieder.<sup>13</sup> Der UNHCR-Bericht zu einem späteren Kontrollbesuch im selben Jahr sprach von „schweren Rückschlägen“ infolge eines unangemessenen Bearbeitungssystems der Anträge von Flüchtlingen sowie allgemein unsicheren und menschenunwürdigen Bedingungen in der Einrichtung. Der UNHCR drückte dementsprechend „tiefe Besorgnis“ über Einlieferungen in diese Bearbeitungsstelle aus.<sup>14</sup>

Auf der Suche nach Alternativen und in dem Willen, die Politik der „Pazifischen Lösung“ beizubehalten, bestand die australische Reaktion angesichts der anhaltenden Kritik und der inneren Schwierigkeiten auf Nauru im Aufbau einer engen Partnerschaft mit Kambodscha.

**Die internationale Presse und der UNHCR äußerten Besorgnis über die unerwartete Einbindung Kambodschas in die „Pazifische Lösung“.**

Erste Informationen zum bilateralen Abkommen wurden im August 2014 von kambodschanischen Regierungsvertretern bekannt gegeben.<sup>15</sup> Bald darauf gaben die internationale

Presse und der UNHCR ihr Besorgnis über die unerwartete Einbindung Kambodschas in die „Pazifische Lösung“ Ausdruck.<sup>16</sup> Hauptpunkte waren dabei von Beginn an der niedrige Entwicklungsstand Kambodschas sowie dessen korrupte Verwaltung, ineffiziente Kommunalbehörden und die allgemein schlechten wirtschaftlichen Bedingungen.<sup>17</sup> Dessen ungeachtet unterzeichneten im September 2014 der australische Einwanderungsminister und der Stellvertretende Ministerpräsident Kambodschas eine „Vereinbarung zur Aufnahme von Flüchtlingen in Kambodscha“.

13 | Vgl. Oliver Laughland, „Nauru detention centre burns down“, *The Guardian*, 20. Jul. 2013, <http://gu.com/p/3hee9/stw> [18.09.2015].

14 | UNHCR, „UNHCR monitoring visit to the Republic of Nauru 7 to 9 October 2013“, 26.11.2013, <http://unhcr.org.au/unhcr/images/2013-11-26%20Report%20of%20UNHCR%20Visit%20to%20Nauru%20of%207-9%20October%202013.pdf> [30.09.2015].

15 | Daniel Pye/Vong Sokheng, „Deal for refugees expected very soon“, *Phnom Penh Post*, 11.08.2014, <http://phnompenhpost.com/national/deal-refugees-expected-very-soon> [18.09.2015].

16 | UNHCR, „UNHCR warns Australia-Cambodia agreement on refugee relocation could set worrying precedent“, 26.09.2014 <http://unhcr.org/5425570c9.html> [30.09.2015].

17 | Ian Lloyd Neubauer, „Australia’s Plan to Outsource Its Refugee Problem to Cambodia Won’t Work“, *The Time*, 29.09.2014, <http://ti.me/1vq3tbc> [26.09.2015].



Traditionelle Begrüßung von Asylsuchenden in Nauru: Zur Durchführung der „Pazifischen Lösung“ richtete Australien ein regionales Processing Centre auf der Insel Nauru ein, einem der kleinsten Länder der Welt. | Quelle: © Angela Wylie, picture alliance/dpa.

## AUSWIRKUNGEN DER NEUEN PARTNERSCHAFT

In der Präambel der Vereinbarung wird die Absicht festgelegt, die Ziele der Genfer Flüchtlingskonvention durch regionale Zusammenarbeit zu erreichen. Im Zuge dieser Zusammenarbeit kommt Kambodscha, das als eines der wenigen Länder der Region Unterzeichner der Genfer Konvention<sup>18</sup> ist, die Rolle eines sicheren Drittstaates für Asylsuchende zu, die von den Australiern aus Nauru gebracht werden. In der Vereinbarung heißt es: „Die Regierung des Königreichs Kambodscha richtet im humanitären Geiste sichere und ständige Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge aus der Republik Nauru ein“. Dies stimmt mit der 2009 erlassenen Verordnung Nr. 224 zum „Vorgehen zur Anerkennung als Flüchtling oder zum Einräumen von Asylrecht für Ausländer im Königreich Kambodscha“ überein.

Die Verordnung Nr. 224 ist das kambodschanische Einwanderungsgesetz bezüglich Asylsuchenden und wurde in einer UNHCR-Bewertung mit gewissen Vorbehalten weitestgehend positiv bewertet. Flüchtlinge werden im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention definiert sowie vom Gesetz geschützt und die

18 | Derzeit (Juni 2015) haben lediglich China, Kambodscha, Papua-Neuguinea, Nauru und die Philippinen die Genfer Flüchtlingskonvention (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 ratifiziert.

behördlichen Vorgaben sehen ein insgesamt zufrieden stellendes Vorgehen vor.<sup>19</sup> Die rechtliche Grundlage zur Umsetzung der Vereinbarung wäre daher weitgehend angemessen, wenn sie wortgetreu umgesetzt wird.

Die weiteren Bestimmungen der Vereinbarung beinhalten die operativen Einzelheiten einschließlich eines Verweises auf die Richtlinie zur Langzeitaufnahme. Die Voraussetzungen für eine langfristige Umsiedlung lauten nach der Vereinbarung wie folgt: die Verleihung des Flüchtlingsstatus in Nauru, die Bereitstellung und Erläuterung von Informationen zum Leben in Kambodscha für Flüchtlinge und eine freiwillige Verpflichtung zur Übersiedlung der anerkannten Flüchtlinge. Nach Erfüllung dieser Bedingungen werden diese zum Verfahren nach Phnom Penh gebracht und dann auf Gebiete außerhalb der Stadt verteilt, um dort ein eigenständiges Leben in Kambodscha zu beginnen. Die Hilfeleistungen entsprechen den örtlichen Standards und werden, wie die direkten Kosten der Aufnahme, von Australien finanziert. Ein weiterer Passus der Vereinbarung zielt auf die Einbindung des UNHCR und eine Zusammenarbeit mit diesem entsprechend seiner Aufsichtsverantwortung ab.



Flüchtlingsabkommen: Trotz internationaler Kritik haben der Vize-Premierminister Kambodschas (r.) und der australische Minister für Einwanderung (l.) 2014 ein Abkommen über die Umsiedlung von Flüchtlingen unterzeichnet. | Quelle: © Sovannara, picture alliance/landov.



Die australische Regierung und ihr kambodschanisches Pendant feierten die Vereinbarung und präsentierten sie mit Zuversicht und Optimismus. Der UNHCR sprach jedoch von „tiefer Besorgnis [und] einer bedenklichen Abkehr von internationalen Normen“ hinsichtlich dieser Partnerschaft.

Kambodscha ist nach wie vor ein Entwicklungsland mit einem der niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen der Region.<sup>20</sup> Staat und zivilgesellschaftlicher Sektor hängen von ausländischer Hilfe und internationaler Unterstützung ab. Australien ist dabei das viertgrößte Geberland, aber die jährlichen Zahlungen von 86,9 Millionen Australischen Dollar 2013/2014 wurden auf geschätzte 79 Millionen 2014/2015 reduziert.<sup>21</sup> Die Vereinbarung und besonders die Richtlinie besagten ausdrücklich, dass Australien alle Kosten der Partnerschaft trägt, von denen die meisten in Kambodscha anfallen. Zudem garantiert die Vereinbarung eine spezielle Entwicklungshilfe zur Erreichung der festgelegten Ziele. Auf der Grundlage seiner Verpflichtungen aus der Vereinbarung hat Australien angekündigt, geschätzte 15,5 Millionen Australische Dollar – die Summe, um die die offizielle australische Entwicklungshilfe für Kambodscha 2014/2015 reduziert wurde – für Dienstleistungen im Bereich der Umsiedlung und für die Bildung, Gesundheitsfürsorge und Ausbildung der Flüchtlinge aufzuwenden. Weitere in der Öffentlichkeit sehr kontrovers diskutierte 40 Millionen wurden der kambodschanischen Regierung als besondere Beihilfen in Aussicht gestellt.<sup>22</sup>

**Die 15,5 Millionen AUD, um die die australische Entwicklungshilfe für Kambodscha 2014/2015 reduziert wurde, werden jetzt u.a. für Umsiedlung, Bildung und Gesundheitsfürsorge der Flüchtlinge in Kambodscha aufgewendet.**

Wegen der weit verbreiteten Bestechung und weiterer Formen der Korruption in Kambodscha<sup>23</sup> hat der Oppositionsführer im Parlament die Frage danach aufgeworfen, wer am Ende die zusätzlichen Hilfgelder erhalten wird.<sup>24</sup> Auf zwei Protestmärschen haben

20 | Vgl. Weltbank, „Cambodia. World Development Indicators“, 2015, [http://data.worldbank.org/country/cambodia#cp\\_wdi](http://data.worldbank.org/country/cambodia#cp_wdi) [18.09.2015].

21 | Vgl. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, „Overview of Australia’s aid program to Cambodia“, 2015, <http://dfat.gov.au/geo/cambodia/development-assistance/Pages/development-assistance-in-cambodia.aspx> [18.09.2015].

22 | Vgl. Daniel Pye/Cheang Sokha, „Aus reveals refugee funding“, *The Phnom Penh Post*, 27.05.2015.

23 | Vgl. Transparency International, „Ending corruption for a better future for all“, 24.09.2014, [http://transparency.org/news/feature/cambodia-corruption\\_concerns\\_amid\\_hopes\\_for\\_the\\_future](http://transparency.org/news/feature/cambodia-corruption_concerns_amid_hopes_for_the_future) [29.09.2015].

24 | Vgl. Rodion Ebbighausen, „Australia plans to set up a refugee camp in Cambodia“, *Deutsche Welle*, 29.08.2014, <http://dw.de/p/1D3hZ> [18.09.2015].

Vertreter der kambodschanischen Zivilgesellschaft ebenfalls Vorbehalte geäußert.

Für andere ist die Vereinbarung, von den materiellen Gesichtspunkten abgesehen, in ihrer strukturellen Basis „unangemessen, unmoralisch und wahrscheinlich illegal“.<sup>25</sup> Dieses harsche Urteil gründet sich auf der unzuverlässigen Anwendung kambodschanischen Rechts und der Rolle, die man von Australien im Lichte seiner politischen und ethischen Verpflichtungen erwartet.

