

AUSLANDSINFORMATIONEN



**Der Kampf um
die Demokratie**

AUSLANDSINFORMATIONEN

2|2017

Liebe Leserinnen und Leser,

Demokratie ist keine Selbstverständlichkeit, wie uns ein Blick über den eigenen Tellerrand verdeutlicht. Demokratie muss – frei nach Konrad Adenauer – jeden Tag aufs Neue mit Leben gefüllt und, wo nötig, vehement verteidigt werden, und zwar nach innen wie nach außen. Dieses Diktum des ersten Kanzlers der Bundesrepublik Deutschland ist 50 Jahre nach dessen Tod aktueller denn je, wie Christopher Walker in seinem Beitrag zu dieser Ausgabe verdeutlicht. Wir erleben demnach seit einiger Zeit, wie autoritäre Regime ihren Einfluss zunehmend auch über die eigenen Grenzen hinaus auszudehnen versuchen. Dieser „Globalisierung des Autoritarismus“ gilt es rasch und entschlossen Einhalt zu gebieten.

Anlass zur Sorge sieht angesichts dieser Entwicklungen auch Frank Priess in seinem „Zwischenruf“. Trotzdem wäre es seiner Meinung nach falsch, deswegen die vielen positiven Entwicklungen, die es seit dem Zweiten Weltkrieg in Richtung mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit überall auf der Welt gegeben hat, zu vernachlässigen und auf Differenzierungen zu verzichten.

Wie wichtig starke Zivilgesellschaften sind, wenn demokratische Strukturen entstehen und bestehen sollen, zeigt nicht zuletzt ein Blick nach Lateinamerika, wo nach einer Phase, in der vor allem sozialistisch geprägte Regierungen den Kontinent dominierten, die westlich-liberale Idee inzwischen wieder auf dem Vormarsch ist. Kristin Wesemann und David Brähler zeigen dabei, wie die Zivilgesellschaften von ihren Regierungen mit Nachdruck Problemlösungen und von den etablierten Parteien mehr Mitsprache einfordern.

Auch in der arabischen Welt werden sich – so die Prognose von Edmund Ratka – autoritäre Herrscher auf Dauer nicht halten können. Stattdessen wird langfristig allein schon angesichts der demografischen Entwicklung eine zunehmend vernetzte und nach persönlicher Freiheit und wirtschaftlichen Chancen strebende Jugend die politischen Geschicke bestimmen. In Ansätzen gelungen ist ein demokratischer Wandel aber bisher nur in Tunesien. Das Land dient trotz anhaltender Korruption und einer instabilen Sicherheitslage weiterhin als „Leuchtturm der Hoffnung“, hat es doch gezeigt, dass gesellschaftliche Konflikte auch friedlich verhandelt und neue Kräfteverhältnisse im Dialog austariert werden können.

Unter den Augen der internationalen Öffentlichkeit vollzog auch Myanmar ab 2010 einen politischen Öffnungsprozess, der seinen vorläufigen Höhepunkt Ende 2015 mit den ersten demokratischen

Wahlen seit einem Vierteljahrhundert fand. In der Praxis, so die Bestandsaufnahme von Norbert Eschborn, tut sich die Regierungspartei von Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi indes schwer, die hohen Erwartungen der eigenen Bevölkerung und der internationalen Öffentlichkeit an einen echten demokratischen Umbruch zu erfüllen.

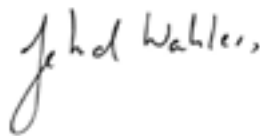
Dass funktionierende Demokratien mitunter mehr erfordern als regelmäßig stattfindende Wahlen, zeigt sich nicht zuletzt auf dem afrikanischen Kontinent. Hier steht eine Riege alternder Langzeitherrscher beispielhaft für den kritischen Zustand der Demokratie. In vielen Ländern Subsahara-Afrikas mischen sich demokratische und autoritäre Tendenzen. Letztlich, so das Fazit von Mathias Kamp, wird die Zukunft der Demokratie in Afrika – ungeachtet der Unterstützung durch außen – primär von den gesellschaftlichen Entwicklungen innerhalb der jeweiligen Länder abhängen.

Insbesondere dort, wo statt Freiheit und Demokratie Unterdrückung und Willkür herrschen, braucht es ein Instrument wie den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Dessen Funktionsfähigkeit bleibt – wie Franziska Rinke et al. in ihrem Beitrag aufzeigen – auch 15 Jahre nach seiner Gründung beschränkt, weil wichtige Staaten noch immer nicht beitreten und andere sogar schon wieder austreten wollen. Politischer Wille ist für den Erfolg der demokratischen Idee allerdings zentral und so wird auch die Frage, welche Rolle der Gerichtshof in Zukunft spielen kann, entscheidend von der Unterstützung starker Mitgliedstaaten abhängen.

Freie Wahlen, starke Zivilgesellschaften, Mechanismen der friedlichen Konfliktlösung und Instrumente zur Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien – die Beiträge zum Themenschwerpunkt dieser Ausgabe machen deutlich, was freiheitliche Demokratie alles ausmacht. Darüber hinaus erinnern sie uns daran, solche Errungenschaften nicht als selbstverständlich hinzunehmen, sie stattdessen jeden Tag aufs Neue mit Leben zu füllen und vehement zu verteidigen, nach innen wie nach außen und – frei nach Konrad Adenauer – bewusst die Freiheit zu wählen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

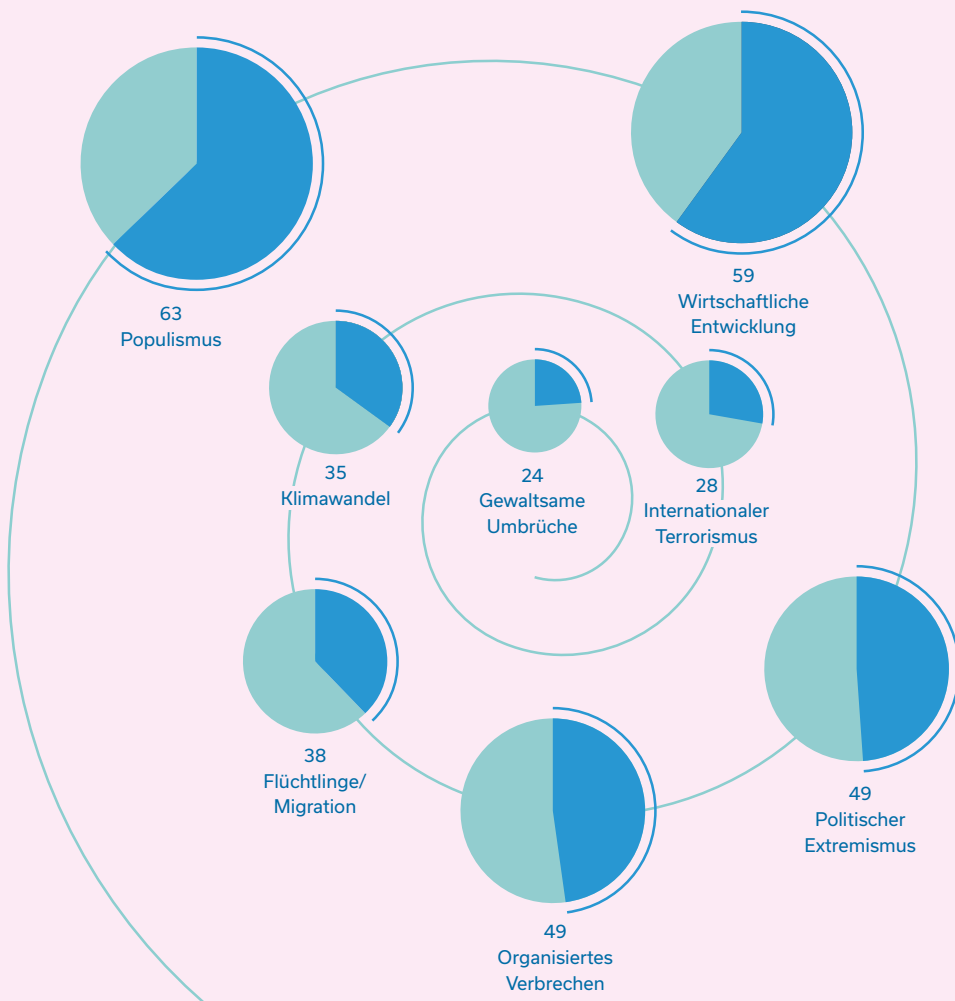
Ihr

A handwritten signature in dark ink, reading "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive, slightly slanted style. Below the signature is a short horizontal blue line.

Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

Populismus: Weltweites Stabilitätsrisiko Nr. 1

„Die politische Stabilität eines Landes kann durch verschiedene Faktoren gefährdet sein. Wie beurteilen Sie den Einfluss folgender Faktoren auf die politische Stabilität in ihrem Land innerhalb der kommenden fünf Jahre?“ **Angaben in Prozent.**



Alle hier verwendeten Zahlen stammen aus dem *Global Future Survey 1/2017* der Konrad-Adenauer-Stiftung, für den mehr als 500 Experten aus rund 100 Ländern nach ihrer Einschätzung zu den wesentlichen Entwicklungen der nächsten fünf Jahre befragt wurden. Rund 63 Prozent sehen dabei im Populismus die größte Gefahr für die Stabilität ihres Landes. Damit liegt

der Populismus in der Risikobewertung noch vor der wirtschaftlichen Entwicklung (59 Prozent), dem politischen Extremismus (49 Prozent) und der organisierten Kriminalität (49 Prozent). Deutlich geringer ausgeprägt sind die Erwartungen eines negativen Einflusses von Migrations- und Flüchtlingsfragen (38 Prozent).

Gegentrend: Die westliche Idee überzeugt nach wie vor

„Freiheit, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Pressefreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung und demokratische Prinzipien sind wichtige Eckpfeiler des westlich-liberalen Demokratie-modells. Wie viel Einfluss westlich-liberaler Ideen erwarten Sie in den nächsten fünf Jahren auf die Politik in Ihrem Land?“ **Angaben in Prozent.**



Allen Unkenrufen zum Trotz: Der Einfluss der westlich-liberalen Idee auf politisches Handeln wird, so die Meinung der Experten, in den nächsten Jahren in fast allen Erdteilen zunehmen. Besonders deutlich ist dieser Trend in Afrika und Lateinamerika. Einzig in Europa sind diejenigen

Experten in der Mehrheit, die einen sinkenden Einfluss westlicher Ideale für wahrscheinlich halten.

Alle Ergebnisse des *Global Future Survey* finden Sie unter: www.kas.de/futuresurvey

Der Kampf um die Demokratie

10 ●

Zwischenruf:

Der Wunsch nach Freiheit lässt sich nicht unterdrücken!

Frank Priess

16 ●

Ein neues Zeitalter des Wettbewerbs

Der autoritäre Internationalismus und sein zunehmendes Drohpotenzial – eine weltweite Herausforderung für die Demokratie

Christopher Walker

28 ●

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

15 Jahre Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)

Franziska Rinke / Arne Wulff / Gisela Elsner /

Simon Bruhn / Marie-Christine Fuchs /

Peter Rimmele / Anna Miriam Schütt /

Hartmut Rank

44 ●

Über den Werdegang einer arabischen Demokratie

Gesellschaftliche Brüche und politische Kompromisse in Tunesien

Edmund Ratka

58 ●

Junger Kontinent, alte Herrscher

Welche Zukunft hat die Demokratie in Afrika?

Mathias Kamp

74 ●

Endlich auf dem richtigen Weg?

In Lateinamerika wirbelt der Wunsch nach mehr Mitbestimmung die Parteiensysteme durcheinander

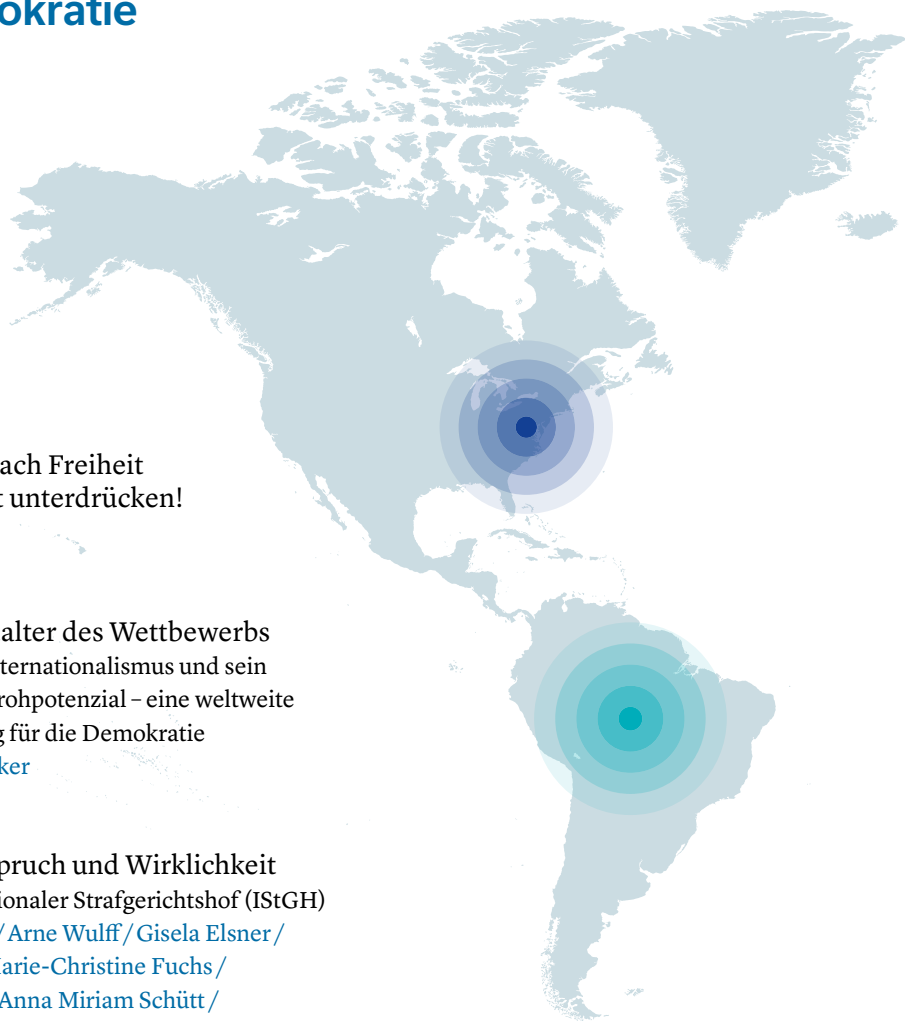
Kristin Wesemann / David Brähler

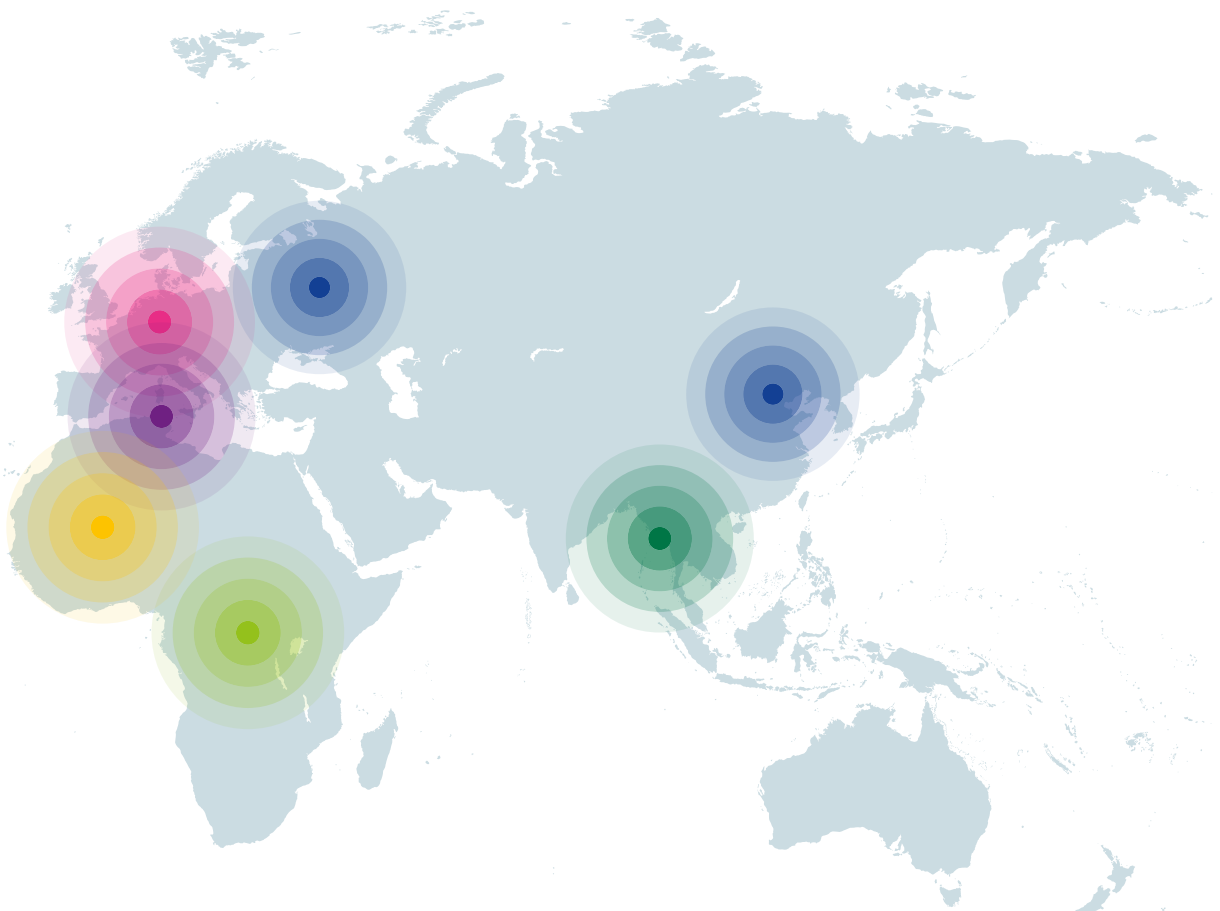
86 ●

Die Kunst der Transition

Bringt der demokratische Übergang echten Wandel für Myanmar?