Es erscheint unwahrscheinlich, dass Kambodscha die Vereinbarung voll umsetzt. Seinem Sozialwesen fehlen die Kapazitäten und die Regierung ist nicht erfahren und funktionsfähig genug, um alle unter die Vereinbarung fallenden Pflichten zu erfüllen. In der

**In Kambodscha lebende Flüchtlinge kritisieren, dass ihre Aufenthaltsbescheinigungen weder Ausweisdokumente sind noch zur Aufnahme einer Arbeit und zum Mieten von Wohnungen oder Fahrzeugen berechtigen.**

Vergangenheit hat Kambodscha gegen eine grundlegende Regel der Genfer Flüchtlingskonvention verstoßen, der Nichtzurückweisung, als es eine Gruppe Asylsuchender nach China zurückschickte, ohne ihr Ersuchen zu bearbeiten oder möglicherweise drohende Verfolgung zu berücksichtigen.<sup>26</sup> Zudem

äußern bereits in Kambodscha lebende Flüchtlinge verschiedene, schwere Bedenken: Die ihnen ausgestellten Aufenthaltsbescheinigungen<sup>27</sup> werden nicht als Ausweisdokumente akzeptiert und genügen auch nicht zur Aufnahme einer Arbeit und zum Mieten einer Wohnung oder eines Fahrzeugs. Gleichzeitig werden Flüchtlingen höhere Preise als Inländern abverlangt, da die Bezüge qualifizierter Ausländer tendenziell relativ hoch sind. Ferner sehen sich die Betroffenen weiteren Diskriminierungen durch Staatsbedienstete und im täglichen Leben ausgesetzt. Kambodscha hat überdies einen ausgedehnten Arbeitsmarkt für ungelernte Kräfte, in dem zu niedrigen Löhnen viele Arbeitskräfte zu bekommen sind. Lehrer erwarten gelegentlich Schmiergeld für die Aufnahme

25 | Alastar Nicholson (ehemals Oberrichter am Australischen Familiengericht, für Amnesty International, den Refugee Council of Australia und Save the Children) zitiert nach Robert Carmichael, „Australia-Cambodia refugee resettlement deal slammed by rights groups“, *Deutsche Welle*, 26.09.2014, <http://dw.de/p/1DLbM> [18.09.2015].

26 | Im Dezember 2009, nach Verabschiedung der Verordnung No. 224, wies Kambodscha 20 uighurische Asylsuchende ohne fairen Prozess nach China aus und verletzte Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention durch diese Zurückweisung; seit Dezember 2014 wurden auch 45 Montagnards ausgewiesen und nach Vietnam zurückgeschickt, ohne dass es zu einer Bearbeitung ihrer Asylanträge gekommen wäre.

27 | Festgelegt in Bestimmung Nr. 11 der Richtlinie und Artikel 15 der Verordnung Nr. 224.

ausländischer Kinder in ihre Schulklassen und der Zugang zu Bildung wird oftmals verweigert.<sup>28</sup>

Nach der Vereinbarung soll die Gesundheitsfürsorge für Flüchtlinge „dem lokalen Standard entsprechen“.<sup>29</sup> Die Sozialstandards in Kambodscha sind noch sehr niedrig und bedürfen einer weiteren Entwicklung und Verbesserung. Auch die Meinungsfreiheit ist eingeschränkt, so dass Flüchtlinge keine Beschwerden bei den Behörden einreichen können, und laut Verordnung Nr. 224 haben sie keinen Zugang zu Gerichten.

Es ließe sich Kambodscha vieles vorwerfen, aber das Land zeigt, wie der UNHCR-Bericht mit einem gewissen Optimismus unterstreicht, auch Fortschritte auf vielen Gebieten. Man kann von Entwicklungsländern nicht dieselben rechtlichen und sozialen Standards

**Wie der UNHCR-Bericht unterstreicht, verzeichnet Kambodscha Fortschritte auf vielen Gebieten. Man kann von Entwicklungsländern nicht dieselben Standards erwarten wie von Industrieländern.**

erwarten wie von Industrieländern. Kambodscha könnte auch dafür kritisiert werden, eine Vereinbarung zu unterzeichnen, die es vermutlich nicht einhalten kann. Dem von internationaler Hilfe abhängigen Kambodscha wurde ein Angebot von 55,5 Millionen Australischen Dollar gemacht, dem schwer zu widerstehen ist, wenn gleichzeitig die Entwicklungshilfe des bisherigen Hauptgebers beschnitten wird. Die kambodschanische Regierung hat ihre feste Absicht bekräftigt, die Vereinbarung zu erfüllen, aber es ist die Pflicht Australiens abzuschätzen, ob der kambodschanische Staat und die Gesellschaft sie umsetzen können.

Die Partnerschaft in der Flüchtlingsfrage bringt auch eine Einbindung Australiens in Kambodscha mit sich. Der zuständige Minister für Einwanderung und Grenzschutz, Peter Dutton, verurteilte die Kritik an dem Flüchtlingsabkommen als nicht objektiv und willkürlich.

Dieser Kritik nach entzieht sich Australien durch die Partnerschaft mit Kambodscha seiner Verantwortung für notleidende Flüchtlinge und verstößt gegen seine humanitären und rechtlichen Verpflichtungen. Der UNHCR hat wiederholt betont, entwickelte Länder müssten Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen übernehmen und sollten diese Verantwortung nicht auf Entwick-

28 | Vgl. Human Rights Watch, „Australia: Reconsider Nauru Refugee Transfers to Cambodia“, 20.11.2014, <https://shar.es/17haJb> [18.09.2015].

29 | Festgelegt unter Bestimmung Nr. 10 der Vereinbarung.

lungsländer abwälzen.<sup>30</sup> Industrieländer haben die nötigen Ressourcen, Schutz zu gewähren, und die Unterzeichner der Genfer Flüchtlingskonvention sind rechtlich zur Gewährung von Zuflucht verpflichtet. Wenn auf legalem oder illegalem Wege mehr Asylbewerber als geschätzt kommen und deren Zahl für den politischen Willen und die Aufnahmebereitschaft einer Gesellschaft zum Problem wird, müssen beide Seiten einen Preis dafür zahlen.

Australien möchte sich mit einem umfassenden Umsiedlungsprogramm aus der politischen Verantwortung herauskaufen. Es hat zwischen 2007 und 2014 geschätzte zehn Milliarden Australische Dollar aufgewendet mit Kosten von 440.000 Australische Dollar pro Person in den ausgelagerten Bearbeitungsstellen.<sup>31</sup> Daraus ergibt sich die Frage, vom politischen Aspekt abgesehen, wie finanziell nachhaltig das Programm sein kann. Zudem haben sich erst vier Flüchtlinge bereiterklärt, nach Kambodscha umzusiedeln.<sup>32</sup>

#### **FOLGEN DER AUSTRALISCHEN PRAXIS FÜR DIE LAGE DER FLÜCHTLINGE IN SÜDOSTASIEN**

Es ist wichtig festzustellen, dass die Genfer Flüchtlingskonvention die Unterzeichner verpflichtet, bei ihnen lebende Asylbewerber zu schützen, und grundlegende Prinzipien festlegt, nach denen diese Bewerber nicht aus persönlichen Gründen diskriminiert, für Einreise und Aufenthalt bestraft oder in Gebiete abgeschoben werden dürfen, in denen Asylsuchende in ihrem Leben oder ihrer Freiheit bedroht sind.

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung bezeichnet die Einleitung zur Genfer Flüchtlingskonvention als „so grundlegend, dass es dazu keine Vorbehalte oder Abschwächungen geben darf. Demnach darf niemand einen Flüchtling gegen seinen oder ihren Willen aus- oder zurückweisen (frz. *refouler*), auf welchem Wege auch immer, und in ein Gebiet schicken, in dem sein oder ihr Leben und

30 | Vgl. UNHCR, UNHCR warnt davor, dass die Australisch-Kambodschanische Vereinbarung zur Flüchtlingsrückführung einen besorgniserregenden Präzedenzfall schaffen könnte, 2014.

31 | Vgl. Nick Evershed, „Mandatory immigration detention is a billion-dollar business – analysis“, *The Guardian*, 25.08.2014, <http://gu.com/p/4xvmm/stw> [18.09.2015].

32 | Vgl. Lauren Crothers/Paul Farrell, „First four refugees from Nauru land in Cambodia in \$ 40m resettlement deal“, *The Guardian*, 04.06.2015, <http://gu.com/p/49fdb/stw> [18.09.2015]

Freiheit bedroht ist“.<sup>33</sup> Damit werden zuverlässige Anlaufstellen für Zufluchtsuchende geschaffen und die Unterzeichnerstaaten eindeutig dazu verpflichtet, Asylanträge in ihrer Gerichtshoheit zu bearbeiten und Zugang zu ihren Gerichten zu gewährleisten.

Damit die vorgegebenen humanitären und die hervorgehobenen sicherheitspolitischen Elemente der australischen „Operation Souveräne Grenzen“ bedingungslos umgesetzt werden können, wird in §197C des Einwanderungsgesetzes von 1958 festgelegt: „Für das in Absatz 198 dargelegte [rechtliche Grundlage und Gestalt der ‚Operation Souveräne Grenzen‘] ist es unerheblich, ob Australien Nichtzurückweisungsverpflichtungen hinsichtlich unrechtmäßig anwesender Nicht-Bürger hat.“ Der Ausdruck unrechtmäßig anwesender Nicht-Bürger definiert „Staatsangehörige eines anderen Landes, die kein Aufenthaltsrecht in Australien haben; das heißt sie haben kein gültiges Visum“.<sup>34</sup>



Proteste in Melbourne: Viele Australier kritisieren die Politik ihrer Regierung im Hinblick auf Flüchtlinge und Asylsuchende. | Quelle: © Asanka Brendon Ratnayake, picture alliance/AA.

Wer nach Australien kommt, muss eine australische Einreiseerlaubnis haben, und wer dagegen verstößt, kann nicht juristisch vertreten werden, selbst auf Grundlage internationalen Rechts

33 | Vgl. UNHCR, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, „Introductory note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)“, 2010, <http://unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> [18.09.2015].

34 | Vgl. Phillips/Spinks, Fn. 8, S. 28.

und internationaler Übereinkommen. Illegal auf dem Seeweg Ankommenden wird, selbst wenn ihr Flüchtlingsstatus festgestellt ist, die Einreise verweigert und sie werden interniert mit der einzigen Option einer Übersiedlung nach Kambodscha.

Während die Zahl illegaler Einreisen nach Australien abgenommen hat, wird dessen reguläres Umsiedlungsprogramm durch eine wachsende Zahl Asylsuchender belastet.<sup>35</sup> Dieser Zuwachs an Asylsuchenden und Australiens Umgang damit werfen Fragen nach der Nachhaltigkeit des Umsiedlungsprogramms auf und deuten auf eine besorgniserregende Hinwendung zu einem utilitaristischen Ansatz hinsichtlich der Menschenrechte und moralischer Werte.