Norbert Eschborn





WEITERE THEMEN

100 ●
Unheilvolle Allianzen
 Zum Zusammenhang von schwacher
 Staatlichkeit, internationalem Kokainhandel
 und islamistischem Terrorismus in Westafrika
[Isabella Hermann](#)

111 ●
Brexit-Folgenabschätzung
 Zu den Auswirkungen des EU-Austritts
 Großbritanniens auf die europäische
 Außen- und Entwicklungspolitik
[Thomas Henökl](#)



Quelle: © Stoyan Nenov, Reuters.

Zwischenruf

Der Kampf um die Demokratie

Der Wunsch nach Freiheit lässt sich nicht unterdrücken!

Frank Priess

Von einem sich ausbreitenden „autoritären Virus“ spricht Christopher Walker in dieser Ausgabe der Auslandsinformationen (Ai), die sich aus gutem Grund und vielen aktuellen Anlässen mit dem weltweiten Druck auf Demokratie und Rechtsstaat beschäftigt. Und Anlass zur Sorge gibt es wahrlich genug. Es beginnt in unserer Nachbarschaft und reicht bis in die hintersten Winkel der Welt – von hier aus gesehen. Positive Entwicklungen geraten dabei leicht ins Hintertreffen, aber auch sie gibt es. Zudem sieht auf einer längeren Zeitachse nicht alles so negativ aus, wie es momentan vielleicht erscheint: 1963 begann die Konrad-Adenauer-Stiftung ihre internationale Arbeit in Venezuela, Chile und Brasilien – bis 1989 allerdings dauerte es, bis mit Warschau das erste Büro in Mittel-/Osteuropa eröffnet werden konnte, erst Mitte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts folgten ehemals kommunistische Staaten wie Vietnam, Kambodscha oder die Volksrepublik China. Selbst in einem Land wie Mexiko siegte erst im Jahr 2000 auf nationaler Ebene erstmals eine Oppositionspartei. Manchmal braucht es einen langen Atem – und manchmal gibt es auch Rückschläge.

Wir sollten uns zudem hüten, auf Differenzierungen zu verzichten und leichtfertig alle Erscheinungsformen autoritären Gebarens in die gleiche Box zu tun: Es ist schon noch ein Unterschied, ob wir es mit brutalstmöglich vorgehenden totalitären Systemen zu tun haben – „autoritär“ wäre hier als Bezeichnung eine Verharmlosung – oder ob es in demokratischen Ländern Alarmsignale gibt, die eine Einschränkung bürgerlicher Freiheiten andeuten. Zwischen diesen beiden Polen gibt es viel Platz, die augenblicklichen Entwicklungen einzuordnen.

Auch ein Blick auf Gründe, Begründungen und Motive entsprechenden Verhaltens schadet nicht. Wir neigen dazu, den gerade erreichten Stand der Wertediskussion in Deutschland zu verabsolutieren und alle, die – vielleicht noch – nicht so weit sind, für ihre Demokratiedefizite oder mangelnden Respekt vor den Menschenrechten an den Pranger zu stellen. Nicht alle werden

etwa weltweit die Einlassungen des aktuellen rot-rot-grünen Berliner Koalitionsvertrages zu Genderfragen als allgemeinen Maßstab gelten lassen wollen. Man muss nicht steinalt sein, um sich auch bei uns noch an strafrechtliche Normen in Sachen Homosexualität zu erinnern, für die heute Entschädigungen erwogen werden. Auch die familienpolitischen Diskussionen basierten noch vor gar nicht langer Zeit auf ganz anderen Rollenverständnissen, ein Kanzelwort in den Kirchen hatte Gewicht. Nicht überall geht die Abwägung von Individual- und Gemeinschaftsinteressen so eindeutig zugunsten persönlicher Selbstentfaltung aus wie bei uns. Und schon gar nicht ist alles, was konservativ und zu wenig zeitgeistig daherkommt, damit schon irgendwie antidemokratisch. Dass gerade die neue Unübersichtlichkeit viele Menschen verunsichert, die nach klaren Strukturen suchen, auch einmal die Vergangenheit verklären, sie Zuflucht bei denen finden lässt, die „Ruhe und Ordnung“ versprechen, all das verwundert nicht – nicht bei uns und schon gar nicht in Ländern, deren Entwicklung sich nicht in so rasender Geschwindigkeit vollzieht wie in modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften.

Dass der in Westeuropa überholt geglaubte Nationalstaat in turbulenten Zeiten als Beschützer und Rettungsanker gesehen wird, dass Nationalstolz nicht überall so verpönt ist wie bei uns in „fortschrittlichen Kreisen“, das lernen wir ebenfalls gerade neu. Dass der uns human geboten erscheinende Umgang mit Migration anderswo den Begriff des „moralischen Imperialismus“ provoziert, ist dabei schon fast eine Randnotiz – eine aber, die deutlich macht: Nicht automatisch folgen uns alle auf unserem Weg zu dem, was wir als die Verwirklichung westlich liberaler Werte ansehen! Allerdings irritiert es ja traditionell in Deutschland so gut wie niemanden, wenn fast alle anderen anders denken als wir.

Die Wertediskussion muss man umso intensiver führen – nicht immer, wenn jemand bei vielbeachteten Foren „unsere“ Rede hält, sind letztlich auch unsere Inhalte drin. Das setzt voraus, dass man für die eigenen Werte ein klares Koordinatensystem hat – schon den vielzitierten Dialog der

Kulturen kann man nur führen, wenn man mindestens die eigene kennt. Die Leichtigkeit zum Beispiel, mit der religiöse Wertorientierungen als gestrig abgetan werden, macht Europa weltweit zur Ausnahme – Vorreiter würden wohl manche sagen –, aber wer weiß: vielleicht gibt es auch hier spätestens über die stärker werdenden Einwanderergemeinschaften eine religiöse Renaissance bei der Suche nach Orientierung und Sicherheiten. Das macht es nicht obsolet, für eine klare Trennung von Kirche und Staat einzutreten, wie sie sich in Europa über Jahrhunderte und in unterschiedlichen Ausprägungen entwickelt hat. Religionsfreiheit ist ein hohes Gut, das weltweit energisch verteidigt werden muss. Es ist erschreckend, wie religiöser Fanatismus an Boden gewinnt, wie im Namen Gottes Unterdrückung, ja Mord und Totschlag gerechtfertigt werden. Hier muss es gelingen, eine weltweite Koalition für Toleranz zusammenzubringen: Täter und Opfer finden sich in allen Religionen, auch wenn der aktuelle Blick durch die Dominanz speziell des islamistischen Terrors beeinflusst ist.

Besonders schwer ist dabei natürlich der Umgang mit Staaten, die sich bei ihrem Handeln auf letzte religiöse Wahrheiten berufen, religiösen Autoritäten das letzte Wort überlassen, „Abweichler“ rigoros bestrafen und militant versuchen, ihre Normen auch im Ausland verbindlich zu machen. Auch sie haben in der Regel die Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen unterschrieben und sitzen in regelmäßigen Abständen im Menschenrechtsrat der Weltorganisation – Anlass genug, auf robuste Erinnerungen an die entsprechenden Verpflichtungen nicht zu verzichten.

Mutige Menschen in solchen Systemen verdienen unsere besondere Solidarität, die meist schwach entwickelte Zivilgesellschaft und nicht zuletzt junge Menschen als Treiber von Veränderungen sollten gestärkt werden – viele von ihnen setzen nach wie vor auf „den Westen“, auch wenn sie viele Enttäuschungen erlebt haben. Nicht zuletzt die Tendenz, undemokratische Regime, mit denen man verbündet ist, deutlich milder zu behandeln als solche, die man eher als Gegner wahrnimmt, erschüttert die Glaubwürdigkeit.

Das mag man „Realpolitik“ nennen, langfristig zielführend ist es nicht. Stabilität und Demokratie sind keine Gegensätze – und erstere fördert man nicht durch brutale Repression, die im Zweifelsfall langfristig nur die Terroristen der nächsten Generation ausbrütet. Für eine vordergründige Stabilität dann eben kurzfristig mal auf Demokratieförderung, Partizipation und Transparenz zu verzichten, ist gerade für eine demokratische politische Stiftung kein akzeptabler Weg.

Eine Frage ist aber, mit welchen Mitteln Veränderungen erreichbar sind und Einfluss genommen werden kann – die Hebel sind da schon sehr unterschiedlich lang. Nicht immer ist es die fulminante öffentliche Erklärung, die zu Verhaltensänderungen führt, auch wenn es meist wenig hilft, Differenzen nicht auch klar als solche zu benennen. Dazu allerdings braucht es Vertrauen und offene Gesprächskanäle. Autoritäre Regime tendieren dazu, ein allzu samtpfötiges Auftreten als Schwäche zu interpretieren. Mit einem zu devoten Ton wird man nirgendwo Respekt erreichen – und damit letztlich auch das Ziel der Einflussnahme verfehlen. Nicht nur „westliche“ Demokratien haben bekanntlich Interessen: Europa, Amerika, Japan und einige andere sind nach wie vor die größten Geber öffentlicher Entwicklungshilfe, finanzieren in erheblichem Umfang internationale Organisationen, gehören zu den interessantesten Märkten, investieren weltweit, bieten Technologietransfer und sind mit der Offenheit ihrer Hochschulen und Wissenschaft unerlässlich für Innovation, die ihrerseits dauerhaft nur in freien Gesellschaften funktionieren kann. Dass ihr Finanzsystem auch sicherer Rückzugsort für Fluchtgelder aus aller Welt ist und ihre Immobilienmärkte auch die anziehen, die dem „Rechtsstaat“ zu Hause doch nicht vertrauen, sei ebenfalls erwähnt, auch wenn es in diesem Zusammenhang nur begrenzt auf die Habenseite gehört. Daraus lässt sich doch etwas machen!

Nötig wäre natürlich eine gewisse Einigkeit demokratischer Länder im Auftreten, statt opportunistisch kurzfristige bilaterale Vorteile anzustreben, wie das viel zu oft zu beobachten





Orange – die Farbe der Hoffnung: Es ist eine Schutzbehauptung und politische Instrumentalisierung, „Farbenrevolutionen“ als von außen gesteuert und „Arabellionen“ als westliche Verschwörungen darzustellen.

Quelle: © Gleb Garanich, Reuters.

ist – gerade wenn es um wirtschaftlich attraktive „Partner“ geht. Und natürlich muss man nach innen leben, was man nach außen propagiert, und sei es als Mitglied der „Wertegemeinschaft EU“: Gerade sie kann es sich nicht erlauben, hinter eigene Maßstäbe zurückzufallen, und muss problematische Tendenzen im Mitgliederkreis ganz besonders im Auge behalten. Instrumente hat sie dazu eigentlich – wie übrigens auch der Europarat mit seiner Venedig-Kommission. Es wäre fatal, setzte sich der Eindruck durch, als sei die einmalige Erfüllung der Beitrittskriterien der Freifahrtschein dafür, sich anschließend um die

gemeinsamen Werte nicht mehr kümmern und entsprechende Hinweise als Einmischung von außen abtun zu können – verbunden teils mit einem *EU-bashing*, das die Gemeinschaft eher unterhöhlt als fördert. Allerdings sollten die einschlägigen Akteure auch vermeiden, doppelte Standards anzulegen, Gräben unnötig zu verbreitern und Freunde ruppig oder oberlehrerhaft zu behandeln – ruppiger zudem manchmal als solche, die es vielleicht deutlich mehr verdient hätten.

Nach wie vor haben „westliche Werte“, der westliche Lebensstil, die westliche Kultur eine enorme Anziehungskraft – die Zielländer der aktuellen Migration legen davon eindrucksvoll Zeugnis ab. Im *Global Future Survey* der Konrad-Adenauer-Stiftung (s. auch S. 6-7 in diesem Heft) erwarten die über fünfhundert weltweit befragten Experten sogar, dass die westlich-liberale Idee in den kommenden Jahren in fast allen Erdteilen an Boden gewinnen wird. Besonders hoffnungsfroh stimmen diese Einschätzungen für Afrika und Lateinamerika, auch in Asien überwiegen positive Stimmen. Dass einzig Europa von den Experten skeptisch gesehen wird, stimmt nachdenklich: Schwächelt gerade der Kontinent, auf den sich weltweit viele Hoffnungen konzentrieren? Ist es eine gewisse Ermüdung in eher alternden Gesellschaften? Ist es mal wieder „Vorsprung durch Panik“, getrieben von langwierigen wirtschaftlichen Krisen im Süden des Kontinents, Identitätsfragen in der Mitte und im Osten, Sorge mit Blick auf die Bewältigung aktueller Herausforderungen bei der Migration? Hier lohnt sicher ein genauerer Blick, aber auch ein gewisses Selbstbewusstsein: Europa ist stärker, als es vielleicht selbst glaubt – wenn es seine Kräfte bündelt, seine Institutionen stärkt, seine Zusammenarbeit gerade auf den wichtigen Feldern intensiviert. Der Kontinent muss nicht zuletzt wirtschaftlich strahlen und attraktiv sein, will er in den Wertedebatten gehört werden. Attraktive Länder finden Nachahmer, gute Beispiele wirken!

Gerade das wird in autoritären Systemen aller Couleur als Bedrohung gesehen, zumal neue Informationskanäle und soziale Netzwerke Abschottung und Zensur erheblich erschweren oder sogar unmöglich machen. Es ist eine Schutzbehauptung und politische Instrumentalisierung, „Farbenrevolutionen“ als von außen gesteuert und „Arabellionen“ als westliche Verschwörungen darzustellen. Der Veränderungsdruck kommt von innen: Die betroffenen Systeme sind eben für ihre Bürger nicht attraktiv, schon gar nicht für junge Menschen, die ihre Zukunft vor sich haben und diese frei gestalten möchten. Zur Unfähigkeit dieser Staaten, ihren Bürgern wirtschaftliche

Entwicklungsperspektiven zu eröffnen, kommt die Käfigatmosphäre staatlicher Gängelung in allen Bereichen. Irgendwann wird der Druck im Kessel zu hoch, gerade wenn es an Ventilen mangelt, wie sie westliche Demokratien vorweisen.

Da ist es ein Zeichen der Schwäche, wenn mit immer neuen NGO-Gesetzen und Reglementierungen versucht wird, das Wirken der Zivilgesellschaft einzuschränken. Ein Hebel ist dabei, internationale Unterstützung zu limitieren und in den Geruch „ausländischen Agententums“ zu rücken – die Wege zu einheimischer Finanzierung sind meist schon verbaut, die öffentliche Förderung eines lebendigen, pluralistischen Spektrums gemeinnütziger Organisationen gibt es ohnehin kaum –, mindestens aber solche Aktivitäten als unerlaubte Einmischung von außen in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten zu brandmarken. Erstaunlich, wenn solche Argumente auch in Deutschland verfangen und eigentlich ernst zu nehmende Politiker dann schon einmal politische Stiftungen mit islamistischen Sekten vergleichen. Es besteht ganz augenscheinlich Aufklärungsbedarf über die Rolle von Zivilgesellschaften! Natürlich ist es legitim, wenn sich Umweltbewegungen weltweit vernetzen, wenn Antikorruptionsnetzwerke über Grenzen hinweg zusammenarbeiten, wenn Parteienfamilien gemeinsam für ihre Werte werben.

Das Partnerprinzip der Konrad-Adenauer-Stiftung etwa nimmt Anliegen vor Ort auf, sucht Wertegemeinschaft, nimmt einheimische Interessen ernst, exportiert nicht einfach deutsche Modelle in alle Welt. Sie will Dialogpartnerin sein, Angebote machen und ihrerseits von Erfahrungen in anderen Ländern lernen und diese Erfahrungen in die deutsche Debatte zurückbringen. Und einen solchen Ansatz verfolgen viele Organisationen der deutschen internationalen Zusammenarbeit. Ohne solchen Austausch drohen Systeme zu ersticken.

Dies ist kein Plädoyer für Regellosigkeit, Gesetze gibt es bekanntlich auch hier. Nur hilft oft eine formale Gleichsetzung unserer Erfahrungen und Begrifflichkeiten mit denen in anderen Ländern nicht weiter: Natürlich ist, um ein aktuelles

Beispiel aufzugreifen, ein Präsidialsystem nicht unbedingt schlechter als ein parlamentarisches System, natürlich gibt es jede Menge demokratischer Präsidialsysteme. Deshalb muss man genau hinschauen: Wenn ein Präsidialsystem alle Macht bei einer Person konzentriert, die Gewaltenteilung aushebelt, die Unabhängigkeit der Justiz gefährdet, dann wird es gefährlich. Gerade auf Letztere berufen sich autoritäre Systeme gern: nur stimmt eben die Grundvoraussetzung oft nicht. Es wird nicht unabhängig Recht gesprochen – die Konrad-Adenauer-Stiftung hat da etwa in Ägypten ganz eigene Erfahrungen.

Nicht umsonst sind ihre fünf regionalen Rechtsstaatsprogramme ein zentraler Baustein bei der Förderung von Demokratie und *good governance*. Gern geben sich autoritäre Staaten den Anschein rechtsstaatlicher Ordnung – und leider fallen Beobachter im Ausland immer wieder auf solchen Etikettenschwindel herein – zuletzt wieder unschön zu beobachten beim Konflikt des demokratisch legitimierten Parlaments Venezuelas mit dem regimegesteuerten obersten Gericht. Gesetze mit zum Teil gleichem Wortlaut entfalten unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen völlig unterschiedliche Wirkungen: Aktuell etwa werden Anti-Terrorgesetze mancherorts so weit ausgelegt, dass damit auch gleich jede von der Regimelinie abweichende Meinungsäußerung kriminalisiert werden kann – vom investigativ berichtenden Journalisten zum Spion oder Terrorunterstützer ist es so manchmal ein sehr kurzer Weg. Auch Gesetze, die dem Schutz der persönlichen Ehre dienen, gibt es in fast allen Ländern. In manchen aber sind sie bei willkürlicher Auslegung das Instrument, Pressefreiheit komplett zu unterdrücken, spätestens dann, wenn ausgesprochene Geldstrafen Medien um ihre Existenz bringen und jede Verhältnismäßigkeit vermissen lassen. Und wenn alles nicht hilft, hat man oft noch eine willfährige Steuerfahndung bei der Hand. Dann verschwindet jemand wegen vorgegeblicher Steuervergehen im Straflager und der unbedarfte Ausländer denkt vielleicht: Na ja, steuerehrlich sollte man schon sein, mit Politik hat das ja diesmal wohl nichts zu tun.

Pressefreiheit und die Arbeitsmöglichkeiten von Journalistinnen und Journalisten sind insgesamt ein guter Gradmesser für den Stand der demokratischen Entwicklung in einem Land – und da sieht es in der Tat trübe aus, blickt man in die Statistiken von „Reporter ohne Grenzen“ oder *Freedom House*. Wenn die Pressefreiheit eingeschränkt wird, wird immer auch das Recht des mündigen Bürgers beschnitten, sich aus pluralistischen Quellen frei zu informieren und sich ein selbstständiges Urteil zu bilden, die Grundvoraussetzung für eine funktionierende Demokratie. Hier setzen die kontinentalen Medienprogramme der Konrad-Adenauer-Stiftung an, nicht zuletzt investigativer Journalismus und Datenjournalismus sind heutzutage Mittel, für Transparenz zu sorgen, Demokratie möglich und besser zu machen. Auch hier aber gilt: Man muss genau hinschauen, um Manipulationen eines staatlich gelenkten „Journalismus“ zu erkennen, Kampagnen zu identifizieren, Einflussversuche zu benennen. Nicht selten nämlich nehmen Staaten, die Informationsfreiheit zu Hause massiv behindern, alle Möglichkeiten ungehinderter „Öffentlichkeitsarbeit“ im Ausland gerne wahr.

Selbstbewusste Staaten könnten souverän mit Kritik umgehen, bedrohte Autokraten kaufen sich Zeit, indem sie da auf Repression setzen, wo Kooptation und Manipulation nicht mehr wirken. Selbst das aber hindert viele Menschen, gerade jüngere, auch aktuell wieder nicht daran, für ihre Rechte auf die Straße zu gehen, Ungerechtigkeiten anzuprangern, auf Veränderungen zu pochen. Der Freiheitswunsch ist dem Menschen immanent – auf Dauer lässt er sich nicht unterdrücken.

Frank Priess ist stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.



Quelle: © Benoit Tessier Reuters.

Der Kampf um die Demokratie

Ein neues Zeitalter des Wettbewerbs

Der autoritäre Internationalismus und sein
zunehmendes Drohpotenzial – eine weltweite
Herausforderung für die Demokratie

Christopher Walker

Rückblickend wird klar, dass es die Demokratien dieser Welt viel zu lange versäumt haben, das Aufkommen einer neuen Epoche des Wettbewerbs zwischen autokratisch und demokratisch geführten Staaten zur Kenntnis zu nehmen. Dieser Wettbewerb zeigt sich auf zahlreichen Gebieten, nicht zuletzt in der Geopolitik. Umfangreiche Investitionen in die eigenen, autokratischen Formen von *soft power* haben es Regimen wie Russland und China ermöglicht, dem Zusammenhalt und dem Ansehen der westlichen demokratischen Systeme nachhaltigen Schaden zuzufügen.

Nach einer Phase durchaus beachtlicher Erfolge für die Demokratie nach dem Kalten Krieg hat sich das Blatt gewendet. Weltweit verzeichnen einflussreiche, antidemokratische Kräfte Erfolge. In den letzten Jahren haben mächtige staatliche und nichtstaatliche Akteure an Eigendynamik gewonnen, die Gunst der Stunde genutzt und versucht, die liberale Demokratie zu untergraben.

Die demokratiefeindlichen Kräfte beschränken sich hierbei keineswegs auf ein einzelnes Land oder eine Region, wobei sie ihre Lebenskraft aus zahlreichen Quellen beziehen. Zu diesen zählt an erster Stelle eine Gruppe einflussreicher und hochambitionierter autoritär geführter Staaten, die sich unmittelbar als Gegenentwurf zu demokratischen Entwicklungen und Idealen in Stellung gebracht haben. Regime in Russland, China, dem Iran und anderen Ländern investieren ein hohes Maß an Ressourcen und geistiger Energie, um ihren Interessen auf globaler Ebene Gehör zu verschaffen. Ansprechpartner sind hierbei Regierungsformen, die auf politischer Monopolisierung und staatlicher Kontrolle beruhen. Ein weiteres Kriterium ist für sie, dass die tonangebenden autoritären Kräfte prioritär eine Schwächung der Demokratie anstreben und somit die Ideen konterkarieren, die George Kennan in seinem „X-Artikel“ dargelegt hat, in dem er eine Politik der Begrenzung des sowjetischen Einflussbereichs forderte.¹

Bei der Verfolgung ihrer Ziele zeigen sich diese Regime ausgesprochen anpassungsfähig, sie

lernen voneinander und tauschen Know-how und Technologie aus. Sie unterdrücken nicht nur reformorientierte Ideen im eigenen Land, sondern arbeiten zudem ganz aktuell mit Nachdruck daran, ihren politischen Aktionsradius jenseits der eigenen Grenzen neu zu definieren. Angesichts der bislang demonstrierten Hartnäckigkeit autokratischer Systeme sind die Demokratien gut beraten, die Bedrohung der politischen Weltordnung durch diese rücksichtslos expansionsorientierten, korrupten Regime keineswegs zu unterschätzen.²

Zugleich verfolgen freiheitsfeindliche nichtstaatliche Akteure wie ISIS und andere islamistische Extremistengruppen eine ausgeklügelte Strategie zur Zerschlagung der geltenden politischen Ordnung auf globaler Ebene. Demokraten sind hierbei die prioritär erklärten Zielgruppen dieser radikalen Gruppen, deren Gewaltbereitschaft und deren Agieren die staatlichen Strukturen in einem Umfeld bedroht, das sich – nicht zuletzt in vielen Ländern des Nahen Ostens und Afrikas – durch jahrzehntelange autoritäre Missführung geschwächt sieht.

Die fortschreitende Erosion der Demokratie zeigt sich auch in Ländern, die vor nicht allzu langer Zeit als demokratische Hoffnungsträger galten. Der rasche Zerfall der demokratischen Stabilität in Ländern wie der Türkei, den Philippinen, Ungarn, Südafrika, Bangladesch und Tansania zeigt die globale Dimension dessen, was man als einen sich rapide ausbreitenden „autoritären Virus“ bezeichnen könnte.

In ihrer Gesamtheit zeigen sich die auf die Zerstörung der Demokratie hinarbeitenden Kräfte heute machtvoller als je zuvor seit dem Ende des Kalten Krieges. Bei ihrem Einsatz gegen die Demokratie haben die autoritären Kräfte ihre Lernfähigkeit sowie ihr Vermögen, die eigenen Repressions- und Manipulationsmethoden zu verfeinern, diesseits und jenseits der Grenzen ihres Operationsgebietes deutlich demonstriert. Die führenden autoritären Regime wenden beträchtliche Mittel auf, um die von ihnen präferierte Weltanschauung zu verbreiten und ihre Interessen durchzusetzen – über internationale Medien, die Entwicklung umfangreicher, staatlich gestützter digitaler Kapazitäten, staatsnahe politische Einrichtungen und kulturelles Engagement – Faktoren, deren Bedeutung die Demokratien bislang unterschätzt hatten. Schätzungen zufolge belaufen sich zum Beispiel Chinas Investitionen in die Nachrichtenbeschaffung auf internationaler Bühne auf sieben bis zehn Milliarden US-Dollar jährlich³ – Zahlen, die möglicherweise nicht den vollen Umfang der Ressourcen widerspiegeln, die das Land hierfür aufbringt. Angesichts der in den letzten Jahren beobachtbaren Abdrift des europäischen und US-amerikanischen Einflusses ist es für die tongebenden demokratischen Staaten von grundlegender Bedeutung, die eigene Strategie der Passivität ernsthaft zu überdenken, die sie zur Sicherung und Verteidigung demokratischer Ideale und Interessen verfolgt haben.

Ausweitung des autokratischen Einflussbereichs

Es liegt in der Natur autoritärer Regime, gemäßigten politischen Stimmen, die praktikable Alternativen zur vorherrschenden Politik und den politischen Führungen aufzeigen könnten, Artikulationsraum zu verweigern. Autoritäre Führungen zeigen kein Interesse daran, Macht abzugeben, zumal mit Blick auf die massive und ungeahndete Korruption, angesichts derer das politische Gebaren eben dieser Regime zum brutalen Nullsummenspiel verkommt. In einem politischen Klima, in dem transparente Institutionen fehlen, die gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen werden könnten, schlägt



staatliche Korruption zwangsläufig starke und tiefe Wurzeln. Es ist kein Zufall, dass sich Kleptokratie und die Knebelung staatlicher Strukturen gerade in Russland, China, Aserbaidschan, Angola und anderen Ländern mit ähnlichem Bedenklichkeitsgrad fest verankert haben.



Propaganda 1.0: Früher noch in Stein gemeißelt, wird der Kampf um die Deutung historischer Ereignisse heute zunehmend auch im Internet ausgetragen. [Quelle: © Gleb Garanich, Reuters.](#)

Indes werden reformorientierte Politiker, Aktivistinnen und unabhängige Organisationen in einem seit dem Kalten Krieg nicht gekannten Ausmaß ins Visier genommen. Seit mehr als einem Jahrzehnt erhöhen repressive Regime zunehmend den Druck. Diese von *Freedom House* aufgezeigte Entwicklung zeigt sich größtenteils in Ländern,

die ohnehin als „nicht frei“ eingestuft werden – darunter solche einflussreichen Länder wie China, Russland, Saudi-Arabien und der Iran. In einem solchen prononciert repressiven Umfeld dient das geltende Recht den herrschenden Kräften, die ihre Energie auf die nicht hinterfragbare Sicherung der politischen Macht konzentrieren,

als Instrument und nicht als Richtschnur politischen Handelns. Staatlich kontrollierte Medien werden unter diesen Umständen zur Diskreditierung oppositioneller Stimmen genutzt, zur Unterdrückung eines kritischen Diskurses über das politische Konzept und Agieren der Machthaber sowie allgemein zur Schaffung einer parallelen Wirklichkeit für das Publikum. Im Nahen Osten, in Eurasien und in Afrika kann diese Art der politischen Manipulation und der Verdrängung gemäßigter Stimmen die Gesellschaft in einen gefährlichen Kreislauf des Extremismus stürzen – ein Effekt, der sich in so zahlreichen unfreien Gesellschaften bereits zu erkennen gibt. Angesichts der fortgesetzten Unterdrückung dieser Stimmen bis hin zur Zerschlagung unabhängiger Einrichtungen und alternativer Eliten werden sich diese Staaten im Falle des Sturzes ihrer autoritären Führung wesentlich größeren Schwierigkeiten gegenübersehen, wenn es um die Implementierung von Reformen geht.

Seit mehr als einem Jahrzehnt werden repressive Regime immer repressiver.

Mit der systematischen Schwächung des unabhängigen menschlichen und organisatorischen Potenzials im eigenen Lande durch die autokratische Führung zeigt dieser um sich greifende Autoritarismus auch international eine zersetzende Wirkung. Der Grund liegt darin, dass die zunehmend weltweit operierenden Regime, allen voran Moskau und Peking, bestrebt sind, das politische Umfeld jenseits der eigenen Grenzen und entgegen allen Interessen und Idealen der Demokratien umzugestalten. Dies Vorgehensweise ist hierbei unterschiedlich – ein Weg etwa sind Maßnahmen gegen kritische demokratische Institutionen, wie etwa die Medien, sowie ein bestimmtes Agieren bei Wahlen. Beim Kampf gegen die Demokratie haben autoritäre Regime ihre eigenen Wege. Russland nimmt gegenüber der Demokratie eine feindselige und kämpferische Haltung ein, so wie etwa auch die politische Führung im Iran und diejenige in Venezuela.

Die chinesische Regierung verfolgt einen nuancierteren Ansatz bei der Unterdrückung demokratischer Entwicklungen, wiewohl auch sie sich seit der Machtübernahme durch Xi Jinping in diesem Punkt zunehmend aktiver zeigt.

Untergrabung demokratischer Institutionen und Normen

Körperschaften, die auf dem regionalen und internationalen Recht basieren, werden durch autoritäre Regime als Bedrohung wahrgenommen, die jene Einrichtungen überwacht, die für Menschenrechte und Demokratie einstehen und für die Sicherung demokratischer Standards von sensibler Bedeutung sind. Russland, Aserbaidschan und Kasachstan etwa haben versucht, die Arbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in puncto Menschenrechte und Demokratie zu untergraben, indem sie deren Budgets beschränkten und eine echte Wahlbeobachtung – häufig durch den Einsatz von auch falsche Stimmabgaben dulgenden „Zombie“-Wahlbeobachtern – behinderten.⁴ Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE ist zur ständigen Zielscheibe autoritärer Regime unter den 57 OSZE-Staaten geworden. Selbst der Europarat, vor allem dessen Parlamentarische Versammlung, wurde Opfer eines Angriffs, der auf die Schwächung seiner Integrität in Fragen zu Demokratie und Menschenrechtsaktivitäten abzielte.⁵ Venezuela und mit ihm verbündete lateinamerikanische Länder wie Ecuador und Bolivien haben versucht, die Demokratietarbeit der Organisation Amerikanischer Staaten und ihrer Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte zu blockieren.

Diese Regime bilden auch eine Anzahl autoritärer Clubs wie die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), den Golfkooperationsrat und die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU), die danach streben, dem Autoritarismus mittels gesetzter Normen im Sinne von Souveränität, Nichteinmischung und staatlicher Vorherrschaft seine Präferenz zu sichern. Im Nahen Osten hat Saudi-Arabien erfolgreich einen Ansatz verfolgt, den der Gelehrte Frederic Wehrey als

„politisches Stillhalten“ bezeichnet, und hierbei einen hohen politischen und wirtschaftlichen Aufwand betrieben, um jedwede Art echter politischer Reformen in der Region im Keim zu ersticken.⁶ Dieser Schritt ist Teil der regionalen Strategien, die Organisationen in ihrem weiteren Einflussbereich zur Stärkung der inneren Repression verfolgen, indem sie sich mit den Regimen die Nutzung politischer Kontrolltechniken teilen, mit ihnen „Beobachtungslisten“ von Dissidenten austauschen sowie Übereinkommen zur gewalt-samen Abschiebung von als Terroristen gebrand-markten Exilanten und Flüchtlingen fördern.