**Bei der Zuwanderung haben Australien und Indonesien eine gemeinsame Strategie. Im südostasiatischen Kontext soll zukünftig härter gegen Asylsuchende vorgegangen werden.**

Im sich wandelnden globalen Kontext sucht Australien nach neuen Wegen zur Erreichung nationaler Ziele. Auf dem Gebiet der Zuwanderung hat das Land mit Indonesien eine gemeinsame Strategie ausgearbeitet und will

im südostasiatischen Kontext härter gegen Asylsuchende vorgehen. Ziel hierbei war es, durch die Errichtung mehrerer gesicherter Flüchtlingslager in Indonesien Einreisen auf dem Seeweg zu verhindern und Asylsuchende davon abzuhalten, über oder durch Indonesien nach Australien einzureisen.<sup>36</sup> Australien hat Errichtung und Betrieb der Flüchtlingslager finanziell unterstützt und Indonesien sah darin eine geeignete Lösung für die steigende Zahl seiner Migranten. Trotz der Finanzierung waren die humanitären Bedingungen in diesen Lagern schlecht, und während sich Indonesien als nicht durch internationales Recht gebunden betrachtete, wies die australische Regierung eine Verantwortung zurück.<sup>37</sup>

Obwohl die „Pazifische Lösung“ als nachhaltiger, regionaler Ansatz präsentiert wird, könnte ihre Durchführung als Langzeitstrategie problematisch werden. Im Mai 2015 fanden die Behörden in Thailand Massengräber von Rohingya-Flüchtlings sowie von Schleusern betriebene Arbeitslager entlang der thailändisch-malaysischen Grenze.<sup>38</sup> Im selben Monat wurden weitere Massengräber

35 | Vgl. UNHCR, *Global Trends 2013*, 2014.

36 | Vgl. Amy Nethery et al., „Exporting Detention: Australia-funded Immigration Detention in Indonesia“, *Journal of Refugee Studies* 1/2012, 26, S. 98-102.

37 | Ebd., S. 105-106.

38 | Vgl. Terry Fredrickson, „Border camp horrors revealed, official arrested“, *Bangkok Post*, 04.05.2015, <http://bangkokpost.com/learning/learning-from-news/549355/suspected-migrant-graveyard-discovered-in-songkhla> [18.09.2015].

auf der malaysischen Seite der Grenze entdeckt.<sup>39</sup> Beide Länder schlossen daraufhin ihre Grenzen für irreguläre Migranten, um weitere Todesfälle durch Menschenschmuggel zu verhindern.

Da ihnen der Landweg verwehrt ist, machen sich viele Rohingya und andere Migranten aus Bangladesch in Booten auf die Suche nach einer Zuflucht. Zuerst wies Indonesien sie ab, dann Thailand und Malaysia, und man trieb ihre Boote zurück aufs offene Meer. Nachdem die Migranten in der Bucht von Bengalen und der Straße von Malakka gestrandet waren, warteten sie unter mehr als bedenklichen Umständen auf Hilfe. Diese Hilfe kam spät, als die VN und die Vereinigten Staaten Druck ausübten und Indonesien und Malaysia einige Wochen später dazu bewegt wurden, eine zeitweilige Zuflucht zu gewähren.<sup>40</sup> Die australische Regierung lehnte es ab, Hilfe zu leisten oder die Flüchtlinge aufzunehmen, und unterstützte die Praxis, die Boote aufs Meer zurückzutreiben.<sup>41</sup> Auf der Suche nach einer regionalen Lösung und einer gemeinsamen Strategie für das Problem trafen sich Vertreter aus den Vereinigten Staaten, Australien, Myanmar, Bangladesch und den ASEAN-Ländern zusammen mit internationalen Organisationen in Bangkok. Auf der Konferenz kritisierte Indonesien die harte Linie der Australier, sich nicht in den Prozess einzubringen oder politisch mitzuarbeiten, und wies darauf hin, dass Australien als Unterzeichner der Genfer Flüchtlingskonvention seinen vertraglichen Verpflichtungen nachkommen und verantwortungsbewusst handeln sollte.

Im Gegensatz zur australischen Haltung zu einer fairen Verteilung von Flüchtlingen in der Region haben sich die Philippinen, wie die USA, bereiterklärt, Flüchtlinge aufzunehmen. Philippinische Vertreter erklärten, dass ihre Regierung sich durch die Genfer Flüchtlingskonvention und aufgrund der moralischen Verantwortlichkeit verpflichtet sehe, nach den christlichen Werten von Barmherzigkeit und Mitgefühl zu handeln.<sup>42</sup>

39 | Vgl. Jethro Mullen, „Malaysia finds human-trafficking mass graves near Thai border“, *CNN*, 25.05.2015, <http://cnn.it/1FwQ71d> [18.09.2015].

40 | Vgl. Amy Maguire, „Australia can do better on Asian boat crisis than ‚nope, nope, nope‘“, *The Conversation*, 29.05.2015, <https://theconversation.com/australia-can-do-better-on-asian-boat-crisis-than-nope-nope-nope-42255> [18.09.2015].

41 | Vgl. Shalailah Medhora, „‚Nope, nope, nope‘: Tony Abbott says Australia will take no Rohingya refugees“, *The Guardian*, 02.05.2015, <http://gu.com/p/494n6/stw> [18.09.2015].

42 | Vgl. „South-East Asian migrant crisis: 2,000 trapped in boats off Myanmar facing hunger and violence, UN says“, *ABC*, 20.05.2015, <http://abc.net.au/news/2015-05-19/6481892> [30.09.2015].

## ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN

Angesichts der Flüchtlingskrise haben mehrere hohe Vertreter der Vereinten Nationen in einer gemeinsamen Erklärung gefordert, dass die Länder der Region kooperativ zu den humanitären Werten als den Grundprinzipien ihrer regionalen Flüchtlingspolitik zurückkehren sollten – zur Anerkennung und zum Schutz der Menschenrechte einschließlich der Nichtzurückweisung und Nichtbestrafung, sowie zur Revision der Zuwanderungsbestimmungen, um eine sichere und legale Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.<sup>43</sup> Trotz begrenzter Ressourcen haben Länder wie die Philippinen in der Krise gezeigt, dass ein anderer Ansatz im Umgang mit den Flüchtlingen möglich ist. Alles in Allem ist klar, dass für eine Suche nach langfristigen Lösungen der Flüchtlingsfrage eine Zusammenarbeit zwischen den Ländern der Region und die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung unabdingbare Faktoren für eine humanitäre Flüchtlingspolitik sind. Nachdem am 15. September Malcolm Turnbull Premierminister Tony Abbott abgelöst hat, muss sich zeigen, ob und inwieweit Australien auf die Forderung der VN nach einer regionalen Zusammenarbeit reagiert und seine Haltung gegenüber den Flüchtlingen ändert.

43 | The UNHCR, „UNHCHR, Generaldirektor der IOM, und Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs sprachen ihre tiefe Besorgnis aus und stellten zehn Forderungen auf, während sie gleichzeitig für eine Änderung der Zuwanderungspolitik eintraten“, Genf, 19.05.2015.



# IST NACH DER KRISE VOR DER KRISE?

## AUSBLICK AUF DIE PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN 2015 IN DER CÔTE D'IVOIRE

*Valentin Katzer*

### EINLEITUNG

Westafrika durchläuft derzeit einen regelrechten Wahlmarathon. Nigeria, Togo, Benin, Guinea, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Niger, Ghana – 2015 und 2016 werden die Karten in der Region neu gemischt.<sup>1</sup> Erfahrungsgemäß stellen Urnengänge in den Wahl-demokratien zwischen Sahel und dem Golf von Guinea stets eine Bewährungsprobe für die Sicherheit sowie für die gesellschaftliche und politische Stabilität dar. In den präsidentiellen und semipräsidentiellen Systemen der Region gaben in der Vergangenheit insbesondere die Wahlen des mit großer Machtbefugnis ausgestatteten Staatsoberhauptes immer wieder Anlass für Spannungen und Konflikte. Zu einer besonders dramatischen Eskalation kam es nach den „Présidentielles“ in der Côte d'Ivoire vor fünf Jahren. Aufgrund des Bürgerkrieges (2002 bis 2007) waren die ursprünglich für 2005 angesetzten Wahlen mehrfach verschoben worden und fanden in einem tief gespaltenen Land statt.

Nach dem ersten Wahlgang bei den im Jahr 2010 nachgeholtten Präsidentschaftswahlen lag der aus dem Süden stammende Amtsinhaber Laurent Gbagbo vorne, doch nach der Stichwahl bescheinigte die Unabhängige Wahlkommission (Commission Électorale Indépendante de Côte d'Ivoire) dem im Norden beheimateten Herausforderer Alassane Ouattara die meisten Stimmen. Der Verfassungsrat hingegen erklärte Gbagbo zum Wahlsieger. Beide



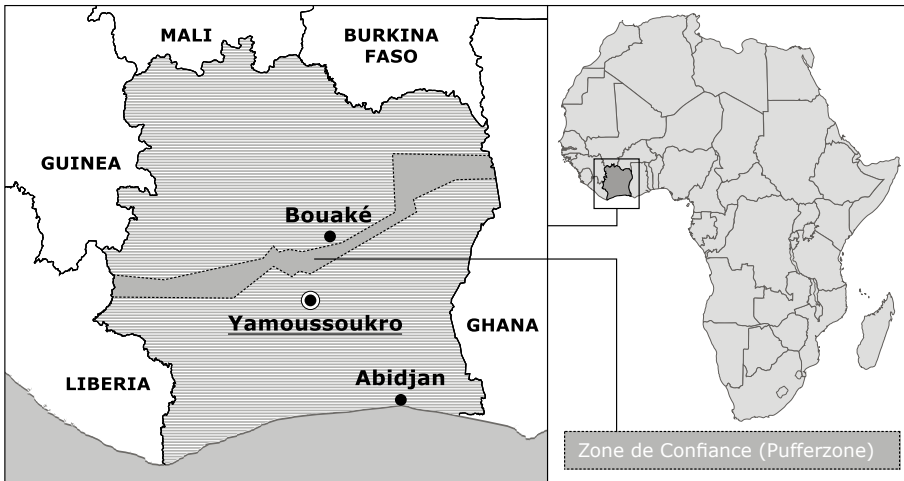
Dr. Valentin Katzer ist Trainee im Büro Politischer Dialog Westafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

1 | Im März 2015 unterlag Jonathan Goodluck seinem Herausforderer Muhammadu Buhari im Rennen um die nigerianische Präsidentschaft. Im April 2015 bestätigten die Togoer Präsident Faure Gnassingbé im Amt. Im gleichen Monat fanden in Benin Parlamentswahlen statt, aus der die Regierungspartei von Präsident Boni Yayi trotz Verlusten als stärkste Kraft hervorging.

Bewerber legten daraufhin ihre Amtseide ab, so dass es mit einem Mal zwei ivoirische Staatspräsidenten gab. Als am gleichen Tag der frühere Rebellenführer Guillaume Soro seinen Rücktritt als Premierminister einreichte und seine Loyalität gegenüber Ouattara erklärte, war es um die Regierung der nationalen Einheit geschehen. Erneut standen sich der Norden und der Süden des Landes unversöhnlich gegenüber.

Abb. 1

**De-facto-Teilung der Côte d'Ivoire  
vor dem Friedensschluss 2007**



Die Karte zeigt die De-facto-Teilung der Côte d'Ivoire während des Bürgerkriegs. Der Norden wurde von den Rebellen kontrolliert, der Süden von den Regierungstruppen. Der Friedensschluss von Ouagadougou aus dem Jahr 2007 beendete den Krieg, ohne die Konfliktlinien gänzlich aufzuheben. | Quelle: © racken.

Inwieweit bei der Abstimmung demokratische Standards eingehalten wurden, ist umstritten. Afrikanische Wahlbeobachter und Augenzeugenberichte konstatierten, dass Gbagbo-Wähler im Norden des Landes von Einschüchterungsversuchen und Gewaltanwendung betroffen gewesen seien und es massive Wahlfälschungen zugunsten Ouattaras gegeben habe.<sup>2</sup> Die Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union (EU) hingegen sprach in ihrem Abschlussbericht von weitgehend freien Wahlen und lastete

2 | Die Unabhängigkeit dieser afrikanischen Wahlbeobachter ist schwer zu beurteilen. Die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* berichtet gleichwohl, dass Bewohner der Region in Telefongesprächen mit der Zeitung deren Einschätzung weitgehend bestätigt hätten. „Wahlkommission erklärt Ouattara zum Sieger in der Elfenbeinküste“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03.12.2010, S. 6.

Unregelmäßigkeiten vor allem dem Gbagbo-Lager an.<sup>3</sup> Obwohl sich die internationale Gemeinschaft weitgehend geschlossen hinter Ouattara stellte, weigerte sich Gbagbo hartnäckig, seine Niederlage anzuerkennen. Vermittlungsversuche afrikanischer Institutionen und Staatsmänner scheiterten, stattdessen eskalierte der Machtkampf in einer blutigen Auseinandersetzung mit mehr als 3.000 Opfern. Erst eine militärische Intervention der Vereinten Nationen (VN) unter massiver Unterstützung Frankreichs beendete das Blutvergießen und entschied den Konflikt zugunsten von Alassane Ouattara, der das Land seitdem als Präsident regiert.



Ruine einer Schule im Westen der Côte d'Ivoire 2011: Vor der Ouattara-loyalen Miliz Forces républicaines de Côte d'Ivoire flüchteten etwa 30.000 Angehörige der Volksgruppe der Weh, die als Gbagbo-treu galten. | Quelle: Michael Fleshman, Catholic mission, flickr ©©©.

Vor dem Hintergrund dieser für die Côte d'Ivoire traumatischen Erfahrungen blickt die internationale Gemeinschaft mit Spannung und einer gewissen Nervosität auf die nächsten Präsidentschaftswahlen am 25. Oktober 2015. Droht eine Wiederholung der Ereignisse von 2010/2011? Der vorliegende Artikel untersucht daher zum einen die sozioökonomischen Rahmenbedingungen und das gesellschaftliche Klima im Land wenige Wochen vor der Abstimmung. Zum anderen bietet er eine Einschätzung der wichtigsten Kandidaten und ihrer Erfolgsaussichten im Rennen um die Präsidentschaft.

3 | „In ihrer Gesamtheit waren beide Wahlgänge von einer ruhigen und disziplinierten Atmosphäre gekennzeichnet und werden daher als positiv beurteilt.“ Vom Autor selbstständig ins Deutsche übersetzt aus: Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, Côte d'Ivoire. *Rapport Final: Élection Présidentielle 31 octobre – 28 novembre*, S. 6, [http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/rapport-final-25012011\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/rapport-final-25012011_fr.pdf) [31.08.2015].

## DIE RAHMENBEDINGUNGEN

### Wirtschaft

Abgesehen von den gelegentlich noch zu sehenden blau behelmten VN-Patrouillen erinnert in der Côte d'Ivoire auf den ersten Blick wenig an den dramatischen Konflikt vor fünf Jahren.<sup>4</sup>

Die Wirtschaftsmetropole Abidjan, in deren Einzugsgebiet mit sieben Millionen Menschen ein Drittel der ivorischen Gesamtbevölkerung lebt, boomt: Überall werden neue Straßen, Brücken und Gebäudekomplexe errichtet. Die Skyline und die gehobenen Stadtviertel Cocody und Plateau verleihen der Stadt ein modernes Image.

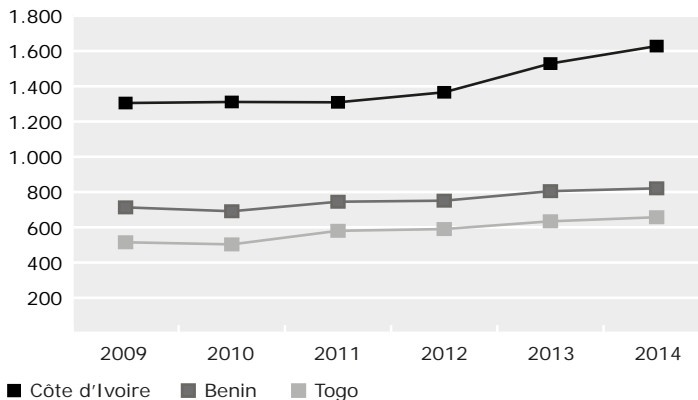
Präsident Ouattara, ehemaliger Leiter der Westafrikanischen Zentralbank (Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, BCEAO), hat das ehrgeizige Ziel formuliert, die Côte d'Ivoire bis 2020 zu einem Schwellenland zu entwickeln.<sup>5</sup> Bewerbstelligen sollen dies umfassende Investitionen<sup>6</sup> und ein breit angelegtes Reformprogramm, das die Attraktivität des ivorischen Wirtschaftsstandorts strukturell erhöhen soll.<sup>7</sup> Der *Doing Business Report* der Weltbank sieht die Côte d'Ivoire auf

**Der *Doing Business Report* der Weltbank sieht die Côte d'Ivoire auf einem guten Weg und zählt das Land zu den reformfreifigsten der Welt.**

- 4 | Die aktuelle VN-Mission in der Côte d'Ivoire (ONUCI) begann 2004, wurde in der Folge immer wieder verlängert und im Zuge der Eskalation 2010/2011 deutlich ausgeweitet. Seit der spürbaren Entspannung im Land nach 2011 wurde das VN-Kontingent kontinuierlich reduziert. Das aktuelle Mandat endet im Juni 2016. Vgl. *Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire*, „ONUCI“, <http://www.onuci.org> [31.08.2015].
- 5 | Die BCEAO ist die Zentralbank der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA), deren Gemeinschaftswährung der CFA-Franc ist. Der fixe Wechselkurs liegt bei rund 656 CFA-Francs pro Euro. Vor seiner Tätigkeit bei der BCEAO war Ouattara Direktor des Internationalen Währungsfonds für Afrika.
- 6 | Der aktuelle ivorische Entwicklungsplan (2012-2015) umfasst Investitionen von umgerechnet 16,8 Milliarden Euro oder 54 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) von 2014. *République de Côte d'Ivoire*, „Plan national de développement 2012 2015“, 2012, S. 53 und Weltbank, „Côte d'Ivoire“, <http://worldbank.org/en/country/cotedivoire> [31.08.2015].
- 7 | Nach Angaben der zuständigen Behörde (CEPICI, <http://cepici.gouv.ci>) ist beispielsweise die Gründung eines neuen Unternehmens in der Côte d'Ivoire binnen 24 Stunden möglich. In Nigeria dauert das Verfahren hingegen 31 Tage. Die Daten der Weltbank beziehen sich auf den Zeitraum von 2010 bis 2014. Der Wert für Côte d'Ivoire lag damals bei sieben Tagen. Weltbank, „Time required to start a business (days)“, <http://data.worldbank.org/indicator/IC.REG.DURS/countries> [31.08.2015].

einem guten Weg und zählt das Land zu den reformeifrigsten der Welt.<sup>8</sup> Der Erfolg der wirtschaftsliberalen Politik Ouattaras spiegelt sich auch in zentralen volkswirtschaftlichen Messgrößen wider: Das Centre de Promotion des Investissements en Côte d'Ivoire (CEPICI) registrierte eine Steigerung der privaten Investitionen von 220 Milliarden CFA-Francs im Jahr 2011 auf 513 Milliarden CFA-Francs im Jahr 2013.<sup>9</sup> Die Wirtschaft wächst seit drei Jahren zwischen acht und zehn Prozent, die Inflationsraten sind niedrig und so steigt das ivorische Pro-Kopf-Einkommen im regionalen Vergleich mit anderen frankophonen Staaten Westafrikas überproportional stark.

Abb. 2

**BIP pro Kopf in US-Dollar**

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Weltbank, African Economic Outlook, <http://africaneconomicoutlook.org/en/outlook> [16.09.2015].

Wenngleich die exportorientierte Landwirtschaft, der zwei Drittel der Ivorer ihr Einkommen verdanken, weiter einen Stützpfeiler der ivorischen Volkswirtschaft bildet, gewinnt auch die industrielle Wertschöpfung in der Côte d'Ivoire an Bedeutung.<sup>10</sup> Mit zuletzt

8 | Vgl. Weltbank, *Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency*, 29.10.2014, S. 5, <http://doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015> [31.08.2015].

9 | Vincent Kouassi, „Côte d'Ivoire: un leadership qui s'affirme“, *Côte d'Ivoire Economie*, 1/2015, S. 6-8.

10 | Die Côte d'Ivoire ist der weltweite größte Kakaoproduzent. Daneben werden insbesondere Kaffee, Baumwolle und Früchte produziert und exportiert. Nach Berechnungen der französischen Botschaft in der Côte d'Ivoire bestanden im Jahr 2013 rund 38 Prozent der ivorischen Exporte aus landwirtschaftlichen Gütern, 29 Prozent aus Erdöl und 18 Prozent aus verarbeiteten Produkten. Ambassade de France en Côte d'Ivoire, „Les échanges commerciaux de la Côte d'Ivoire en 2013“, 06/2014, [http://diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/COTE\\_D\\_IVOIRE\\_-\\_Le\\_commerce\\_exterieur\\_en\\_2013\\_cle051f3e.pdf](http://diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/COTE_D_IVOIRE_-_Le_commerce_exterieur_en_2013_cle051f3e.pdf) [31.08.2015].