Ein Paradebeispiel ist die Auseinandersetzung über die im Internet zur Geltung zu bringenden Regeln und Normen. In diesem Bereich arbeiten autoritäre Regime Hand in Hand und plädieren für eine staatliche Kontrolle des Internets, während Privatunternehmen, Zivilgesellschaft und andere nichtstaatliche Stellen von einer Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden sollen. Diese Stoßrichtung auf internationaler Bühne ist als logische Konsequenz der staatlichen Unterdrückung jedweder Form unabhängiger Stimmen und Institutionen im Inland durch autoritäre Systeme zu sehen.

Mit ihrem Eintreten für eine „Internet-Souveränität“ und eine multilaterale Internet-Kontrolle (gegenüber einer Kontrolle durch multiple Interessengruppen) arbeiten autoritäre Regime zielstrebig daran, einen demokratischen Diskurs zu blockieren sowie unabhängige Stimmen im Internet verstummen zu lassen. Routinemäßig sind repressive Regierungen nun zudem bestrebt, restriktive lokale Standards für Plattformen wie Google, Facebook und YouTube mit dem Ziel durchzusetzen, den freien Fluss unabhängiger Nachrichten zu unterbinden. Das Forcieren einer stärkeren Kontrolle des Internets ist nicht nur bei hochrangigen zwischenstaatlichen Organisationen wie der Internationalen Fernmeldeunion, der Zentralstelle für die Vergabe von Internetnamen und -adressen sowie der *Internet Assigned Numbers Authority* zu beobachten, sondern auch auf regionaler Ebene bei Organisationen wie der SOZ und dem Golfkooperationsrat.

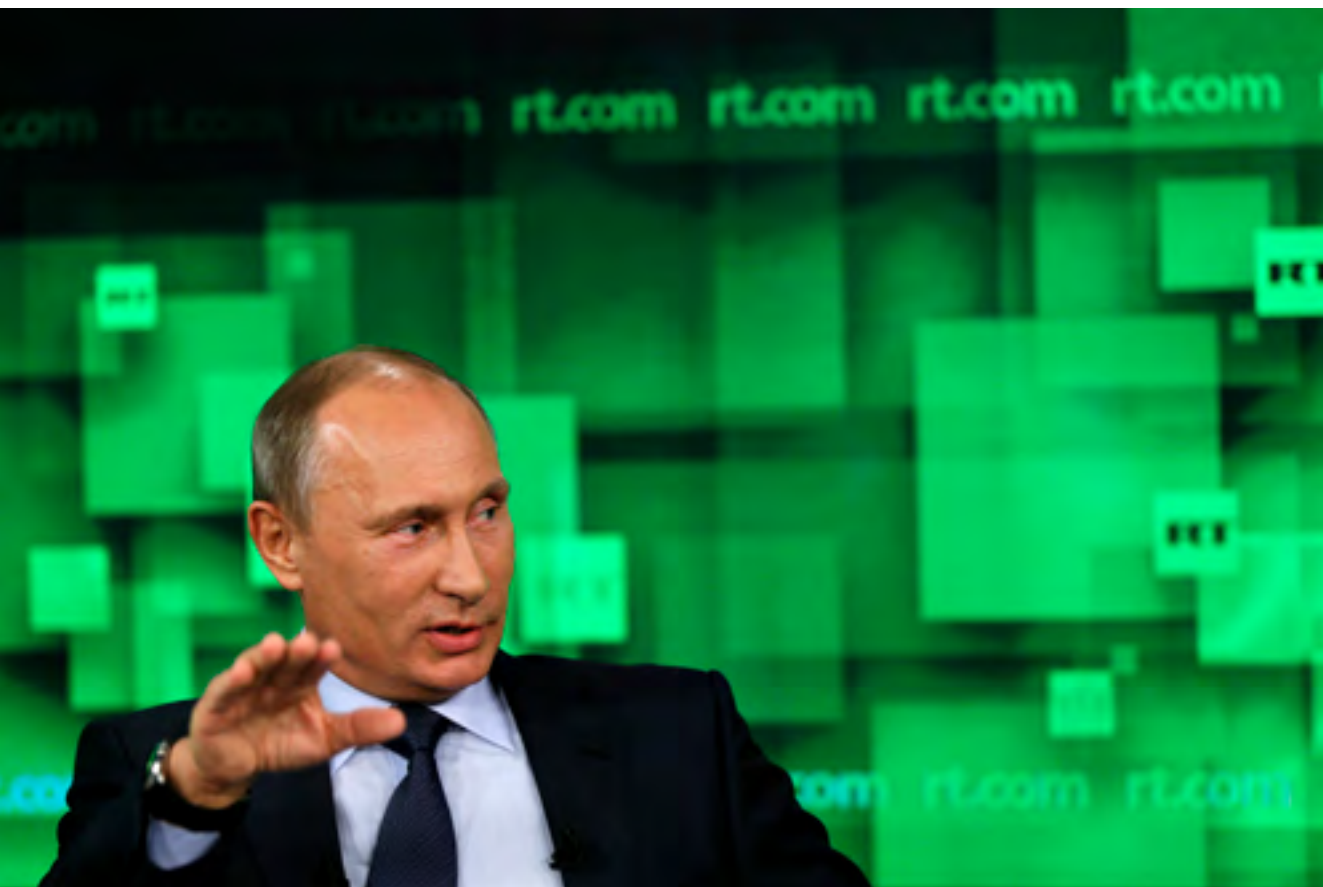
Autokratische Regime versuchen das Internet zu kontrollieren und einzuschränken.

Während die Enthüllungen Edward Snowdens die Aufmerksamkeit auf den umfangreichen Überwachungsapparat der US-amerikanischen Sicherheitsbehörde *National Security Agency* (NSA) lenkten, haben Russland und China ihre eigenen weitreichenden Überwachungssysteme entwickelt, die jenseits des geltenden Rechts und ohne nennenswerte Transparenz operieren. In Russland nutzt der FSB (die Nachfolgebehörde des KGB) das System für operativ-investigative Maßnahmen (SORM) – ein staatliches System zur Überwachung jedweder Form elektronischer Kommunikation –, um alle über russische Netzwerke übermittelten oder empfangenen Daten einschließlich Telefongespräche, Besuche von Webseiten und E-Mails zu sammeln, zu analysieren und zu speichern. Russlands zentralasiatische Nachbarn haben diese auf die Unterdrückung der Freiheit ausgerichteten SORM-Standards übernommen, wobei noch von einer weiteren Verbreitung dieser demokratiefeindlichen Internet-Normen in der Region auszugehen ist. Die Regierungen Chinas und des Iran wiederum haben ihrerseits einige der weltweit repressivsten Techniken zur Manipulation und Überwachung des Internets entwickelt.

Der fortgesetzte Versuch, die Cyber-Normen im Sinne autoritärer Systeme umzugestalten, stellt hierbei lediglich einen Schritt im Rahmen einer umfassenderen Strategie dar, den globalen medialen Raum insgesamt unter Einfluss zu nehmen.

Unterwanderung der Medienlandschaft

Da sich diese Regime des Stellenwerts von Informationen und Ideen bewusst sind, haben sie eine gewaltige Medienmaschinerie in Gang gesetzt, um die Zivilgesellschaft in den Augen einer größeren Öffentlichkeit systematisch zu diskreditieren – und zu delegitimieren. Darüber hinaus haben sie in internationale Mediengesellschaften



Russland heute: Über eigene Medienkanäle versucht insbesondere das Regime von Wladimir Putin, die globale Öffentlichkeit im eigenen Sinne zu beeinflussen. Quelle: © POOL New, Reuters.

mit dem Ziel investiert, Nachrichten über eigene Errungenschaften sowie das angebliche Versagen und die Dekadenz des Westens weltweit zu lancieren. Medienkonzerne wie RT in Russland und CGTN (bis 2017 CCTV) in China verwenden einen Großteil ihrer Sendezeit darauf, die westliche Welt und die Idee der Demokratie infrage zu stellen und anzugreifen. In der fragmentierten Medienwelt unserer Tage haben autoritäre Regime gelernt, die modernen Medien für ihre Zwecke zu nutzen. Sie tätigen umfangreiche Investitionen und bedienen sich der Möglichkeiten der neuen Medienlandschaft, um Unsicherheit zu fördern und Misstrauen zu säen.

Lange haben es die Demokratien – so die Lehre aus den Erfahrungen der Vergangenheit – versäumt, das Aufkommen einer neuen Epoche

des Wettbewerbs zwischen autokratisch und demokratisch geführten Staaten zur Kenntnis zu nehmen. Dieser Wettbewerb zeigt sich auf zahlreichen Gebieten, nicht zuletzt in der Geopolitik. In den letzten Jahren hat Russland häufiger die Muskeln spielen lassen und hierbei auch seine Streitkräfte in Georgien, der Ukraine und Syrien eingesetzt. China hat eine zunehmend harte Haltung im Südchinesischen Meer eingenommen. Und der Iran dient, gemeinsam mit Russland, als rettender Anker für Baschar al-Assad in Syrien.

Es waren indes umfangreiche Investitionen in moderne (nichtkinetische) Instrumente zur Einflussnahme, die diesen Regimen eine Offensive mit derart dramatischen Folgen ermöglicht haben. Vor allem China, Russland und der Iran investieren Milliarden US-Dollar in ihre eigenen

Formen von *soft power* und „öffentlicher Diplomatie“. Im Westen verstehen Analysten diese Investitionen oft falsch, wenn sie glauben, sie dienten allenfalls dazu, das Image der betreffenden Länder aufzupolieren. Das mag für einige Entscheidungsträger in Peking, Moskau und Teheran zutreffen. Doch stellten allein diese Dimensionen angesichts des Ausmaßes an Korruption, Brutalität und Missmanagement in einem jeden dieser Länder eine gewaltige Aufgabe dar.

Das Ziel der Autokraten, die Integrität und das Ansehen der westlichen demokratischen Systeme herauszufordern, hat sich mit der Zeit zu erkennen gegeben. Vor allem Russland versucht, die Demokratien von innen heraus zu destabilisieren. In Deutschland ist der „Fall Lisa“, die Geschichte eines 13-jährigen russlanddeutschen Mädchens, das im Januar 2016 von einer Migrantengruppe in Berlin sexuell missbraucht worden sein soll, bezeichnend für das russische Vorgehen. Die Geschichte war schlichtweg unwahr – eine Erfindung radikaler russischer Medien. Erstmals kolportiert wurde sie auf einer kleinen Webseite für russische Auswanderer in Deutschland, dann aber durch den kremltreuen Kanal Eins aufgegriffen, der von vielen der vier Millionen Mitglieder zählenden russischsprachigen Gemeinde in Deutschland gesehen wird. Dank der Rückenbedeckung durch die staatliche russische Propagandamaschinerie mutierte die Geschichte zu einer beachtlichen Herausforderung für das politische System Deutschlands. Wenn auch nach Ansicht der meisten Beobachter dieser Versuch einer Manipulation durch die russischen Behörden ein Eigentor darstellte, ist der „Fall Lisa“ dennoch ein alarmierendes Beispiel für den Versuch einer autokratischen Beeinflussung eines demokratisch geprägten Umfelds.

Der Vorfall zeigt die Vielschichtigkeit des russischen Ansatzes: Moskaus digitale und traditionelle Medien werden genutzt, um Informationen im öffentlichen Raum zu verbreiten; vom Staat unterstützte Tarnorganisationen, häufig als „GONGO“ (*government organized non-governmental organizations*) bezeichnet, wollen Unsicherheit verbreiten, und andere Organe

werden eingesetzt, um die politische Auseinandersetzung zu manipulieren. Russland tut sich beim skrupellosen Einsatz seiner *soft power* besonders hervor, doch auch andere autokratische Regime nutzen ihre Medien und andere Instrumente zur Einflussnahme im internationalen Rahmen.

Die russischen Versuche zur Beeinflussung der Öffentlichkeit beschränken sich indes nicht darauf, Unsicherheit zu stiften. Die Behandlung diverser Schlüsselthemen steht im Dienste der von Russland offen oder verdeckt unterstützten Informationsstrategie. Von Russland lancierte Nachrichten konzentrieren sich systematisch auf Themen wie den moralischen Verfall in Europa, die russlandfeindliche Haltung der NATO, den bevorstehenden Zusammenbruch des Westens sowie die Schwachpunkte der freiheitlichen Demokratie. Objektive und unabhängige Medien werden oft als unglaubwürdig dargestellt, und die Ukraine nach dem Euro-Maidan wird zynisch entweder als faschistischer oder als zum Scheitern bestimmter Staat beschrieben.

Je raffinierter die Kampagnen russischer Manipulation und Falschinformation werden, desto mehr nehmen sie das Prozedere von Wahlen in demokratischen Systemen ins Visier. Gerade weil Wahlprozesse in Demokratien offen und wettbewerbsorientiert sind und Wahlergebnisse knapp ausfallen können, sind Wahlen anfällig gegenüber äußerer Einflussnahme. Dies gilt umso mehr im digitalen Zeitalter – und Russland hat die Voraussetzung geschaffen, eben diese Verwundbarkeit auszunutzen.

Politiker auf beiden Seiten des Atlantiks haben festgestellt, dass sich Russland aktiv in die jüngsten Wahlen in Frankreich eingemischt hat. Kurz vor der Stichwahl zwischen den Präsidentschaftskandidaten Emmanuel Macron und Marine Le Pen am 7. Mai wurde Macrons Wahlkampfmaschinerie Opfer eines massiven Hackerangriffs, der die Handschrift des Kremls trug. Marine Le Pen vertritt eine offen moskaufreundliche Haltung. Ihr *Front National* hat 2014 einen Kredit im Umfang von mehreren Millionen Euro bei der in Moskau ansässigen Ersten



Hinterm Vorhang: Von „Netzfreiheit“ ist die Volksrepublik weit entfernt. Nicht umsonst ist stattdessen häufig von der „Great Firewall of China“ die Rede. [Quelle: © Aly Song, Reuters.](#)

Tschechisch-Russischen Bank aufgenommen. Ähnliche Befürchtungen wurden im Hinblick auf die für September 2017 vorgesehenen Wahlen zum Deutschen Bundestag geäußert. Bundeskanzlerin Angela Merkel ist bereits das Ziel einer durchaus ernst zu nehmenden Kampagne von Lügengeschichten und Verschwörungstheorien, deren Verbreitung über radikale Internetseiten mit offensichtlichen Verbindungen zu russischen, auf die Lancierung von Falschinformationen konzentrierten staatlichen Stellen erfolgt.⁷

Autokraten üben in zahlreichen Ländern – einschließlich etablierten Demokratien – ihren

Einfluss aus. In den Vereinigten Staaten wird über die von staatlichen chinesischen Konfuzius-Instituten ausgehenden Herausforderungen für Meinungsfreiheit und wissenschaftliche Integrität diskutiert⁸ sowie über die Korruption des Nachrichtensektors durch eine Phalanx staatlich gestützter russischer und chinesischer Medien. In gleicher Weise sehen sich die etablierten Demokratien innerhalb der Europäischen Union Angriffen von russischer Seite in den Bereichen Medien, Kultur und Politik ausgesetzt. Und auch der ideologische Einfluss Chinas in Europa nimmt – parallel zur Ausweitung der Wirtschafts- und Handelstätigkeit des Landes – zu.



Und doch forciert Russland, wie auch China und der Iran, seine Anstrengungen weiterhin. Neue Formen der Einflussnahme zeigen sich derzeit in Lateinamerika, Afrika und Europa, wo Beziehungsgeflechte und Allianzen unter den neuen Rahmenbedingungen stärker umkämpft sind. In großem Stil investieren die Autokratien in internationale Medien, politische Plattformen und Internetdienste – haben sie doch verstanden, dass dies die Felder sind, auf denen der Diskurs der Ideen Kontur annimmt und auf denen die politischen Konflikte unserer Tage ausgetragen und gewonnen werden.

Aktiv im Zuge dieses neuen weltweiten Wettstreits sind die Autokratien vor allem in Regionen, in denen junge, schwache oder nur eingeschränkt funktionierende Demokratien überwiegen sowie demokratische Standards und Werte vehement hinterfragt werden. Die rasche Zunahme des russischen Einflusses in den mitteleuropäischen EU-Staaten hat die Politik unvorbereitet getroffen. Zudem operiert Russland in zunehmendem Maße auf dem Balkan, während China seinen Einfluss in ähnlicher Form in Lateinamerika und Afrika erweitert hat, wo es die eigenen massiven Investitionen im Wirtschaftssektor durch breitgefächerte Initiativen in den Bereichen Medien, Kultur und Bildung flankiert. Mit seiner „16+1“-Initiative ist Peking gerade dabei, sein wirtschaftliches und politisches Engagement in elf EU-Ländern sowie fünf Balkanstaaten zügig zu erweitern.⁹

Politische Prioritäten als Antriebsmotor für die eigenen Interessen

China, der Iran und Russland verfolgen – selbstverständlich – eigene Interessen. Die Vorstöße dieser Regimes in den Bereichen Medien, Menschenrechte und internationale Institutionen verdeutlichen hierbei, dass diese Interessen durch die politischen Überzeugungen der Autokraten geleitet werden, denen eine Vormachtstellung des Staates über alles geht. Dies wird alleine an der Art und Weise deutlich, wie die Regime in Peking, Teheran und Moskau gegenüber Medien und Zivilgesellschaft im eigenen Land verfahren. In einem Zeitalter der Globalisierung

streben ambitionierte Regime, die im Inland ihre eigenen Regeln von Korruption und Knebelung durchsetzen, danach, autoritäres Agieren auch auf internationaler Bühne fest zu verankern. Dieses Bestreben der Autokratien, das internationale Aktionsfeld umzugestalten, berührt wiederum die Interessen der Vereinigten Staaten ebenso wie diejenigen der europäischen Demokratien einschließlich Deutschlands.