8,4 Prozent industriellem Wachstum belegt das Land weltweit Rang 20.<sup>11</sup> Das offizielle Ziel lautet, den Anteil der industriellen Wertschöpfung am BIP bis 2020 auf 40 Prozent zu erhöhen. Die Schwerpunkte sollen dabei auf der Ausbeutung und Verwertung der reichhaltigen Bodenschätze sowie auf der Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse liegen.<sup>12</sup>



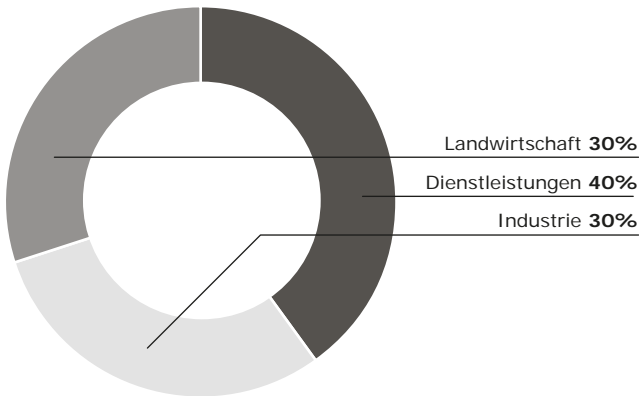
Welt-Kakao-Konferenz in Abidjan: Die Côte d'Ivoire ist der weltweit größte Kakaoproduzent. In Zukunft soll aber auch die industrielle Wertschöpfung weiter ausgebaut werden. | Quelle: © Gbekide Barnus, picture alliance/ Panapress/MAXPPP.

Mehr und mehr kehrt das Vertrauen internationaler Organisationen, Investoren und Kreditgeber in die (ökonomische) Zukunft der Côte d'Ivoire zurück: 2014 verlegte beispielsweise die Afrikanische Entwicklungsbank nach elf Jahren im tunesischen Exil ihren Hauptsitz zurück nach Abidjan, erhielt der größte ivorische Flughafen Félix-Houphouët-Boigny nach 15-jährigen Verhandlungen die Genehmigung der US-Behörden, zukünftig Direktflüge in die Vereinigten Staaten durchzuführen und kehrte die Côte d'Ivoire erfolgreich an den internationalen Kapitalmarkt zurück, wobei die Nachfrage nach den mit 6,625 Prozent vergleichsweise moderat verzinsten Anleihen das Angebot um ein Vielfaches überstieg.

11 | CIA, „Côte d'Ivoire“, *The World Factbook*, 25.08.2015, <http://cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iv.html> [31.08.2015].

12 | „La Côte d'Ivoire veut accroître la part de l'industrie dans le PIB“, *Radio France Internationale (RFI)*, 11.07.2014, <http://rfi.fr/afrique/2014-0711-cote-ivoire-jean-claude-brou-veut-mettre-avant-son-industrie> [31.08.2015].

Abb. 3

**BIP der Côte d'Ivoire nach Sektoren**

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Ministère de l'Industrie et des Mines, Côte d'Ivoire und Ministère de l'Agriculture, Côte d'Ivoire, „Politique Industrielle“, <http://industrie.gouv.ci/index.php/page/politique-industrielle> [14.08.2015]; Ministère de l'Agriculture, [http://agriculture.gouv.ci/index.php?option=com\\_content&view=article&id=122&Itemid=301](http://agriculture.gouv.ci/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=301) [14.08.2015].

**Die Aufarbeitung des Bürgerkriegs**

Der ökonomische Fortschritt und die relative Stabilität sollten indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass die politische Spaltung des Landes nicht überwunden ist und unter der Oberfläche weiterhin Konflikte schwelen. Ein zentrales Problem bleibt die Aufarbeitung des Bürgerkriegs. Die von der Regierung eingesetzte Versöhnungskommission (Commission Dialogue, Vérité et Réconciliation, CDVR) konnte ihr Ziel nur sehr bedingt erreichen.<sup>13</sup> 2011 ins Leben gerufen, nahm das Gremium die Arbeit erst drei Jahre später auf. Nach dem Vorbild der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission als Dialogforum konzipiert, verfügte die CDVR über keinerlei juristische Befugnisse. Kritisiert wurde zudem, dass die Regierung den Ende 2014 fertiggestellten Abschlussbericht der Kommission nicht veröffentlichte. Die Nachfolgeorganisation Commission Nationale pour la Réconciliation et l'Indemnisation des Victimes (CONARIV) hat neben dem übergeordneten Ziel der nationalen Aussöhnung auch den Anspruch, den bis dato offiziell erfassten 74.000 Kriegsgeschädigten eine materielle Wiedergutmachung zuteilwerden zu lassen. Opferverbände

13 | Vgl. Commission Dialogue Vérité et Réconciliation, <http://cdvr.ci> [31.08.2015].

sehen darin einen wichtigen ersten Schritt, doch gibt es weiterhin grundsätzliche Kritik an der Struktur der Kommission.<sup>14</sup>



Flucht vor dem Bürgerkrieg: 2011 versuchten zahlreiche Ivorer, über den Cavalla und Cestos River nach Liberia zu gelangen, um so den Kämpfen zu entkommen. | Quelle: Derek Markwell, UK Department for International Development, flickr ©.

In Bezug auf die strafrechtliche Aufarbeitung der Vergangenheit vor den ivorischen Gerichten sind mehrere Defizite zu konstatieren. Internationale Beobachter bemängeln die Missachtung rechtsstaatlicher Standards bei den Strafverfahren und stellen immer wieder die Unabhängigkeit der ivorischen Justiz infrage.<sup>15</sup> Tatsächlich wurden bis heute fast ausschließlich Angehörige des alten Regimes angeklagt, was diese als „Siegerjustiz“ kritisieren. Ferner ging es bei den bisherigen Prozessen nicht um Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die seitens der Vereinten Nationen und Human Rights Watch für beide Bürgerkriegsparteien dokumentiert sind, sondern um Wirtschaftskriminalität oder einen geplanten „Angriff auf die nationale Sicherheit“.<sup>16</sup>

14 | Vgl. „Côte d’Ivoire: indemnisation dès juillet“, *BBC*, 06.05.2015, [http://bbc.com/afrique/region/2015/05/150506\\_cote\\_divoire\\_compensation](http://bbc.com/afrique/region/2015/05/150506_cote_divoire_compensation) [31.08.2015].

15 | Vgl. Human Rights Watch, „Rapport mondial 2015, Côte d’Ivoire“, <http://hrw.org/fr/world-report/2015/country-chapters/132199> [31.08.2015].

16 | Vgl. „Report of the independent, international commission of inquiry on Côte d’Ivoire“, Human Rights Council, 17. Sitzung, 06.06.2011, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.48\\_Extract.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.48_Extract.pdf) [31.08.2015]; United Nations Security Council, ▶



Lange Zeit herrschte die Sorge, die zehntausenden seit dem Bürgerkrieg unter Waffen stehenden irregulären Kämpfer könnten den geordneten Ablauf der Wahlen und die Stabilität des Landes gefährden. Die Loyalitäten der unterschiedlichen Milizen sind häufig unklar. Einige Gruppen gelten als Unterstützer von Präsident Ouattara; andere sympathisieren mit dem ehemaligen Machthaber Gbagbo. Oft stehen primär materielle Interessen im Fokus, was wiederum mit der Möglichkeit einer politischen Instrumentalisierung einhergeht. Die von der Regierung eingerichtete Agentur zu deren Entwaffnung und Wiedereingliederung (Autorité pour le Désarmement, la Démobilisation et la Réintégration, ADDR) schien das Problem zunächst nicht in den Griff zu bekommen. Die Gefahr einer erneuten Eskalation vor Augen, forderte die ivoirische Bischofskonferenz im Mai 2015 verstärkte Anstrengungen, um den zumeist jungen, häufig nur über einen geringen Bildungsgrad verfügenden Kombattanten eine Perspektive im Zivilleben zu eröffnen.<sup>17</sup> Mittlerweile kann die ADDR auf eine durchaus positive Bilanz verweisen: Bis zum Ablauf der offiziellen Frist Ende Juni, binnen derer Kriegsgerät gegen Straffreiheit, eine zweimonatige Berufsausbildung und finanzielle Unterstützung eingetauscht werden konnten, wurden knapp 58.000 Entwaffnungen registriert.<sup>18</sup> Die geschätzten 10.000 verbleibenden Kämpfer stellen gleichwohl einen Unsicherheitsfaktor dar, der den VN-Sicherheitsrat dazu veranlasste, die ONUCI-Mission (Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire) in der Côte d'Ivoire bis Juni 2016 zu verlängern.

**Die Loyalitäten der unterschiedlichen Milizen sind eng an materielle Interessen geknüpft, was mit der Möglichkeit einer politischen Instrumentalisierung einhergeht.**

„Special report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire“, 28.03.2013, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/197](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/197) [31.08.2015]; Human Rights Watch, „Transformer les discours en réalité. L'heure de réclamer des comptes pour les crimes internationaux graves perpétrés en Côte d'Ivoire“, 04/2013, [http://hrw.org/sites/default/files/reports/CDI0413fr\\_ForUpload.pdf](http://hrw.org/sites/default/files/reports/CDI0413fr_ForUpload.pdf) [31.08.2015]. Simone Gbagbo, Ehefrau des Ex-Präsidenten, wurde Anfang 2015 zu einer langen Haftstrafe verurteilt. Vgl. „Côte d'Ivoire: Simone Gbagbo condamnée à 20 ans de prison“, *Jeune Afrique*, 10.03.2015, <http://jeuneafrique.com/226286/politique> [31.08.2015].

17 | Vgl. „Côte d'Ivoire: 74 000 ex-combattants à désarmer d'ici fin juin“, *RFI*, 12.05.2015, <http://rfi.fr/afrique/20150512-cote-ivoire-74-000-ex-combattants-desarmer-reinserer-demobiliser-gbagbo-addr> [31.08.2015].

18 | Vgl. Joan Tilouine/Alexis Adélé, „En Côte d'Ivoire, les ex-combattants sommés à rendre les armes“, *Le Monde Afrique*, 01.07.2015, [http://lemonde.fr/afrique/article/2015/07/01/e\\_4666002\\_3212.html](http://lemonde.fr/afrique/article/2015/07/01/e_4666002_3212.html) [31.08.2015].