Der Umgang mit den neuen Rahmenbedingungen

Die deutliche Zunahme des autokratischen Einflusses fällt in eine Zeit, in der die Europäische Union und die Vereinigten Staaten ihr Engagement zugunsten einer Stärkung der Demokratie und der ihr zugrunde liegenden Ideale zurückfahren. Die führenden autokratischen Regime erweisen sich untereinander als solidarisch und koordinationsbereit – zumindest dann, wenn es darum geht, sich einer weiteren Verbreitung der Demokratie entgegenzustellen. Die Herausforderung durch die Regime in Moskau, Peking und Teheran gewinnt durch die Ausweitung ihres Einflusses über ihre Staatsgrenzen hinaus eine ganz neue Qualität.

Inzwischen verfestigt sich der Eindruck des Zweifels an einem globalen Gleichgewicht der Mächte, ja wir nähern uns womöglich einem neuralgischen Punkt, an dem sich die Waagschale zugunsten der autokratischen Kräfte neigt. Sollte es zu einem solchen Umschwung kommen, würde die Welt, in der wir leben, unzweifelhaft korrupter, instabiler und feindseliger gegenüber den Interessen der EU-Mitgliedsländer wie auch denen der Vereinigten Staaten werden. Die neue Herausforderung durch die demokratiefeindlichen Kräfte bedarf einer ernsten, konzertierten und längerfristig angelegten Reaktion.

Angesichts der wirkmächtigen Kräfte, denen sich die Demokratie gegenüberstellt, wird ein Ansatz kaum erfolgreich sein, der lediglich auf einen Erhalt des Status Quo zielt. Sollten sich die gegenwärtigen Trends als nachhaltig erweisen, werden sie zu einer ernsten Herausforderung der freiheitlichen Ordnung, in die die Demokratien

so viel investiert haben. Dringend bedarf es eines entschlossenen Auftretens, um das Heft des Handelns erneut in die Hand zu nehmen und so demokratische Institutionen und Normen zu verteidigen, den Bereich der Medien zu schützen sowie gemäßigten, reformorientierten Stimmen Gehör zu sichern.

Beinhalten sollte dies erstens die *Bekräftigung demokratischer Ideale und Standards* als Teil einer zielgerichteten Anstrengung, sich mit der autokratischen Herausforderung ideell auseinanderzusetzen. Die führenden Demokratien müssen ihre Ideale erklären und ihre Standards in deutlicher Form abgrenzen. Ansonsten werden dies andere anstelle der Demokratien tun. Autokratische Regime investieren Hunderte von Millionen Dollar in ihre international ausgerichtete Medieninfrastruktur und modernisieren gleichzeitig ihre eigenen Kapazitäten zur Verbreitung autokratischer Sichtweisen und Interessen. Die Demokratien ignorieren dieses Ungleichgewicht und die sich daraus ergebende Gefahr. Sie müssen sich weit mehr als bisher für eine Stärkung des unabhängigen Journalismus und eines moderneren internationalen Nachrichtenwesens einsetzen, das objektive Berichterstattung und Informationen in unfreie Gesellschaften überträgt.

Zweitens wäre die *Wiederbelebung der Demokratie und der Funktion wichtiger Organisationen im Bereich der Menschenrechte*, darunter OSZE und Europarat, zu nennen. Autokratische Regime haben im vergangenen Jahrzehnt konzertierte Anstrengungen zur Aushöhlung solcher Institutionen unternommen. Die der OSZE und dem Europarat angehörenden demokratischen Länder müssen der Demokratie mindestens jenen Stellenwert einräumen, den die Autokratien ihrem autokratischen System in ihren jeweils eigenen regionalen Organisationen wie SOZ und Golfkooperationsrat beimessen. Die Annahme dieser Herausforderung drängt zunehmend bei der Verteidigung von Freiheit und Normen im Bereich des Internets – ein Feld, auf dem sich die Interessen der Autokraten decken und auf dem die Regime in Peking, Moskau, Teheran und Riad autoritäre Normen zu verbreiten suchen.

Bedeutsam wäre drittens die *Schaffung von Gegengewichten* als Reaktion auf die regionalen Aktivitäten Russlands, Chinas und des Iran, die ihre Machtbasis in den Nachbarländern – und darüber hinaus – ausdehnen. Zusätzlich zur Unterstützung der Reformbemühungen jener Kräfte, die innerhalb der töngebenden Länder Russland, China und dem Iran Hilfe suchen, gilt es, sich in Ländern wie dem Irak, dem Libanon, dem Jemen und Afghanistan zu engagieren und Aktivisten sowie Institutionen Hilfe bei der Suche nach Alternativen zu jenen Gruppen zu bieten, die den iranischen Einfluss in der Region forcieren. Und es gilt, unabhängige Organisationen und Menschen in Ländern in direkter Nähe zu Russland zu unterstützen und dergestalt sicherzustellen, dass sich alternative Wege und deren positive Auswirkungen als Gegengewicht zum abgeschotteten, korrupten und zunehmend expansionistischen russischen Regime auf tun.

Demokratien müssen eine besser fundierte, längerfristige Antwort auf die autoritäre Internationale finden.

Viertens wäre eine *Immunisierung demokratischer Gesellschaften* gegenüber dem schädlichen Einfluss immer raffinierter operierender fremder Mächte durch breit gefächerte Ansätze zur Aufklärung einer kritischen Öffentlichkeit vonnöten. Die Demokratien haben die Bedrohung der nationalen Sicherheit bei Weitem unterschätzt, die sich aus dem autokratischen Export manipulierter Medien, subversiver Tätigkeiten im Internet und diversen Formen von Korruption, darunter einer länderübergreifenden, vernetzten Kleptokratie, ergibt. Es bedarf einer ernsthaften, umfassenden Antwort auf diese sich an diversen Fronten zeigende Herausforderung. Initiativen zur Aufklärung der Massen und Eliten gehören ebenso hierzu wie systemische Anstrengungen zur Stärkung demokratischer Gesellschaften gegenüber hochflexiblen Erscheinungsformen von Gefährdung und Piraterie im Internet, aber auch ein deutlich geschärftes Verständnis für die

Bedrohung, der die Demokratien durch moderne Kleptokratien ausgesetzt sind, zu deren wesentlichen Merkmalen eine direkte Verbindung zu autokratischen Regierungssystemen zählt.

Das Phänomen des autoritären Internationalismus ist nicht über Nacht entstanden, vielmehr hat es über Jahre hinweg seine Gestalt angenommen. Jedoch ist inzwischen deutlich geworden, dass der wachsende Ehrgeiz der Autokraten die Demokratie strategisch gesehen in hohem Maße verwundbar gemacht hat. Und eben dies ist der Grund, warum die Demokratien eine fundiertere, längerfristige Antwort finden müssen, wollen sie gegen diese ernst zu nehmende Herausforderung mit ihren zahlreichen Facetten bestehen und ihr erfolgreich begegnen.

Christopher Walker ist Vice President for Studies and Analysis am National Endowment for Democracy in Washington D.C.

- 1 Vgl. Walker, Christopher 2015: The New Containment: Undermining Democracy, *World Affairs*, 178:1, S. 42-51.
- 2 Vgl. Diamond, Larry / Plattner, Marc F. / Walker, Christopher 2016: Authoritarianism goes global: The challenge to democracy, S. 3-19.
- 3 Vgl. Brady, Anne-Marie 2015: China's Foreign Propaganda Machine, *Journal of Democracy* 26:4, S. 51-59.
- 4 Vgl. Walker, Christopher / Cooley, Alexander 2013: Vote of the Living Dead, *Foreign Policy.com*, 31.10.2013, in: <http://atfp.co/2rPx6Gk> [13.05.2017].
- 5 Vgl. Freedom Files Analytical Center 2017: European Values Bought and Sold: An Exploration into Azerbaijan's Sophisticated System of Projecting its International Influence, Buying Western Politicians and Capturing Intergovernmental Organizations, in: <http://bit.ly/2sGuLxm> [13.05.2017].
- 6 Vgl. Wehrey, Frederic 2015: Saudi Arabia's Anxious Autocrats, *Journal of Democracy*, 26:2, S. 71-85.
- 7 Vgl. Nardelli, Alberto; Silverman, Craig 2017: Hyperpartisan Sites and Facebook Pages are Publishing False Stories and Conspiracy Theories About Angela Merkel, *Buzzfeed*, 14.01.2017, in: <http://bzfd.it/2rYE12c> [13.05.2017].
- 8 Vgl. Peterson, Rachele 2017: Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education, The National Association of Scholars, New York.
- 9 Die 16 Länder sind Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.



Der Kampf um die Demokratie

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

15 Jahre Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)

Franziska Rinke / Arne Wulff / Gisela Elsner / Simon Bruhn / Marie-Christine Fuchs /
Peter Rimmele / Anna Miriam Schütt / Hartmut Rank

Als Instrument gegen Gräueltaten, „die das Gewissen der Menschheit zutiefst erschüttern“, wurde 2002 der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) ins Leben gerufen. Mehr als 120 Staaten sind ihm seitdem beigetreten. Trotzdem ringt das Weltstrafericht nach wie vor um Akzeptanz. Einflussreiche Akteure wie die USA, China und Russland sind dem Abkommen bis heute nicht beigetreten, andere denken bereits wieder über Rückzug nach. Wo also steht der IStGH 15 Jahre nach seiner Gründung?

Einleitung

Franziska Rinke

Auch 15 Jahre nach dem Inkrafttreten des Römischen Statuts ringt der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)¹ immer noch weltweit um Akzeptanz. Zwar blickt er mittlerweile auf eine Reihe von durch ihn erlassene Urteile und strafrechtliche Ermittlungen in vielen Teilen der Erde zurück, doch steht der Gerichtshof bis heute vor enormen Herausforderungen.

Am 17. Juli 1998 wurde auf der Staatenkonferenz der Vereinten Nationen in Rom das Abkommen über einen Internationalen Völkerstrafgerichtshof beschlossen. Das sogenannte Römische Statut² wurde von 139 Staaten unterzeichnet und trat 2002 in Kraft, so dass der IStGH seine Arbeit 2003 in Den Haag aufnehmen konnte. Im Unterschied zum Internationalen Gerichtshof ist er nicht Teil der Vereinten Nationen, sondern eine eigenständige Internationale Organisation.³ Können vor dem Internationalen Gerichtshof nur Staaten Partei sein, besteht die völkerrechtspolitische Errungenschaft beim IStGH gerade darin, „dass sich Individuen (unter Aufhebung der Immunität) vor einer unabhängigen richterlichen Institution der Staatengemeinschaft verantworten müssen“.⁴ Dabei soll der IStGH keineswegs nationale Strafverfolgung ersetzen oder überprüfen, sondern er greift nur ein, wenn das betroffene Land nicht in der Lage oder willens ist, Verbrechen der eigenen Staatsangehörigen zu verfolgen.⁵ Aus diesem Grund ist die

Zuständigkeit des IStGH auch auf besonders schwere Verbrechen begrenzt: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und – zukünftig⁶ – Verbrechen der Aggression,⁷ die nach dem Inkrafttreten des Römischen Statuts begangen worden sind.⁸

Bis heute haben insgesamt 124 Staaten den völkerrechtlichen Vertrag offiziell anerkannt.⁹ Jedoch haben ihn nicht alle Unterzeichnerstaaten ratifiziert. So erklärten die USA bereits 2002 offiziell, dass sie eine Ratifizierung nicht beabsichtigen. Ende letzten Jahres wurde eine Austrittswelle befürchtet, nachdem Russland und gleich drei afrikanische Staaten (Südafrika, Gambia und Burundi) offiziell ihren Rückzug ankündigten. Jedoch kam es nicht soweit. Russland hatte das Römische Statut nie ratifiziert, so dass die Erklärung des Rückzugs ohne Folgen bleibt. Gambia hat seine Entscheidung bereits Anfang des Jahres rückgängig gemacht und in Südafrika hat der *High Court* entschieden, dass die Erklärung der eigenen Regierung verfassungswidrig ist.¹⁰ Nichtsdestotrotz darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass weitere Länder öffentlich über einen Rückzug nachdenken¹¹ und bevölkerungsreiche und aufstrebende Länder wie China oder Indien nicht zu den Unterzeichnerstaaten gehören.¹² Wirft man einen Blick auf die Landkarte, zeigt sich schnell, dass der IStGH bereits geografisch in seiner Zuständigkeit eingeschränkt ist. Dieses Argument wird von Gegnern oft angeführt, um die generelle Bedeutung und Berechtigung des IStGH in Frage zu stellen und so die Autorität des Gerichts zu untergraben. Allerdings darf bei

dieser Diskussion nicht vergessen werden, dass der Gerichtshof „seine Gerichtsbarkeit nicht nur ausüben kann, wenn sich ein Verbrechen in einem Staat ereignet, der die Gerichtsbarkeit des IStGH anerkannt hat, sondern auch dann, wenn der mutmaßliche Täter die Staatsangehörigkeit eines dieser Staaten besitzt“.¹³

In den 14 Jahren des Bestehens des Gerichts wurden lediglich sechs¹⁴ Urteile gesprochen, was zu dem oftmals geäußerten Vorwurf der Ineffizienz geführt hat. Die genannte Zahl hat jedoch vor allem mit der Komplexität der Verfahren und der Schwierigkeit der Beweisgewinnung in Krisenregionen zu tun, die entscheidend von der Kooperationsbereitschaft der betroffenen Staaten abhängt.¹⁵ Ein Ermittlungsverfahren (*investigations*) kann auf Initiative eines Vertragsstaates, des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sowie der Anklagebehörde selbst eingeleitet werden. Gegenwärtig sind Ermittlungsverfahren in zehn Fällen eingeleitet worden, wovon acht afrikanische Länder betroffen sind, deren Fälle jedoch überwiegend von den jeweils eigenen Regierungen selbst übergeben worden waren.¹⁶ Die jüngsten Ermittlungen wurden in Georgien eingeleitet. Vorläufige Untersuchungen (*preliminary examinations*) finden derzeit in elf Fällen statt, unter anderem in Afghanistan, Kolumbien, Ukraine, Irak, Nigeria, Kambodscha und Palästina.¹⁷ Zwar zeigt dies einerseits, dass der IStGH seine Aufgabe, der Durchsetzung des Internationalen Strafrechts auf der ganzen Welt gleichermaßen gerecht zu werden, noch nicht im erforderlichen Maße erfüllt hat und auch nicht erfüllen kann. Allerdings ist andererseits der lautstarke Protest vieler Staaten gerade Ende letzten Jahres ein Indiz für die Funktionsfähigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs. Denn würden diese Staaten keine Konsequenzen für etwaiges eigenes Handeln befürchten, bedürfte es keines Austritts.

Die Bemühungen zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs reichen bereits in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zurück. In dem von zwei Weltkriegen geprägten 20. Jahrhundert begünstigte das politische Klima allerdings erst nach dem Ende des Kalten Krieges tatsächlich

eine internationale Einigung. Seitdem ringt der IStGH um seine Akzeptanz und befindet sich in einem ständigen Wechselspiel zwischen staatlicher Souveränität und dem Völkerstrafrecht. Viele sehen sich an letzteres nur gebunden, solange es ihnen einen Vorteil bringt. Hinzu kommt, dass es im internationalen Rechtsgefüge keine Möglichkeiten gibt, durch etwaige Zwangsmaßnahmen die Vertragsländer zur Einhaltung der geltenden Rechtsnormen zu zwingen. Vielmehr beruht das Völkerrecht auf dem Vertrauen darauf, dass sich die Staaten mehr oder weniger freiwillig an diese Norm halten.

Innerhalb weniger Jahre hat sich der IStGH zu einer funktionierenden Institution entwickelt.

Trotz aller Schwierigkeiten stellt das Römische Statut das wichtigste Dokument des Völkerstrafrechts dar, da es mit dem Internationalen Strafgerichtshof eine Institution schafft, die der Umsetzung des internationalen Strafrechts dienen soll. Der IStGH hat sich innerhalb weniger Jahre zu einer funktionierenden Institution entwickelt. Mit seiner Errichtung wurden viele Hoffnungen verbunden, vor allem die nach internationalem Frieden, denn dauerhafter Friede ist ohne Gerechtigkeit nicht möglich.¹⁸

Afrika südlich der Sahara

Arne Wulff

Letzteres war auch Motiv für viele afrikanische Staaten, dem Römischen Statut beizutreten. So entwickelte sich das Verhältnis zwischen Afrika und dem IStGH zunächst vielversprechend.¹⁹ Die Tatsache, dass 34 der 124 Staaten, die das Statut ratifiziert haben, Teil des afrikanischen Kontinents sind, belegt nicht nur deren Willen zur völkerstrafrechtlichen Kooperation, sondern ebenso deren Bedeutung für das Statut und den IStGH. Das ist auch der Grund, warum die aktuelle Diskussion um den Verbleib afrikanischer Staaten mit

so viel Empathie aufseiten sowohl der Befürworter als auch der Gegner geführt wird. Entzündet hat sich die Diskussion an zwei Ereignissen der letzten Jahre.

Im ersten Fall ging es um die Anklagen gegen die seit den Wahlen 2013 als Präsident und Vizepräsident Kenias amtierenden Uhuru Kenyatta und William Ruto. Ihnen und anderen wird vorgeworfen, an der Eskalation der Gewalt, zu der es nach den Präsidentschaftswahlen 2007 kam, maßgeblich beteiligt gewesen zu sein. Sie führte zum Tod von mehr als 1.200 Menschen und der Deportation Hunderttausender. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte ermittelten die Ankläger des IStGH von sich aus und erhoben noch vor den Präsidentschaftswahlen 2013 Anklage wegen Mittäterschaft an Mord, Deportation, Vergewaltigung und Verfolgung. Nach einer Vielzahl von Ermittlungen und Anhörungen zog die Anklagebehörde im Dezember 2014 die Anklage gegen Präsident Uhuru Kenyatta wegen mangelhafter Kooperation seitens der kenianischen Regierung zurück. Ein ähnliches Schicksal nahm das Verfahren gegen Vizepräsident Ruto. Im April 2016 entschied die zuständige Kammer des IStGH, das Verfahren wegen mangelnder Beweise vorerst einzustellen.²⁰ Der andere Fall, der die Gemüter vieler afrikanischer Staatsführer erhitze, ist die Anklage gegen den sudanesischen Präsidenten Omar Hassan Ahmad Al Bashir. Obwohl per internationalem Haftbefehl wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord gesucht, reiste er im Juni 2015 zu einem Gipfeltreffen der Afrikanischen Union (AU) in Südafrika. Angerufen vom *South African Litigation Center* entschied der *High Court of South Africa Gauteng Division* im einstweiligen Verfügungsverfahren, Al Bashir an einer Ausreise aus Südafrika zu hindern.²¹ Südafrikas Regierung setzte sich aber darüber hinweg und gewährte ihm freies Geleit bei seiner Ausreise.

Gerade diese Verfahren gegen amtierende Staatsschefs führten seit 2016 zu Austrittsbeschlüssen und -ankündigungen²², da sich viele Regierungsvertreter selbst bedroht sehen. Die Regierungen der betroffenen Staaten nahmen darüber hinaus die Fälle zum Anlass, die Installation einer eigenen Gerichtsbarkeit zu forcieren. Diese wurde

bereits auf dem AU-Gipfeltreffen in Malabo, Äquatorialguinea, im Juni 2014 beschlossen.²³ Dabei handelt es sich um die Umbenennung des *African Court on Human and People's Rights* in den *African Court of Justice* bei gleichzeitiger Erweiterung um eine *International Criminal Law Section*, also eine Abteilung für internationales Strafrecht, die unter anderem auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Kriegsverbrechen verfolgen und aburteilen darf. Ziel ist es, die aus der Sicht vieler afrikanischer Staaten gegebenen Schwächen des Römischen Statuts zu umgehen. So gewährt das *Malabo Protocol* in Artikel 46 A amtierenden Regierungsvertretern Immunität, die sie vor einer strafrechtlichen Verfolgung schützt.²⁴ Ein solcher *African Court* kann mithin kein adäquater Ersatz für den IStGH sein. Und schließlich bedürfte der *African Court of Justice*, insbesondere die neu zu schaffende Strafrechtskammer, einer gesicherten Finanzierung, zumal die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen besonders kostspielig ist. Angesichts der Tatsache, dass der *African Court on Human and People's Rights* schon jetzt unterfinanziert ist, ist kaum vorstellbar, dass die AU die Mittel für die neu zu bildende Kammer einschließlich einer Anklagebehörde (Artikel 22 A) aufbringt. Letzteres ist möglicherweise auch der Grund dafür, weshalb das *Malabo Protocol* bisher nur von neun Staaten unterzeichnet und von keinem ratifiziert worden ist.²⁵

Immer deutlicher wird, dass sich einige afrikanische Staaten im Zusammenhang mit der Diskussion um einen Verbleib im Römischen Statut in eine Sackgasse manövriert haben. Diskreditieren sie auf der einen Seite den IStGH als Instrument neokolonialer Interessen, das zudem die Integrität von Staatsoberhäuptern verletzt,²⁶ gelingt es ihnen auf der anderen Seite nicht, adäquaten Ersatz durch eine eigene, regionale Gerichtsbarkeit zu schaffen. So wird die beispiellose Kampagne, mit der insbesondere die Regierungen Kenias und Südafrikas, aber auch Burundis und Ugandas gegen den IStGH vorgehen, trotz wiederholter Behandlung der Frage durch die AU voraussichtlich folgenlos bleiben. Abgesehen davon, dass jeder Austritt ohnehin eine separate Entscheidung des jeweils betroffenen Staates voraussetzt und

nicht durch AU-Beschlüsse ersetzt werden kann, haben z.B. Nigeria, Senegal, Kap Verde, Gambia, Liberia, Botswana, Malawi, Tansania und die Demokratische Republik Kongo bereits deutlich gemacht, dass sie einen Austritt ablehnen.²⁷ Mit einem Exodus afrikanischer Staaten aus dem Römischen Statut wird daher in naher Zukunft eben so wenig zu rechnen sein wie mit einer ernst zu nehmenden „afrikanischen Alternative“ zum IStGH.

Asien

Gisela Elsner / Simon Bruhn

Asien steht dem IStGH größtenteils zurückhaltend gegenüber. Dies gilt gerade auch für die Staaten der ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*). So haben nur zwölf Länder in Asien das Römische Statut ratifiziert, davon mit Kamboodscha und den Philippinen lediglich zwei in der ASEAN-Region sowie zwei in Ostasien, namentlich Japan und Südkorea. Beachtenswert ist jedoch, dass Japan, Südkorea und die Philippinen jeweils mit einem der insgesamt 18 Richter am Gerichtshof repräsentiert werden.

Diese Skepsis wird, trotz der offiziellen ASEAN-Verlautbarung aus dem Jahr 2003, der IStGH sei eine positive Entwicklung im Kampf gegen die Straflosigkeit für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord,²⁸ mit verschiedenen Argumenten begründet.

Eine große Rolle bei der Zurückhaltung in Südostasien spielen die Grundsätze der staatlichen Souveränität und der daraus folgenden Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates. Diese Prinzipien werden mit Blick auf die lange Kolonialgeschichte der Region und die zahlreichen ausländischen Interventionen in vielen ASEAN-Mitgliedstaaten als wesentliche Grundlage der zwischenstaatlichen Beziehungen betrachtet. Gleichzeitig dienen sie als Vorwand, um das eigene Desinteresse daran zu verschleiern, die Täter der vom IStGH geahndeten Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Staatliche Souveränität und Nicht-Einmischungsgrundsatz werden nämlich zu

Gunsten etwa der Konfliktlösung im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder des Internationalen Gerichtshofs weitgehend klaglos zurückgestellt. Zudem sind die meisten Staaten der Region an große Teile der Inhalte des Römischen Statuts bereits durch überschneidendes internationales Völkerrecht gebunden, wie etwa die Genfer Konventionen oder die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes.

Des Weiteren wird oft das umstrittene Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Friedenswahrung angeführt. Gerade Staaten, die mit internen Konflikten, etwa mit oder zwischen Rebellengruppen, zu kämpfen haben, befürchten, im Anwendungsbereich des IStGH in der Wahl ihrer Konfliktbeilegungsmaßnahmen eingeengt zu werden. In diesem Zusammenhang wird die Frage laut, ob bei der Aufarbeitung von Konflikten das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit um jeden Preis gilt oder die Wahrung von Frieden Vorrang genießt. Es sei kontraproduktiv, wenn nach der Beilegung interner Konflikte durch angestrenzte Prozesse ein erneutes Aufkeimen von Unruhen zu befürchten sei.

Letztlich sind sicher auch die geringe Zahl der verhandelten und entschiedenen Fälle und der wahrgenommene Fokus auf Afrika entscheidende Faktoren in Asien. So wird der Gerichtshof auch hier als ineffizient angesehen und mangels ausreichender Rechtsprechung eine Rechtsunsicherheit bei der Auslegung des Römischen Statuts beklagt.

Während sich Japan und Südkorea seit ihrem Beitritt sehr engagiert und aktiv eingebracht haben,²⁹ haben die traditionell gegenüber internationalrechtlichen Verpflichtungen aufgeschlossenen Philippinen unter Präsident Rodrigo Duterte eine Kehrtwende vollzogen. Duterte reagierte auf ein kritisches Statement der Anklagebehörde zu seiner Drogenpolitik Ende letzten Jahres mit der Ankündigung, den IStGH verlassen zu wollen.³⁰ Von der Anklagebehörde wurden die systematischen Tötungen philippinischer Drogendealer als ein möglicher Fall für den IStGH ins Spiel gebracht.³¹





Kulturverlust: 2016 wurde Ahmad al-Faqi al-Mahdi, Mitglied der islamistischen Gruppe *Ansar Dine*, wegen der Zerstörung von Kulturgütern in Timbuktu zu neun Jahren Haft verurteilt. [Quelle: © Joe Penney, Reuters.](#)

Gelegentlich wird die mögliche Einrichtung eines *ASEAN Criminal Court* ins Gespräch gebracht.³² Zwar gibt es noch keine offiziellen Pläne diesbezüglich, es ist aber zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten einem eigenen Gerichtshof für die rund 650 Millionen Menschen in der Region

wohlwollender gegenüber stünden als einem Beitritt zum IstGH. An zu verhandelnden Fällen würde es einem solchen regionalen Strafgericht gewiss nicht mangeln. Es kommt immer wieder zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Rahmen ethnischer Konflikte, etwa aktuell

an den muslimischen Rohingya in Myanmar und angrenzenden Ländern. Zudem wird angeführt, dass ein solches Gericht nach Ende der Tätigkeit der Außerordentlichen Kammern in Kambodscha zur Verfolgung der durch die Roten Khmer begangenen Verbrechen (*Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia* – ECCC) in Phnom Penh Anklagen gegen weitere Verantwortliche auf untergeordneten Ebenen der Befehlskette verhandeln könnte.³³

Kambodscha und die asiatische Region insgesamt könnten jedoch auch noch auf andere Weise in den Fokus des IstGH geraten. In einem *policy paper* zu Fallauswahl und -priorisierung³⁴ vom September 2016 deutete die Anklagebehörde an, beispielsweise den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit künftig auch auf Taten zu stützen, die mit Umweltzerstörung, Ausbeutung natürlicher Ressourcen oder illegalen und oft gewaltsamen Enteignungen von Land (*land-grabbing*) einhergehen – ein in Asien weit verbreitetes Problem.

Lateinamerika

Marie-Christine Fuchs

Obwohl es in den vergangenen 20 Jahren eine Vielzahl von Fällen systematisch begangener Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen auf dem lateinamerikanischen Kontinent zu verzeichnen gab, wie z.B. der Fall der 43 getöteten Studenten in Ayotzinapa, Mexiko, der vom mexikanischen Staat bis heute nicht umfassend aufgearbeitet wurde, richtet sich derzeit keines der am IstGH anhängigen Ermittlungsverfahren gegen ein lateinamerikanisches Land. In der Vergangenheit gab bzw. gibt es lediglich in drei Fällen vorläufige Untersuchungen auf dem Kontinent: 2015 wurden die vorläufigen Untersuchungen zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen nach dem Staatsstreich gegen den damaligen Präsidenten Zelaya im Jahre 2009 in Honduras abgeschlossen. Die Anklagevertretung fand nicht genügend Anzeichen dafür, dass während des Staatsstreichs systematisch Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung und Oppositionelle verübt worden waren, womit die Zuständigkeit des

IstGH nicht gegeben war. Dies ist umso befremdlicher, als in diesem armen Land mit der höchsten Mordrate der Welt bis heute schreckliche Verbrechen begangen werden, denen die internationale Gemeinschaft wenig Beachtung schenkt. Die Strafverfolgungsbehörden im Land kommen ihrer internationalen Verpflichtung zur Verfolgung und Bestrafung der im Römischen Statut aufgezählten Verbrechen in Honduras sicherlich nicht in Gänze nach. In Venezuela wurden ebenfalls vorläufige Untersuchungen abgeschlossen, ohne dass es zu einem offiziellen Ermittlungsverfahren kam. Lediglich in Kolumbien gibt es derzeit laufende Untersuchungen. So sind auch in Lateinamerika Stimmen zu hören, die den Fokus des IstGH auf die afrikanischen Länder kritisieren und seine strafrechtlichen Eingriffskompetenzen in Lateinamerika bisher als „stumpfes Schwert“ wahrgenommen haben.

Der anfänglichen Euphorie ist in Lateinamerika Ernüchterung gewichen.

Dabei standen die lateinamerikanischen Staaten – im Gegensatz zu anderen Regionen der Welt – dem IstGH gerade in seiner Anfangsphase mit viel Euphorie und großen Erwartungen gegenüber: Von 22 lateinamerikanischen Ländern haben 17³⁵ das Römische Statut ratifiziert, darunter die geografisch und wirtschaftlich bedeutendsten Länder der Region wie Brasilien, Mexiko, Argentinien, Chile und Kolumbien. Die meisten der lateinamerikanischen Unterzeichnerstaaten taten dies bereits unmittelbar nach Unterzeichnung des Römischen Statuts im Jahre 1998, zuletzt El Salvador im März 2016.³⁶ Zudem war der Kontinent am IstGH stets durch eine Vielzahl von Richtern des Kontinents gut repräsentiert. Auch die derzeitige Präsidentin des IstGH, Silvia Fernández de Gurmendi, stammt aus Argentinien.³⁷

Als es im Weiteren jedoch um die Angleichung des nationalen Straf- und Strafprozessrechts an die Vorschriften des Römischen Statuts ging, war auf dem lateinamerikanischen Kontinent schon

weniger Aktivismus zu verzeichnen. Nur Argentinien, Paraguay, Trinidad und Tobago sowie Uruguay haben entsprechende Kooperationsnormen geschaffen und die komplementäre Zuständigkeit des IStGH gesetzlich festgehalten. In Chile, Kolumbien und Costa Rica wurden lediglich Kooperationsnormen geschaffen.³⁸ Auch haben nur Uruguay – häufig der Vorreiter des Kontinents in Sachen Rechtsstaatlichkeit – und Trinidad und Tobago als einzige lateinamerikanische Länder den 2010 neu geschaffenen Tatbestand der Aggression übernommen.

Wie schon erwähnt, ist Kolumbien das einzige lateinamerikanische Land, in dem die Staatsanwaltschaft des IStGH zurzeit ermittelnd tätig ist. In Kolumbien fanden in diesem Zusammenhang bereits seit 2004 vorläufige Untersuchungen der Staatsanwälte des IStGH statt. Der IStGH geht davon aus, dass vom kolumbianischen Militär, von den Paramilitärs sowie den FARC-Rebellen seit 2002 (dem Inkrafttreten des Römischen Statuts und damit der Begründung der Gerichtsbarkeit des IStGH) systematisch unter anderem Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden. Aufgrund der Subsidiarität des IStGH kam es bis heute nicht zu einer Anklage, da die kolumbianische Staatsanwaltschaft seit 2005 ermittelnd tätig war und es auch schon vor der nun zu schaffenden „Sondergerichtsbarkeit für den Frieden“ zur Aburteilung von insbesondere durch Paramilitärs und Militärs begangenen Verbrechen kam.

Bis heute steht jedoch die Eröffnung eines offiziellen Ermittlungsverfahrens durch den IStGH in Kolumbien wie eine Drohgebärde im Raum und hält die Väter des im Rahmen des 2016 geschlossenen Friedensvertrags mit den FARC-Rebellen geschaffenen Systems der Übergangsjustiz dazu an, dessen Übereinstimmung mit den Normen des Internationalen Strafrechts im Auge zu behalten. So wird z.B. die Vereinbarkeit des Ende Dezember 2016 als Teil des Systems der Übergangsjustiz erlassenen Amnestiegesetzes mit den Vorschriften des Römischen Statuts diskutiert.³⁹ Wegen der bestehenden Unklarheiten des Systems der Übergangsjustiz in Kolumbien kündigte die Chefanklägerin des IStGH bereits im Januar

dieses Jahres ein Eingreifen des Gerichtshofes für den Fall an, dass die effektive Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch die „Sondergerichtsbarkeit für den Frieden“ versage.