## Internationale Rankings

Im mit Platz 171 von 187 Staaten unverändert schwachen Ranking der Côte d'Ivoire im *Human Development Index 2014* der Vereinten Nationen sehen Kritiker Ouattaras ihren Vorwurf

bestätigt, seine Agenda beschränke sich zu sehr auf die Ökonomie und vernachlässige wesentliche andere Parameter einer demokratischen und nachhaltigen Entwicklung.<sup>19</sup>

**Ein Blick auf entwicklungspolitische Indizes zeigt, dass es trotz aller fortbestehenden Defizite im Land einen unbestreitbar positiven Trend zu verzeichnen gibt.**

Ein Blick auf andere entwicklungspolitische

Indizes zeigt gleichwohl, dass es trotz aller fortbestehenden Defizite im Land einen unbestreitbar positiven Trend zu verzeichnen gibt. Im Bereich „Gute Regierungsführung“ bescheinigt der *Ibrahim Index of African Governance 2014* der Côte d'Ivoire von den 54 gelisteten afrikanischen Ländern die größten Verbesserungen zum Vorjahr.<sup>20</sup> Im *Bertelsmann Transformation Index 2014* kletterte die Côte d'Ivoire im Vergleich zum Referenzjahr 2010 um 21 Plätze auf Rang 95 von 130 analysierten Staaten.<sup>21</sup> Auch wenn bei der Korruptionsbekämpfung noch ein langer Weg zu gehen ist, sind die seitens der Regierung unternommenen Anstrengungen unverkennbar: Rangierte die Côte d'Ivoire im *Corruption Perceptions Index* von Transparency International im Jahr 2010 noch auf Platz 146 von 178 Ländern, schaffte sie es 2014 auf Rang 115.<sup>22</sup>

## DAS RENNEN UM DIE PRÄSIDENTSCHAFT

Offiziell hat das Rennen um die Präsidentschaft noch gar nicht begonnen. Nach ivoirischem Recht dauert die Wahlkampagne lediglich zwei Wochen (10. bis 23. Oktober) und so sucht man in den Straßen Abidjans vergeblich nach Wahlplakaten. Über die Medien bringen sich die 14 Aspiranten dennoch bereits seit Monaten in Position.

19 | Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, „Human Development Index 2014“, <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components> [31.08.2015].

20 | Vgl. *Ibrahim Index of African Governance 2014*, Mo Ibrahim Foundation, <http://moibrahimfoundation.org/iiaig> [31.08.2015].

21 | Bertelsmann Stiftung, „BTI 2003-2014\_Ergebnisse“, [http://bti-project.de/uploads/tx\\_itao\\_download/BTI2003-2014\\_Ergebnisse.xls](http://bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI2003-2014_Ergebnisse.xls) [31.08.2015].

22 | Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2010*, <http://transparency.org/cpi2010/results> [31.08.2015]; „Corruption Perceptions Index 2014: Results“, <http://transparency.org/cpi2014/results> [31.08.2015].

## Der Amtsinhaber

Weitgehend unabhängig von der tatsächlichen Bilanz ihres Mandats verfügen amtierende Präsidenten (in der Region) in der Regel über einen amtsbedingten Vorteil im politischen Wettbewerb. Als Staatspräsident verfügt Alassane Ouattara quasi automatisch über eine hohe Medienpräsenz, die er überdies geschickt für sich zu nutzen weiß. Während sich seine zahlreichen Herausforderer sowohl gegen den Amtsinhaber als auch gegeneinander profilieren müssen, kann sich Ouattara präsidial geben und direkte Konfrontationen vermeiden. Seiner politischen Agenda folgend, wirbt der Staatschef in erster Linie mit der ökonomischen Bilanz seiner ersten Amtszeit und den ambitionierten Entwicklungszielen für die Jahre bis 2020 für ein weiteres Mandat. Da es in Relation zur Periode des weitgehenden Stillstands von 1999 bis 2011 im Land volkswirtschaftlich spürbar bergauf geht, die Prognosen für die kommenden Jahre eine Fortsetzung des positiven Trends versprechen und dementsprechend zahlreiche Ivorer die Hoffnung hegen, unter dem aktuellen Präsidenten Anteil am steigenden Wohlstand ihrer Nation zu erhalten, erscheint dies als eine durchaus erfolgversprechende Strategie.



Eingestürztes Haus in einem Arbeiterviertel in Abidjan: Vom wirtschaftlichen Aufschwung in der Côte d'Ivoire unter Präsident Ouattara profitieren nicht alle gleichermaßen. Das Wohlstandsgefälle ist auch in Abidjan deutlich sichtbar. | Quelle: © Cyrille Bah, picture alliance/Anadolu Agency.

Gleichwohl bietet die ökonomische Situation auch Ansatzpunkte für Kritik an Ouattaras Politik: Bisher profitiert die Bevölkerung nur in sehr ungleichem Maße vom kräftigen Wirtschaftswachstum der letzten Jahre. Der in Form von teuren Autos, Villen und Luxusgeschäften sichtbare Wohlstand der Mittel- und Oberschicht

**Beschäftigungslosigkeit bleibt ein zentrales sozioökonomisches Problem und selbst gut ausgebildete Ivorer finden häufig keine ihrer Qualifikation entsprechende Arbeitsstelle.**

prägt das Stadtbild Abidjans ebenso wie der Kampf der Armen und Ärmsten um ihr tägliches Brot. Beschäftigungslosigkeit bleibt ein zentrales sozioökonomisches Problem und selbst gut ausgebildete Ivorer finden häufig keine ihrer Qualifikation entsprechende

Arbeitsstelle. Wer das Gespräch mit der vermeintlich einfachen Bevölkerung sucht, beispielsweise mit den im ganzen Stadtbild sichtbaren Mitarbeitern privater Sicherheitsfirmen, wird immer wieder auch auf Akademiker treffen, die vor der Krise noch gut bezahlten Tätigkeiten nachgingen und sich nunmehr mit wenig mehr als dem Mindestlohn von 60.000 CFA-Francs (92 Euro) pro Monat begnügen müssen.<sup>23</sup> Da in der Regel zahlreiche Personen vom Einkommen eines Familienmitglieds abhängig sind, bleibt die Situation vieler Beschäftigter prekär.<sup>24</sup> Mit 46 Prozent leben heute ebenso viele Ivorer unterhalb der Armutsgrenze von zwei US-Dollar pro Tag wie im Jahr 2012 und nur knapp drei Prozent weniger als im Jahr 2008.<sup>25</sup> Die Weltbank bezeichnet dieses im Vergleich zum Wirtschaftswachstum und Pro-Kopf-Einkommen hohe Niveau als „beunruhigend“.<sup>26</sup> Wenn knapp die Hälfte der Bevölkerung von den Wohlstandsgewinnen des Landes weitgehend ausgenommen

23 | Der Mindestlohn wurde von der ivoirischen Regierung im November 2014 um 64 Prozent von 36.607 auf 60.000 Francs CFA erhöht. Vgl. Présidence de la République du Côte d'Ivoire, „Décret N°2013-791 du 20 Novembre 2013 Portant Revalorisation du Salaire Minimum interprofessionnel garanti, en abregé smig“, 20.11.2013, [http://sgg.gouv.ci/photo\\_doc/1399281753Decret\\_N\\_2013\\_711\\_du\\_18\\_octobre\\_2013.pdf](http://sgg.gouv.ci/photo_doc/1399281753Decret_N_2013_711_du_18_octobre_2013.pdf) [31.08.2015].

24 | Während einheimische Produkte wie Früchte und Gemüse sowie Dienstleistungen in der Côte d'Ivoire vergleichsweise günstig sind, liegen die Preise für die meisten Importgüter, Telekommunikation und Strom über dem deutschen Niveau. Für den monatlichen Mindestlohn von umgerechnet drei Euro pro Tag kann in Abidjan beispielsweise ein Warenkorb von zwei Stangen Baguette (0,50 Euro), zwei Früchten (0,50 Euro), einem Liter Benzin (ein Euro) und drei Liter Mineralwasser (ein Euro) erworben werden. Für weiterführende Informationen vgl. „International Salary Calculator. Cost of Living Review by City and Country: Côte d'Ivoire, Abijan“, Xpatulator, [http://www.xpatulator.com/cost-of-living-review/Cote-D'Ivoire-Abidjan\\_58.cfm](http://www.xpatulator.com/cost-of-living-review/Cote-D'Ivoire-Abidjan_58.cfm) [31.08.2015].

25 | Bertelsmann Stiftung, „Bertelsmann Transformation Index, Côte d'Ivoire, Country report 2008, 2012, 2014“, S. 2.

26 | „Pour la Banque mondiale, le niveau de pauvreté en Côte d'Ivoire reste „inquiétant“, *Jeune Afrique*, 12.11.2014, <http://jeuneafrique.com/5203/economie> [31.08.2015].

bleibt, drängt sich eine Debatte über die Frage auf, wie das volkswirtschaftliche Wachstum in eine inklusive und damit nachhaltige ökonomische Entwicklung überführt werden kann.

### **Zwischen Allianz und Konkurrenz: Die Regierungsparteien RDR und PDCI**

Dessen ungeachtet kann sich Ouattara im Wahlkampf auf die breite Unterstützung seiner Kandidatur durch das Rassemblement des Houphouëtistes pour la Démocratie et la Paix (RHDP) stützen. Dieses Bündnis umfasst neben der Präsidentenpartei Rassemblement des Républicains de Côte d'Ivoire (RDR) vier weitere Parteien des liberal-konservativen Spektrums. Darunter befindet sich auch die Parti Démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI) des langjährigen Staatspräsidenten Felix Houphouët-Boigny, der die Côte d'Ivoire von der Unabhängigkeit im Jahr 1960 bis zu seinem Tod 1993 führte und unter dem Alassane Ouattara von 1990 bis 1993 als Premierminister diente.<sup>27</sup> Das formell bereits 2005 ins Leben gerufene Bündnis zwischen RDR und PDCI wurde de facto im Rahmen der Präsidentschaftswahlen 2010 besiegelt. Damals hatte Henri Konan Bédié, der als Nachfolger Houphouët-Boignys von 1993 bis zum Militärputsch 1999 die Staatsführung innehatte, im ersten Wahlgang hinter Laurent Gbagbo (38 Prozent) und Alassane Ouattara (32 Prozent) gut 25 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen können. In der nachfolgenden Stichwahl unterstützte er den Herausforderer Alassane Ouattara und ebnete ihm damit den Sieg über Amtsinhaber Gbagbo. Diese Allianz hat angesichts der eher von Feindseligkeit geprägten Vorgeschichte der beiden Staatsmänner durchaus etwas Bemerkenswertes. Schließlich war es Bédié, der unter Berufung auf das umstrittene Konzept der *ivoirité* eine Kandidatur Ouattaras bei den Präsidentschaftswahlen 1995 und 2000 verhinderte.<sup>28</sup> Seit dem Schulterchluss regiert der

27 | Felix Houphouët-Boigny wirkte als Minister Ende der 1950er Jahre maßgeblich an der Gestaltung der französischen Entkolonialisierung mit, bevor er 1960 zum ersten ivoirischen Staatspräsidenten gewählt wurde. Erst nach dem Ende des Ein-Parteien-Systems 1990 musste er sich bei einer Wahl gegen einen politischen Kontrahenten behaupten. Er gewann eindeutig gegen seinen Herausforderer Laurent Gbagbo.

28 | Der ursprünglich national einende Anspruch des Konzepts der *ivoirité* wurde seit 1993 zunehmend politisch instrumentalisiert, um bestimmte Ethnien und Religionsgemeinschaften zu marginalisieren oder politische Kontrahenten auszuschalten. Nach Bédiés Definition konnte nur Ivorer sein und damit Präsident der Côte d'Ivoire werden, dessen vier Großeltern im Land geboren wurden. Insbesondere im Norden des Landes, dem auch Alassane Ouattara entstammt, leben viele Menschen mit ausländischen Wurzeln. Vgl. „Alassane Ouattara et Henri Konan Bédié: amicalement vôtre“, *Jeune Afrique*, 31.12.2014, <http://jeuneafrique.com/36799/politique> [31.08.2015].

PDCI in einer Koalition gemeinsam mit der Präsidentenpartei, stellt mit Daniel Kablan Duncan den derzeitigen Premierminister und ist somit untrennbar mit der Politik Ouattaras liiert. Die Schwierigkeit vor Augen, sich in dieser Situation glaubhaft gegen den Präsidenten profilieren zu können, ohne dabei die eigene Regierungsarbeit zu diskreditieren, traf der Parteivorsitzende Henri Konan Bédié im Sommer 2014 eine umstrittene Entscheidung. Er kündigte an, dass seine Partei bei den Präsidentschaftswahlen 2015 von Beginn an zugunsten Ouattaras auf eine eigene Kandidatur verzichten werde. Dahinter könnte ein politischer Handel für das Jahr 2020 stehen: Ouattara, der bereits angekündigt hat, nicht der „afrikanischen Krankheit“ erliegen, sondern nach zwei Mandaten verfassungsgemäß das Amt aufgeben zu wollen, würde sich als dann scheidender Präsident für die Wahl des PDCI-Kandidaten aussprechen.<sup>29</sup>

Ein durchaus gewagter politischer Schachzug. Schließlich kann niemand mit Gewissheit voraussagen, wie sich die politische Situation in den nächsten fünf Jahren entwickeln wird und ob jetzt gegebene Versprechen später eingehalten werden. Sollte es in den kommenden Jahren zu einem Bruch zwischen den Koalitionsparteien kommen oder ein RDR-Politiker dem eigenen Machtstreben Vorrang vor zurückliegenden Abmachungen geben, stünde der PDCI 2020 vor einer denkbar ungünstigen Ausgangsposition. Insbesondere dem derzeitigen Parlamentspräsidenten und früheren Rebellenführer Guillaume Soro werden aus den Reihen des RDR Ambitionen auf die Präsidentschaft nachgesagt.<sup>30</sup> Er unterhält beste Beziehungen zum Staatschef und gilt mit nur 42

29 | „Afrikanische Krankheit“ meint die Tendenz einiger Staatsmänner des Kontinents, sich bis ins hohe Alter an die Macht zu klammern und sich über Verfassungsänderungen zusätzliche Amtszeiten zu ermöglichen. Der jüngste Versuch des damaligen burkinischen Machthabers scheiterte im November 2014 am massiven Protest der Zivilgesellschaft und endete mit der Absetzung Blaise Compaorés.

30 | Soro war eine der zentralen Figuren während des Bürgerkriegs 2010/2011 auf Seiten Ouattaras und ist dementsprechend stark mit dem Sicherheitssektor vernetzt. Für den Vorwurf seiner Kritiker, er habe sich in dieser Zeit Kriegsverbrechen schuldig gemacht, gibt es von unabhängiger Stelle bislang keine offizielle Bestätigung. Zu den Vorwürfen vgl. „Banny – Soro, la guerre est déclarée: Banny accuse Soro de crimes et de casses de la BCEAO ,Soro devrait chercher à répondre de ses crimes et de ses casses à la BCEAO“, *Ivoirebusiness.net*, 21.03.2015, <http://ivoirebusiness.net/?q=articles/banny-%E2%80%93-soro-la-guerre-est-d%C3%A9clar%C3%A9e-banny-accuse-soro-de-crimes-et-de-casses-de-la-bceao-%C2%AB> [31.08.2015]; „Crimes Ouattara-Soro: Listes des 134 fusillés, égorgés et disparus de Toulepleu“, >

Jahren bereits als zweitmächtigster Mann in der Côte d'Ivoire.<sup>31</sup> Gute Aussichten auf die Nachfolge Ouattaras hätte ebenso Hamed Bakayoko, der als Innenminister mit zentralen politischen Themen wie der Reform der Wahlkommission oder der Reintegration der Ex-Kombattanten beauftragt ist. Auch er gehört mit 49 Jahren der Nachwuchsriege im RDR an.<sup>32</sup>



Alassane Ouattara auf Stimmenfang: Im Unterschied zu einigen anderen Staatsoberhäuptern auf dem Kontinent gab Ouattara bekannt, nach zwei Amtszeiten verfassungsgemäß aus dem Präsidentenamt scheiden zu wollen. | Quelle: © Franck Castel, Wostok Press/picture alliance/dpa.

Dieses Wagnis wollen Teile des PDCI nicht eingehen und bestehen auf (einem) eigenen Kandidaten bei den diesjährigen Präsidentschaftswahlen. Vier namhafte Parteimitglieder haben ihren Hut in den Ring geworfen: Essy Amara, Charles Konan Banny, Kouadio Konan Bertin und Jérôme Kablan Brou. Die besten Erfolgchancen werden dem einstigen engen Vertrauten Felix Houphouët-Boigny und früheren Außenminister Essy Amara nachgesagt. Als Präsident der Generalversammlung der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union erwarb sich der Diplomat großes internationales Ansehen. Amara präsentiert sich als „Kandidat der Versöhnung“, und tatsächlich gilt er aufgrund seiner jahrzehntelangen Abwesenheit aus der Côte d'Ivoire in den Augen vieler Ivorer als unbelastet in Bezug auf den Bürgerkrieg; ein Pluspunkt, den die

*La Dépêche d'Abidjan*, 08.08.2015, [http://ladepechedabidjan.info/ Crimes-Ouattara-Soro-Listes-des-134-fusilles-egorges-et-disparus-de-Toulepleu\\_a15095.html](http://ladepechedabidjan.info/ Crimes-Ouattara-Soro-Listes-des-134-fusilles-egorges-et-disparus-de-Toulepleu_a15095.html) [31.08.2015].

31 | „Côte d'Ivoire: Guillaume Soro, ex-rebelle haut perché“, *Jeune Afrique*, 04.03.2015, <http://jeuneafrique.com/225978/politique> [31.08.2015].

32 | „Hamed Bakayoko, le premier flic de Côte d'Ivoire“, *Jeune Afrique*, 04.03.2015, <http://jeuneafrique.com/225976/politique> [31.08.2015].

anderen Bewerber nicht für sich in Anspruch nehmen können, ganz gleich welcher Partei sie angehören. Amaras Kritiker versuchen ihm aus seinem internationalen Wirken einen Strick zu drehen und werfen ihm vor, der Heimat zu lange ferngeblieben zu sein. Charles Konan Banny machte zunächst in der Westafrikanischen Zentralbank BCEAO Karriere, bevor er von 2005 bis 2007 zum Premierminister ernannt wurde. 2011 berief ihn Präsident Ouattara zum Leiter der Versöhnungskommission. Kritiker sahen darin den Versuch, dessen Kandidatur bei den Wahlen 2015 zu verhindern. Ende 2014 trat Banny von seinem Amt zurück und kündigte seine Bewerbung für das höchste Staatsamt an. Kouadio Konan Bertin führte einst die Jugendorganisation des PDCI. Der mit 46 Jahren für afrikanische Verhältnisse junge Politiker tritt seit Jahren als vehementer Gegner der Allianz seiner Partei mit dem RDR von Präsident Ouattara auf. Jérôme Kablan Brou war unter Präsident Henri Konan Bédié Vize-Präsident der Nationalversammlung und genießt den Ruf eines erfahrenen Politikers, der allerdings eher im Hintergrund wirkt. Sein geringer öffentlicher Bekanntheitsgrad gilt daher als sein größtes Manko.<sup>33</sup>

### **Das Oppositionsbündnis Coalition Nationale pour le Changement (CNC)**

Alle vier Kandidaten haben sich dem Mitte Mai gegründeten oppositionellen Bündnis Coalition Nationale pour le Changement (CNC) angeschlossen, wobei Essy Amara deren Charta bislang nicht unterzeichnet hat. Der CNC gehören Persönlichkeiten und Präsidentschaftskandidaten ideologisch sehr unterschiedlicher Parteien an. Mamadou Koulibaly, Vorsitzender der liberalen Partei LIDER (Liberté et Démocratie pour la République), vertritt eine gänzlich andere Politik als Aboudramane Sangré und Laurent Akoun vom sozialistischen FPI.<sup>34</sup> Kaum überraschend finden sich daher

**Kaum überraschend finden sich in der Charta der Coalition Nationale pour le Changement außer dem erklärten Ziel, eine zweite Amtszeit Ouattaras zu verhindern, wenig einende Elemente.**

33 | Vgl. Maureen Grisot, „Côte d’Ivoire: Qui sont les quatre frondeurs du PDCI?“, *Le Monde Afrique*, 28.02.2015, [http://lemonde.fr/afrique/article/2015/02/28/c\\_4585142\\_3212.html](http://lemonde.fr/afrique/article/2015/02/28/c_4585142_3212.html) [31.08.2015].

34 | Mamadou Koulibaly war elf Jahre lang Präsident der ivoirischen Nationalversammlung. 2011 verließ er den FPI und gründete die Partei LIDER. Aboudramane Sangré war unter anderem Außen- und Premierminister. Laurent Akoun hatte das Amt des stellvertretenden Generalsekretärs des FPI inne. 2012 wurde er wegen Angriffs auf die öffentliche Ordnung zu einer sechsmonatigen Haftstrafe verurteilt. Vgl. „Six mois de prison ferme pour Laurent Akoun, n°2 du FPI“, *RFI*, 31.08.2012, <http://rfi.fr/afrique/20120831-cote-ivoire-verdict-proces-laurent-akoun-six-mois-ferme-fpi> [31.08.2015].



außer dem erklärten Ziel, eine zweite Amtszeit Ouattaras zu verhindern, wenig einende Elemente innerhalb des heterogenen Gebildes. Bereits wenige Wochen nach der Gründung gab es interne Unstimmigkeiten über die genaue Auslegung der Charta und die politische Agenda der CNC. Deren Wahlkampf zielt in erster Linie darauf ab, die präsidentiellen Qualitäten des Amtsinhabers infrage zu stellen und mehr Anstrengungen für die nationale Aussöhnung zu verlangen – die ökonomische Bilanz Ouattaras böte ohnehin weniger Angriffsfläche. Wie bereits angedeutet, gibt es in Bezug auf die Aufarbeitung des Bürgerkriegs tatsächlich einigen Nachholbedarf. Die utopische Forderung nach sofortiger und bedingungsloser Entlassung Laurent Gbagbos und seiner Anhänger nährt indessen Zweifel an den konstruktiven Absichten, dem Versöhnungswillen und der Überparteilichkeit der CNC. Des Weiteren verlangt die Koalition, noch vor den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2015 die als parteiisch kritisierte Wahlkommission durch ein neues Gremium zu ersetzen und eine Wahlreform durchzuführen, was alleine aus logistischen Gründen ein unmögliches Unterfangen ist. Bisher präsentiert sich die CNC somit nicht als kohärente Einheit, aus der ein gemeinsamer, ernst zu nehmender Konkurrent für den Amtsinhaber hervorgehen könnte. Der Ende Juli erzielten Verständigung auf Charles Konan Banny als Leiter der Koalition folgte umgehend die Einschränkung, dass damit keineswegs eine Vorentscheidung über die Kandidatenkür gefallen sei.<sup>35</sup> So konkurrieren weiterhin sechs CNC-Mitglieder miteinander um die Präsidentschaft, was die Chancen für einen Wahlsieg Ouattaras zweifelsohne erhöht.