Der Fall Kolumbien zeigt sehr anschaulich, dass die genannte Akzeptanz gegenüber dem IStGH auch in Lateinamerika oft dann an ihre Grenzen stößt, wenn Staaten wirklich zur Rechenschaft gezogen werden sollen. Während die Hilfe des Gerichtshofes bei den Gesprächen zur Vorbereitung des Friedensvertrags mit der FARC über Jahre hinweg geschätzt und die Verpflichtung gegenüber dem Gericht betont wurde, wird das mögliche Eingreifen des IStGH nun zumindest teilweise als Einmischung in die staatliche Souveränität empfunden.

Naher Osten / Nordafrika

[Peter Rimmele / Anna Miriam Schütt](#)

Dem IStGH wird in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas mit Skepsis und Vorbehalten begegnet. Obwohl im Verlauf des arabischen Frühlings viele Staaten einen Beitritt zum IStGH ankündigten, sind mit Tunesien und Jordanien lediglich zwei Länder der Mena-Region dem IStGH beigetreten. Zahlreiche weitere Staaten (Ägypten, Algerien, Bahrain, Israel, Jemen, Kuwait, Marokko, Oman, Syrien und die Vereinigten Arabischen Emirate) haben das Römische Statut unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert. Gänzlich abgelehnt wird das Römische Statut von Irak, Katar sowie Libyen.

Dieser Ablehnung vonseiten der Regierungen im Nahen Osten und Nordafrika stehen mehr als 300 zivilgesellschaftliche Organisationen aus der Region entgegen, die der Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof (CICC) angehören.⁴⁰ Daneben haben sich in zehn arabischen Staaten nationale Koalitionen gebildet, die sich aktiv für die Ratifizierung des Römischen Statuts einsetzen und daran arbeiten, ein Bewusstsein für die Arbeit des IStGH zu schaffen.⁴¹

Als eines der wenigen arabischen Länder nimmt insbesondere Jordanien eine aktive Rolle innerhalb des IstGH ein. So hatte das Land in den Jahren 2002 bis 2005 den Vorsitz in der Versammlung der Vertragsstaaten des Römischen Statuts (*Assembly of States Parties to the Rome Statute*, ASP) inne und setzte sich aktiv für den *Trust Fond For Victims* nach Artikel 79 Römisches Statut ein.

Ein Sonderfall in der Region ist der Staat Israel, der einen Beitritt zum IstGH zunächst ablehnte, dann im Jahr 2000 das Römische Statut zwar unterzeichnete, allerdings nicht ratifizierte.⁴² 2002 teilte Israel dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mit, dass es nicht weiter beabsichtige, Mitglied im IstGH zu werden.

Eine Kontroverse erwuchs aus dem Beitritt der Palästinensischen Gebiete zum IstGH. Nachdem der Präsident der Palästinensischen Gebiete, deren Präsident Mahmoud Abbas Ende 2014 die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des IstGH erklärte und im Januar 2015 den Vereinten Nationen die Ratifizierungsdokumente für das Römische Statut vorlegte, wurden die Palästinensischen Autonomiegebiete am 1. April 2015 123. Mitglied des IstGH. Durch ihren Beitritt ist es dem IstGH möglich geworden, Verbrechen, die von Palästinensern oder auf palästinensischem Territorium begangen wurden, zu verfolgen.⁴³ Der Beitritt der Palästinensischen Autonomiegebiete zum IstGH löste in Israel Verärgerung aus, da es sich nun mit Ermittlungen im Zusammenhang mit der *Operation Protective Edge*⁴⁴ konfrontiert sieht. Als Reaktion stornierte Israel die Überweisung von bereits eingenommenen Steuergeldern, die der Palästinenserbehörde zustanden.⁴⁵ Zwar nimmt Israel seit Kurzem zumindest rhetorisch wieder eine gemäßigte Position gegenüber dem IstGH ein,⁴⁶ dies ändert jedoch wenig an der grundsätzlich ablehnenden Haltung des Landes. Dabei beruft sich Israel zum einen auf die Subsidiarität des IstGH, die zur Vorrangigkeit eigener Ermittlungen hinsichtlich des Gaza-Krieges 2014 führe. Zum anderen erkennt Israel Palästina nicht als eigenständigen Staat an und lehnt den Beitritt Palästinas daher ab.⁴⁷

Im Libanon gibt es zwar, wie in vielen Staaten der Region, eine Koalition, die den IstGH befürwortet, allerdings hat die libanesische Republik das Römische Statut nicht unterzeichnet. Hierfür werden verschiedene Ursachen angegeben. Einerseits könnte der intensive Druck seitens der USA auf das Land, das Römische Statut nicht zu unterzeichnen, ein Grund sein. Die USA befürchten, dass Israel bei einem Beitritt Libanons zum IstGH Vorwürfen von Kriegsverbrechen im Rahmen des Libanon-Krieges 2006 ausgesetzt werde. Wie viele Regierungen in der Region, könnten andererseits auch libanesische Politiker ein Verfahren gegen sich befürchten. Die Bereitschaft der Staaten, das Römische Statut zu unterzeichnen oder zu ratifizieren, ist daher gering.⁴⁸

Häufig wird zudem die Meinung vertreten, der IstGH sei lediglich ein weiteres Instrument internationalen Rechts, das von Großmächten kontrolliert wird.⁴⁹ Die Rolle des Sicherheitsrats in Ermittlungen des IstGH wird besonders kritisch gesehen, da dadurch die fünf permanenten Mitglieder Einfluss auf den IstGH nehmen können, um eigene politische Ziele zu verwirklichen und unter dem Vorwand des Schutzes von Menschenrechten dem Nahen Osten westliche Werte aufzuzwingen.⁵⁰ Diese Einstellung wurde insbesondere in der Ablehnung der Verurteilung des sudanesischen Staatspräsidenten Umar al-Bashir im Jahr 2009 durch viele arabische Staaten deutlich. Gleichzeitig werden verschiedene Handlungen Israels als Kriegsverbrechen angesehen, was zum Eindruck eines Ungleichgewichts in der Bewertung arabisch-muslimischer und israelisch-westlicher Handlungen geführt hat.⁵¹ Hier bleibt ein Ergebnis der seit Januar 2015 andauernden Voruntersuchungen des IstGH zu den Vorgängen in Gaza, dem Westjordanland und Ost-Jerusalem abzuwarten.⁵²

In den letzten Jahren sind jedoch auch dem IstGH positiv gestimmte Tendenzen spürbar. Ein erster Schritt dahingehend war eine Konferenz des IstGH in Doha im Jahr 2011: Hatten sich viele arabische Staaten zwei Jahre zuvor offen gegen den IstGH gewandt und dem Sudan ihre Unterstützung ausgesprochen, kam es zu zahlreichen Sympathiebekundungen sowie konstruktiven

Debatten zur Struktur und Arbeitsweise des IstGH.⁵³ Auch weiterhin nimmt das Interesse an der Arbeit des IstGH zu.⁵⁴

Derzeit fordern viele Stimmen vom IstGH die Verfolgung der Verbrechen des sogenannten Islamischen Staates (IS), die durch Kämpfer des IS in den vergangenen Jahren begangen worden sind. Diese erscheinen als genau die Art von Verbrechen, für die der IstGH geschaffen worden ist. Die Chefanklägerin verkündete dazu jedoch öffentlich, dass der IstGH weder berechtigt sei, Kriegsverbrechen in Irak oder Syrien zu verfolgen, noch, dass der IstGH dies ohne Zuweisung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen tun würde.

Südosteuropa

Hartmut Rank

Anders als beispielsweise in Osteuropa haben fast alle südosteuropäischen Länder das Römische Statut nicht nur unterzeichnet, sondern auch ratifiziert. Als einzige Ausnahme in der Region ist die Republik Kosovo noch kein Vertragsstaat, was in erster Linie mit ihrer noch immer eingeschränkten internationalen Anerkennung zu erklären ist.

In der Region Südosteuropa⁵⁵ kam es Ende des 20. Jahrhunderts aufgrund der ethnischen Vielfalt und der damit verbundenen kriegerischen Auseinandersetzungen, insbesondere im Zuge der Auflösung Jugoslawiens, zu zahlreichen Straftaten aus dem Katalog des Römischen Statuts. Diese wurden jedoch nicht durch den IstGH strafrechtlich aufgearbeitet, sondern hauptsächlich durch den bereits 1993 geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (besser bekannt unter den umgangssprachlichen Bezeichnungen „Haager Tribunal“ oder „Jugoslawientribunal“). Dies lag insbesondere daran, dass erst 2002 die nötige Mindestzahl von 60 Ratifizierungen des Römischen Statuts erreicht wurde. Für Straftaten, die vor diesem Zeitpunkt verübt worden sind, hat der IstGH keine Zuständigkeit.

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien ist ein sogenannter Ad-hoc-Strafgerichtshof, der direkt von den Vereinten Nationen errichtet wurde⁵⁶ und somit (anders als der IstGH) nicht auf einem eigenen völkerrechtlichen Vertrag beruht. Rechtsnachfolger dieses nicht ständigen Strafgerichtshofs ist der 2012 gegründete Internationale Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe, der die Arbeit verschiedener dieser Höfe (darunter desjenigen für das ehemalige Jugoslawien), also insbesondere noch laufende Rechtsmittelverfahren, zu Ende bringen soll.

Der IstGH wird in Südosteuropa akzeptiert, obwohl er in der Rechtspraxis bisher keine Rolle spielt.

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien war über viele Jahre in den Medien präsent: Der wohl prominenteste Angeklagte war der ehemalige jugoslawische und später serbische Präsident Milošević. Gegen mehr als 100 Personen wurde vor diesem Gerichtshof Anklage erhoben und Dutzende wurden auch zu mehrjährigen Freiheitsstrafen verurteilt.⁵⁷

Demgegenüber spielt der IstGH in der Rechtspraxis Südosteuropas bislang praktisch keine Rolle. Es wäre jedoch ein Trugschluss zu glauben, der IstGH sei in der Region gescheitert. Vielmehr hat gerade die Tätigkeit der in den 1990er Jahren gegründeten Ad-hoc-Strafgerichtshöfe die ohnehin schwierigen Diskussionen um die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs beschleunigt.⁵⁸ Auch die fast ausnahmslose Ratifizierung des Römischen Statuts durch die Staaten der Region ist ein Beleg für die Akzeptanz des IstGH. Darüber hinaus haben bislang bereits drei südosteuropäische Staaten (Albanien, Kroatien, Mazedonien) die nötigen Änderungen zur Erweiterung des Straftatbestandes der Aggression ratifiziert.⁵⁹



Srebrenica: Die im Zuge der Jugoslawienkriege begangenen Straftaten kamen für den IStGH noch zu früh. Sie wurden stattdessen durch das sogenannte Jugoslawientribunal, einen Ad-hoc-Strafgerichtshof, aufgearbeitet.
Quelle: © Damir Sagolj, Reuters.

Neben den beschriebenen internationalen Gerichtshöfen bestehen „internationalisierte“ Strafgerichte (*hybrid courts*). Dies sind nationale Gerichte, die unter internationaler Beteiligung über Kriegsverbrechen urteilen. So gibt es die Kammer für Kriegsverbrechen in Bosnien-Herzegowina und seit Ende 2016 die Sonderkammern

und die Sonderstaatsanwaltschaft für das Kosovo in Den Haag, um den Kosovo-Krieg weiter unter internationaler Beteiligung gerichtlich aufzuarbeiten.⁶⁰ Beide Gerichtsformen stehen jedoch in keinem Zusammenhang zum IStGH, auch wenn die Zielrichtung eine ähnliche ist.



Viele der noch jungen südosteuropäischen Verfassungen sehen – wie das deutsche Grundgesetz auch – Immunitätsregelungen von Amtsträgern vor. Das Römische Statut kennt eine solche Privilegierung beispielsweise von Staatspräsidenten, Mitgliedern von Regierungen oder dem Parlament sowie Richtern nicht.⁶¹ Problematisch

waren diese Regelungen in Ländern, die eine absolute Immunität vorsahen, beispielsweise in Bulgarien. 2003 änderte Bulgarien aus diesem Grund seine Verfassung – insbesondere aber auch im Zusammenhang mit den damals noch laufenden Verhandlungen des EU-Beitritts.⁶² In Albanien hingegen kam es zu keiner Änderung der Verfassung im Rahmen der Anpassung an das Römische Statut.⁶³ Allerdings entschied das albanische Verfassungsgericht im Jahr 2002, dass die Verfassung mit dem Römischen Statut vereinbar ist.⁶⁴ Ausschlaggebend ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Immunität unter bestimmten Voraussetzungen aufgehoben werden kann. Ist dies der Fall, birgt das politisch im Ernstfall ein erhebliches Konfliktpotenzial, reicht aber für die Umsetzung des Römischen Statuts in nationales Recht aus.

Schluss

Franziska Rinke

Ein Blick auf die verschiedenen Weltregionen hat gezeigt, dass die Entwicklung in Bezug auf den IstGH ganz unterschiedlich verlaufen ist. Die Staaten Afrikas südlich der Sahara, Südosteuropas und Südamerikas sind stark vertreten, wohingegen die Länder Asiens und des Nahen Ostens/Nordafrikas dem IstGH mit großer Skepsis gegenüberstehen. Die Probleme und Streitfragen im Umgang mit dem IstGH sind weltweit jedoch die gleichen. Im Zentrum steht jeweils die Frage um die eigene staatliche Souveränität. Auf einzelne Regionen beschränkte, eigenständige Strafgerichtshöfe sind als Alternative zum IstGH im Gespräch, konnten sich aber bisher weder in Afrika noch in Asien durchsetzen.

Für die Zukunft des IstGH wird entscheidend sein, welchen Rückhalt er durch seine Mitgliedstaaten erfährt und in welchem Maße er sich von dem Vorwurf freimachen kann, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere Delikte schwerpunktmäßig nur auf dem afrikanischen Kontinent zu ermitteln. Zudem sollten insbesondere die Vereinigten Staaten und Russland als Siegermächte des Zweiten Weltkrieges ihre Haltung überdenken, da der IstGH auch als

„Fortsetzung des Erbes von Nürnberg“ gesehen wird.⁶⁵ Die Vereinigten Staaten gingen sogar soweit, mit mehr als 100 Staaten bilaterale Abkommen zu schließen, die vorsehen, dass Amerikaner nicht der Gerichtsbarkeit des IStGH überstellt werden dürfen.⁶⁶ Es reicht nicht aus, Verfahren gegen die Verletzung von Recht und Gerechtigkeit nur gegen Drittstaaten zu unterstützen und eventuelle eigene Verstöße der internationalen Gerichtsbarkeit zu entziehen. Gravierende Menschenrechtsverletzungen gibt es weltweit. Erklärtes Ziel muss es daher sein, dass der IStGH durch alle Staaten anerkannt wird, um seine vorgesehene universelle Gerichtsbarkeit ausüben zu können.

Dr. Franziska Rinke ist Koordinatorin für Rechtsstaat und Rechtspolitik im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Arne Wulff ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Nairobi, Kenia.

Gisela Elsner ist Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Singapur.

Simon Bruhn ist Rechtsreferendar im Rechtsstaatsprogramm Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Singapur.

Dr. Marie-Christine Fuchs ist Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bogotá, Kolumbien.

Peter Rimmele ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung im Libanon. Er war bis Ende April 2017 Leiter des Rechtsstaatsprogramms Naher Osten und Nordafrika.

Anna Miriam Schütt ist Rechtsreferendarin im Rechtsstaatsprogramm Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Beirut, Libanon.

Hartmut Rank ist ab August 2017 Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bukarest, Rumänien.