### **Zerreißprobe im Front Populaire Ivoirien (FPI)**

Auch die größte Oppositionspartei, der sozialistische FPI des ehemaligen Machthabers Laurent Gbagbo, präsentiert sich in keiner Verfassung, die einen Wahlerfolg als wahrscheinlich erscheinen lässt. Ihr aus Protest gegen die Verhaftung Gbagbos durchgeführter Boykott der Parlamentswahlen Ende 2011 nahm der Partei die Möglichkeit, sich durch konstruktive Oppositionsarbeit in der *Assemblée nationale* als ernst zu nehmende Alternative zur Regierungsmehrheit zu profilieren. Ferner hat sich der FPI durch monatelange, mitunter vor Gerichten ausgetragene Grabenkämpfe zusätzlich selbst

**Ihr Wahlboykott Ende 2011 nahm dem Front Populaire Ivoirien die Möglichkeit, sich als ernst zu nehmende Alternative zur Regierungsmehrheit zu profilieren.**

35 | Vgl. „Côte d’Ivoire: Charles Konan Banny dirige la Coalition nationale pour le changement“, *OEil d’Afrique*, 24.07.2015, <http://oeildafrique.com/cote-divoire-charles-konan-banny-dirige-la-coalition-nationale-pour-le-changement> [31.08.2015].

geschwächt. Auf der einen Seite steht der pragmatische Flügel um den Parteivorsitzenden Pascal Affi N’Guessan, der auf einen personellen Neuanfang und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik setzt. Auf der anderen Seite finden sich die Getreuen des vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagten Ex-Präsidenten. Sie sehen in Laurent Gbagbo weiterhin den legitimen Staatschef der Côte d’Ivoire und prophezeien seine baldige Rückkehr an die Macht. Der Versuch, ihn in einem ersten Schritt zurück an die Parteispitze zu bringen, wurde durch eine richterliche Entscheidung Ende 2014 vorerst gestoppt – ein wichtiger Etappensieg für Pascal Affi N’Guessan. Dennoch hält das Gbagbo-Lager unbeirrbar an seinem Vorgehen fest. Mit ihrem jüngsten Aufruf, die Wahlen am 25. Oktober zu boykottieren, verschärfen diese Kräfte den innerparteilichen Konflikt weiter.<sup>36</sup> Eine Überwindung der internen Spaltung und damit die Rückkehr zur alten Stärke des FPI sind derzeit nicht absehbar. Ein Auseinanderbrechen der Partei kann nicht ausgeschlossen werden.



Projekt „Partnership for Transition“: Die Europäische Kommission unterstützt die ivorische Regierung seit der Krise 2010/11 unter anderem dabei, durch verschiedene kleinere Projekte den sozialen Zusammenhalt in den Konfliktregionen zu stärken. | Quelle: Anouk Delafortrie, Europäische Kommission, ECHO, flickr ©📷.

36 | Vgl. „Côte d’Ivoire: le FPI tendance Gbagbo appelle au boycott de la présidentielle“, *Jeune Afrique*, 18.08.2015, <http://jeuneafrique.com/257686/politique> [31.08.2015].

## FAZIT UND AUSBLICK

Alles in allem befindet sich Präsident Alassane Ouattara in einer durchaus komfortablen Ausgangssituation. Zwar kann er von internationaler Seite her nicht mit offizieller Unterstützung im Wahlkampf rechnen. Die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere der wichtigste ökonomische und strategische Partner der Côte d'Ivoire, Frankreich, stehen einem weiteren Mandat Ouattaras jedoch durchaus wohlwollend gegenüber. Schließlich ist es ihm gelungen, die Côte d'Ivoire nach einem von Bürgerkrieg und ökonomischer Stagnation geprägten Jahrzehnt politisch zu stabilisieren und zurück auf den Wachstumspfad zu bringen. Vor diesem Hintergrund sind viele Staaten bereit, über die genannten Defizite von Ouattaras Präsidentschaft hinwegzusehen und auf Besserung in seiner zweiten, dann letzten Amtsperiode zu setzen.

Die derzeit mehr mit sich selbst als mit dem politischen Gegner beschäftigte, fragmentierte und zerstrittene Opposition gibt dem Amtsinhaber im Moment wenig Grund zur Beunruhigung. Manche bemühen gar das Bild eines freien Boulevards, der Ouattara lediglich noch von seinem zweiten Mandat trenne.<sup>37</sup> Sollte es der Opposition hingegen gelingen, die Reihen zu schließen und sich, spätestens im zweiten Wahlgang, auf einen gemeinsamen Kandidaten zu einigen, könnte es durchaus noch einmal spannend werden. Für beide Lager stellt sich derzeit das große Problem, dass die diesjährigen Präsidentschaftswahlen in der Bevölkerung auf ein eher gedämpftes Interesse stoßen. Die weitverbreitete Annahme, der Ausgang der Wahl stehe ohnehin bereits fest, erschwert es sowohl dem Amtsinhaber als auch den Kandidaten der Opposition, die eigene Anhängerschaft zu mobilisieren. Zudem haben die langen Jahre der politischen Machtkämpfe das Vertrauen vieler Menschen in die Politiker erschüttert und zu einer spürbaren Politikverdrossenheit im Land geführt. Insbesondere junge Ivorer fragen zudem nach einer echten Alternative zu den alteingesessenen Politikern, die seit Jahrzehnten die politische Bühne und auch den aktuellen Wahlkampf dominieren. Unabhängig vom Ausgang der diesjährigen Wahl steht die Politik in der Côte d'Ivoire somit vor der großen Herausforderung, verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen und damit die Basis für eine funktionierende Demokratie zu legen.

37 | Vgl. „Côte d'Ivoire: la présidentielle, un boulevard pour Alassane Ouattara?“, *RFI*, 08.08.2015, <http://rfi.fr/afrique/20150808-cote-ivoire-presidentielle-boulevard-ouattara-mandat-rhdp-fpi> [31.08.2015].

Ist vor der Krise nach der Krise? Sowohl die Regierung als auch die Opposition haben es in der Hand, bereits im Vorfeld Konfliktprävention zu betreiben, indem sie die Rahmenbedingungen für einen fairen Wahlkampf und eine transparente Abstimmung schaffen. Je eher dies gewährleistet ist, desto schwieriger wird es für den am Ende unterlegenen Kandidaten, das Wahlergebnis anzuzweifeln und eine Machtprobe außerhalb des demokratischen Rahmens zu suchen. Grundsätzlich gilt, je knapper das Wahlergebnis, desto größer das Konfliktpotenzial. Eine besonders schwer einzuschätzende Situation ergäbe sich im Falle eines Machtwechsels. Zum jetzigen Zeitpunkt spricht freilich einiges dafür, dass es am 25. Oktober 2015 zu dem von vielen Ivorern und internationalen Beobachtern erwarteten Wahlsieg von Amtsinhaber Ouattara kommen wird. In diesem Szenario ist eine erneute Eskalation wie jene von 2010/2011 als unwahrscheinlich einzustufen. Zwar sind Spannungen und vereinzelte Zwischenfälle nicht auszuschließen, die eindeutigen militärischen und politischen Machtverhältnisse im Land sprechen jedoch klar gegen eine größere gewaltsame Auseinandersetzung. Die entscheidende Bewährungsprobe für die Belastbarkeit der ivorischen Demokratie würde in diesem Fall auf das Jahr 2020 und den erwarteten Machtkampf um Ouattaras Nachfolge verlagert.

Letztlich wird die Frage, ob die Côte d'Ivoire ihre lange Krise tatsächlich überwunden hat, über die Abstimmung im Oktober 2015 hinaus spannend bleiben. Als positive Entwicklung gilt es abschließend zu vermerken, dass die Trennlinien außerhalb der Politik heute deutlich schwächer ausgeprägt sind als noch vor fünf Jahren. Ungeachtet ihrer politischen Orientierung hat sich unter der Mehrheit der Ivorer die Überzeugung durchgesetzt, dass sich eine Krise wie jene nach den Präsidentschaftswahlen 2010, die das Land um Jahre zurückwarf, unter keinen Umständen wiederholen dürfe. In Ansätzen scheint sich in der ivorischen Bevölkerung ein Bewusstsein für die Existenz eines übergeordneten, nationalen Interesses auszubilden, das im Zweifelsfall Vorrang vor den politischen Präferenzen des Einzelnen und dem Machtstreben der Parteiführer haben müsse. Im Prozess der demokratischen Konsolidierung wäre ein solcher Mentalitätswandel von unschätzbarem Wert.



## Impressum

ISSN 0177-7521  
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.  
31. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Telefon (030) 2 69 96-33 83  
Telefax (030) 2 69 96-53 383  
Internet <http://www.kas.de>  
<http://www.kas.de/auslandsinformationen>  
E-Mail [redaktion-auslandsinformationen@kas.de](mailto:redaktion-auslandsinformationen@kas.de)

**Herausgeber:**  
Dr. Gerhard Wahlers

**Redaktion:**  
Frank Priess  
Dr. Wolfgang Maier  
Thomas Birringer  
Dr. Stefan Friedrich  
Dr. Beatrice Gorawantschy  
Olaf Jacob  
Andrea Ellen Ostheimer  
Jens Paulus

**Verantwortlicher Redakteur:**  
Sebastian Enskat

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die  
Meinung der Redaktion wieder.

**Bezugsbedingungen:**  
Der jährliche Bezugspreis beträgt 50,- € zzgl. Porto.  
Einzelheftpreis: 5,- €. Schüler und Studenten erhalten  
einen Sonderrabatt. Bestellungen: obige Anschrift.

**Bankverbindung:**  
Commerzbank Bonn  
IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00  
BIC: COBADEFFXXX

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

**Übersetzung:** RedKeyTranslations, Hannover  
**Satz:** racken GmbH, Berlin



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



9 | 15



Konrad  
Adenauer  
Stiftung