- 1 Offizielle Internetseite des IStGH: <https://icc-cpi.int> [21.06.2017].
- 2 IStGH 2011: Rome Statute of the International Criminal Court, in: <http://bit.ly/2rFKHPz> [21.06.2017].
- 3 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) 2013: Internationale Gerichtsbarkeit, 11.11.2013, in: <http://bpb.de/52814> [21.06.2017]. Der Internationale Gerichtshof wurde 1946 gegründet und ist ein Teil der Vereinten Nationen mit Sitz in Den Haag. Er besteht aus 15 Richtern und Richterinnen. Vgl. Schneider, Gerd / Toyka-Seid, Christiane 2017: Internationaler Gerichtshof, bpb, in: <http://bpb.de/161246> [21.06.2017].
- 4 Vgl. bpb, N. 3.
- 5 Annan, Kofi 2016: Gerechtigkeit ohne Grenzen, Süddeutsche Zeitung, 26.11.2016, in: <http://sz.de/1.3266629> [21.06.2017]; Art. 17 Abs. 1 (a) Römisches Statut, IStGH, N. 2.
- 6 Das Verbrechen der Aggression wurde auf der 1. Überprüfungskonferenz zum Römischen Statut in Kampala im Juni 2010 im Konsens von den Vertragsstaaten definiert, gleichzeitig wurden die recht komplizierten Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit festgelegt. Am 26.06.2016 ratifizierte Palästina als 30. Staat die Ergänzungen zum Römischen Statut. Damit ist zunächst eine notwendige Bedingung für die Gerichtsbarkeit über das Aggressionsverbrechen eingetreten. Darüber hinaus ist nach dem 01.01.2017 ein weiterer Beschluss mit einer Zweidrittel-Mehrheit der Vertragsstaaten notwendig, um die Gerichtsbarkeit zu aktivieren. Vgl. Auswärtiges Amt 2015: Internationaler Strafgerichtshof, 15.07.2015, in: <http://bit.ly/1Glthqd> [21.06.2017]; IStGH 2016: State of Palestine becomes thirtieth State to ratify the Kampala amendments on the crime of aggression, 29.06.2016, in: <http://bit.ly/2tNn9sX> [21.06.2017]; Art. 15^{bis} Abs. 2 und Art. 15^{ter} Römisches Statut, IStGH, N. 2 („Der Gerichtshof kann seine Gerichtsbarkeit nur über Verbrechen der Aggression ausüben, die ein Jahr nach Ratifikation oder Annahme der Änderungen durch dreißig Vertragsstaaten begangen werden.“); Art. 15^{bis} Abs. 3 Römisches Statut, IStGH, N. 2 („Der Gerichtshof übt seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression in Übereinstimmung mit diesem Artikel vorbehaltlich eines Beschlusses aus, der nach dem 1. Januar 2017 mit derselben Mehrheit von Vertragsstaaten zu fassen ist, wie sie für die Annahme einer Änderung des Statuts erforderlich ist.“).
- 7 Ausführlich zur Definition und den Bedingungen der Ausübung der Gerichtsbarkeit vgl. Ambos, Kai 2010: Das Verbrechen der Aggression nach Kampala, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 5:11, S. 649-668, in: <http://bit.ly/2sYTro1> [22.06.2017].
- 8 Vgl. Art. 5 und 11 Römisches Statut, IStGH, N. 2; bpb, N. 3.
- 9 Eine Übersicht der Staaten, die das Römische Statut unterzeichnet haben, ist zu finden unter VN: Treaty Collection, 10. Rome Statute of the International Criminal Court, in: <http://bit.ly/2sTIQLg> [21.06.2017].

- 10 The High Court of South Africa Gauteng Division erklärte die Entscheidung der Regierung in Bezug auf den Rücktritt vom Römischen Statut für verfassungswidrig, weil es die Regierung unterlassen hatte, darüber einen Parlamentsbeschluss einzuholen. Vgl. The High Court of South Africa Gauteng Division, Pretoria, 22.02.2017, Case No: 83145/2016.
- 11 Die Regierungen Kenias, Ugandas und Namibias erklärten ebenfalls ihre Absicht ebenso wie die Philippinen, den IstGH zu verlassen. S. Abschnitt Asien. Vgl. Momoh, Mohammed 2016: Nigeria will not leave ICC, says Minister, in: The Standard, 29.04.2016, S. 42.
- 12 Die beiden Giganten des Kontinents – China und Indien – wurden als Beobachter der Versammlung der Mitgliedstaaten (*Assembly of States Party*) eingeladen. Eine Unterzeichnung des Statuts erscheint dadurch aber nicht wahrscheinlicher, was eine positivere Entwicklung in der Region mit Sicherheit verhindert.
- 13 Vgl. bpb, N. 3.
- 14 Insgesamt gab es bisher neun Verurteilungen und einen Freispruch. Am 14.03.2012 erließ der IstGH sein erstes Urteil gegen den ehemaligen Milizenführer Thomas Lubanga Dyilo, der wegen der Rekrutierung und Verwendung von Kindersoldaten zu 14 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde.
- 15 Vgl. Hoven, Elisa 2017: Geschwächte Richter, in: Die Zeit, 05.01.2017, S. 14.
- 16 Eine Übersicht über die „situations under investigation“: IstGH, in: <https://icc-cpi.int/pages/situations.aspx> [21.06.2017].
- 17 Eine Übersicht über die „preliminary examinations“: IstGH, in: <https://icc-cpi.int/pages/preliminary-examinations.aspx> [21.06.2017].
- 18 „Ohne Gerechtigkeit kann es keinen dauerhaften Frieden geben. [...] Frieden und Gerechtigkeit sind somit zwei einander ergänzende Anforderungen“, heißt es in der Erklärung von Kampala [...].“ Schabas, William A. 2013: Kein Frieden ohne Gerechtigkeit? Die Rolle der internationalen Strafjustiz, Hamburg, S. 67.
- 19 Vgl. Werle, Gerhard/Vormbaum, Moritz 2015: Afrika und der Internationale Strafgerichtshof, in: JuristenZeitung 70:12, S. 581-588, hier: S. 581.
- 20 Vgl. Spiegel Online 2016: Verbrechen gegen die Menschlichkeit: Haager Strafgericht beendet Prozess gegen Kenias Vize-Präsident, 05.04.2016, in: <http://spon.de/aeIx2> [21.06. 2017].
- 21 „President Omar Al-Bashir of Sudan is prohibited from leaving the Republic of South Africa until a final order is made in this application, and the respondents are directed to take all necessary steps to prevent him from doing so.“ The High Court of South Africa Gauteng Division, Pretoria, 14.06.2015, Case No: 27740/15.
- 22 Siehe Einleitung.
- 23 Vgl. AU 2014: Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, 27.06.2014, in: <http://bit.ly/2tsYtX7> [21.06.2017].
- 24 So heißt es dort wörtlich: „No charges shall be commenced or continued before the Court against any serving AU Head of State or Government, or anybody acting or entitled to act in such capacity, or other senior state officials based on their functions, during their tenure of office.“ Vgl. AU, ebd., Art. 46 A^{bis} Immunities.
- 25 Vgl. AU, N. 23. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Staaten Guinea-Bissau, Mauretanien und São Tomé und Príncipe keine Mitgliedstaaten des Römischen Statuts sind (VN, N. 9).
- 26 Tull, Denis M./Weber, Annette 2016: Afrika und der Internationale Strafgerichtshof. Vom Konflikt zur politischen Selbstbehauptung, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, 03/2016, S. 16, in: <http://bit.ly/2rTTZMI> [21.06.2017].
- 27 Vgl. Momoh, N.11, S. 42; vgl. The Guardian 2017: African leaders plan mass withdrawal from international criminal court, 31.01.2017, in: <http://bit.ly/2keZSMK> [22.06.2017]; vgl. Sendker, Marion 2017: Austritte beim IstGH. Nicht mehr als ein bedeutender Rückschritt (Interview mit Gerhard Kemp), Legal Tribune Online, 02.01.2017, in: http://lto.de/persistent/a_id/21623 [22.06.2017].
- 28 „15 Ministers acknowledged that the establishment of the International Criminal Court is a positive development in the fight against impunity for crimes against humanity, war crimes and genocide.“ Vgl. ASEAN 2003: 14th EU-ASEAN Ministerial Meeting Brussels, 27-28 January 2003, in: <http://bit.ly/2rUtk1T> [22.06.2017].
- 29 Vgl. Dukalskis, Alexander 2015: Northeast Asia and the International Criminal Court: Causes and Consequences of Normative Disposition, Seoul.
- 30 Vgl. Frankfurter Allgemeine 2016: Auch Philippinen drohen mit Austritt aus Weltstrafgericht, Frankfurter Allgemeine, 17.11.2016, in: <http://faz.net/-hzv-8nh3b> [22.06.2017].
- 31 Vgl. IstGH 2016: Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda concerning the situation in the Republic of the Philippines, 13.10.2016, in: <http://bit.ly/2sTx96x> [22.06.2017]. Zudem wurde Ende April bekannt, dass ein philippinischer Anwalt ein Verfahren gegen den Präsidenten Rodrigo Duterte am IstGH wegen der gezielten Ermordung von Drogenhändlern und Kleinkriminellen erreichen möchte und zu diesem Zweck umfangreiche Beweismaterialien am Gericht einreichte. Vgl. taz. die tageszeitung 2017: Anwalt will Präsident vor Gericht bringen, 25.04.2017, S. 11, in: <https://taz.de/!5399657> [21.06.2017].
- 32 Zum Beispiel in jüngerer Zeit vgl. Hunt, Luke 2016: Time for an ASEAN Criminal Court? A look at a proposal for the regional grouping, The Diplomat, 16.12.2016, in: <http://bit.ly/2sX5qmc> [22.06.2017].

- 33 Das ECCC (auch *Khmer-Rouge-Tribunal*, KRT, genannt) wurde 2006 gemeinsam von den Vereinten Nationen und Kambodscha eingerichtet. Es setzt sich aus kambodschanischen und ausländischen Richtern zusammen. Es ist beschränkt auf Taten der Hauptverantwortlichen und Führungsmitglieder der Roten Khmer, die zwischen dem 17.04.1975 und dem 06.01.1979 begangen worden. Den Roten Khmer sind schätzungsweise 1,5 Millionen Menschen zum Opfer gefallen.
- 34 Vgl. Office of the Prosecutor, IStGH 2016: Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, 15.09.2016, in: <http://bit.ly/2tRyoAt> [22.06.2017].
- 35 Dies sind Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Paraguay, Peru, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela und Panama (VN, N. 9).
- 36 Guatemala ist dem Statut bisher lediglich beigetreten, ohne es zu ratifizieren. Haiti, Kuba, Nicaragua und Puerto Rico fehlen gänzlich (VN, N. 9).
- 37 Bereits im Jahre 2003, als der IStGH erstmals seine Arbeit aufnahm, gab es jeweils einen Richter aus Costa Rica und Bolivien. Auch der erste Chefankläger stammte aus Argentinien.
- 38 Vgl. Guevara Bermúdez, José Antonio 2014: La Corte Penal Internacional y América Latina y el Caribe, in: Anuario de Derechos Humanos, 10, S.17-33, hier: S.19.
- 39 Nach dem Amnestiegesetz sind alle unter anderem durch die FARC-Rebellen begangenen sog. politischen Verbrechen wie das der Rebellion und der damit verbundenen Verbrechen amnestiefähig, nicht jedoch Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Kriegsverbrechen. Das Römische Statut verbietet jedoch eine Amnestie nicht nur für schwere Kriegsverbrechen, sondern für jegliche Art der Kriegsverbrechen. Weiteres Konfliktpotenzial besteht zwischen der im kolumbianischen Friedensvertrag vorgesehenen Regelung zur Haftung der Vorgesetzten, die vielen Meinungen zur Folge enger ist als die entsprechende Regelung in Art. 28 des Römischen Statuts (IStGH, N. 2). Nach dem Friedensvertrag sollen diejenigen „Obersten“ nicht für die Verbrechen ihrer Untergebenen bestraft werden, die fahrlässigerweise nicht wussten, dass von ihrer Truppe Verbrechen begangen wurden. Art. 28 a) 1 Römisches Statut (IStGH, N. 2) sieht jedoch eine Strafbarkeit vor.
- 40 Vgl. Coalition for the International Criminal Court: Factsheet: The ICC and the Arab World, in: <http://bit.ly/2sXr3TG> [22.06.2017]. CICC ist ein Zusammenschluss von über 2.500 Nichtregierungsorganisationen weltweit. Als NRO setzt sich CICC für einen fairen, effektiven und unabhängigen IStGH und die Ratifizierung des Römischen Statuts durch weitere Nationalstaaten ein.
- 41 Vgl. ebd.
- 42 Vgl. bpb, N.3.
- 43 Vgl. Levac, Alex 2015: Internationaler Strafgerichtshof: Das Ende der Straflosigkeit im Nahostkonflikt, Zeit Online, 24.01.2015, in: <http://bit.ly/2stlwTn> [22.06.2017].
- 44 Die „Operation Protective Edge“ war eine Militäroperation der israelischen Verteidigungsstreitkräfte. Sie begann am 08.07.2014 als Reaktion auf anhaltenden Raketenbeschuss Israels durch die Hamas und andere militante palästinensische Gruppen aus dem Gazastreifen und endete am 26.08.2014 mit einer unbefristeten Waffenruhe. Äquivalent wird häufig auch die Bezeichnung „Gaza-Krieg“ oder „Gaza-Konflikt“ verwendet.
- 45 Vgl. Sinha, Shreeya 2015: Palestinians the International Criminal Court: What You Need to Know, The New York Times, 24.06.2015, in: <https://nyti.ms/2tQXqjn> [22.06.2017].
- 46 Der Regierungssprecher verkündete im Jahr 2016, dass Israel nichts vor dem Gericht zu verbergen habe und man sich darauf freuen würde, dem Gericht zu zeigen, wie professionell und unabhängig das israelische Rechtssystem arbeiten würde. Vgl. JusticeInfo.net 2016: Israel forced to cooperate with the International Criminal Court, JusticeInfo.net, 08.09.2016, in: <http://bit.ly/2cES9E3> [22.06.2017].
- 47 Vgl. Charney, Avi 2015: ICC Absurdity, Arutz Sheva, 28.01.2015, in: [http://ch7.io/dd-2\\$Fw](http://ch7.io/dd-2$Fw) [22.06.2017].
- 48 Vgl. Young Initiative on Foreign Affairs and International Relations (IFAIR) 2011: ICC Ratification Patterns in the Middle East, 21.11.2011, in: <http://bit.ly/2sXbKtZ> [22.06.2017]; vgl. Jamshidi, Maryam 2012: The International Criminal Court and the Arab World, open Democracy, 04.07.2012, in: <http://bit.ly/2sDN86s> [22.06.2017].
- 49 Vgl. Wander, Andrew 2009: Justice campaigners say US urged Lebanon not to join International Criminal Court, The Daily Star Lebanon, 12.03.2009, in: <http://bit.ly/2rFloxz> [22.06.2017].
- 50 Vgl. IFAIR, N.48; vgl. Jamshidi, N.48; vgl. Abdellah, Mohamed 2008: Arab ministers criticize ICC Sudan charges, Reuters, 19.07.2008, in: <http://reut.rs/2sWqrxv> [22.06.2017].
- 51 Vgl. Abdellah, ebd.; vgl. Kersten, Mark 2011: The Arab World and the ICC: A New Chapter or Smoke and Mirrors?, Justice in Conflict, 30.05.2011, in: <http://bit.ly/2rY0kS4> [20.04.2017].
- 52 Vgl. IStGH: Preliminary examination Palestine, in: <https://icc-cpi.int/palestine> [22.06.2017]; Office of the Prosecutor, IStGH 2016: Report on Preliminary Examination Activities 2016, 14.11.2016, in: <http://bit.ly/2ftv6iT> [29.06.2017].
- 53 Vgl. IStGH 2011: Newsletter May 2011 ASP Special Edition #6, in: <http://bit.ly/2tRtWBG> [22.06.2017]; vgl. Kersten, N.51.
- 54 The Hague Institute for Global Justice 2013: The International Criminal Court in the Middle East, 04.03.2013, in: <http://bit.ly/2rEWRsd> [22.06.2017].

- 55 Wenn im Folgenden von Südosteuropa gesprochen wird, dann wird vornehmlich auf folgende Länder Bezug genommen: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Republik Moldau, Rumänien und Serbien.
- 56 VN: Resolution 825 (1993) vom 25. Mai 1993 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: <http://bit.ly/2sEAXqn> [22.06.2017].
- 57 Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien 2016: Key Figures of the Cases, in: <http://icty.org/en/cases/key-figures-cases> [22.06.2017].
- 58 Wahl, Susen 2013: Osteuropa und die Zusammenarbeit mit Internationalen Strafgerichtshöfen, Berlin, S. 269.
- 59 VN: Treaty Collection, 10. b Amendments on the crime of aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court, in: <http://bit.ly/2tR5Zuw> [22.06.2017]; weiterführend zum Begriff der Aggression vgl. Ambos, N. 7, S. 649.
- 60 Dr. Ekaterina Trendafilova, eine Richterin aus Bulgarien, wurde im Januar 2017 als Präsidentin der Sonderkammer für das Kosovo ernannt. Vgl. Hopkins, Valerie 2016: Bulgarian Judge appointed head of Kosovo Specialist Chambers, Prishtina Insight, 14.12.2016, in: <http://bit.ly/2sDQjeo> [22.06.2017].
- 61 Vgl. Art. 27 Römisches Statut, IStGH, N. 2.
- 62 Vgl. Wahl, N. 58, S. 426.
- 63 Vgl. ebd.
- 64 Vgl. ebd.
- 65 Vgl. Sendker, N. 27.
- 66 Dies ist nach Art. 98 Römisches Statut möglich. Ca. 40 bilaterale Abkommen sind bisher in Kraft. Vgl. Georgetown Law: Countries that have Signed Article 98 Agreements with the U.S., in: <http://bit.ly/2tQRAOR> [22.06.2017].



Der Kampf um die Demokratie

Über den Werdegang einer arabischen Demokratie

Gesellschaftliche Brüche und politische
Kompromisse in Tunesien

Edmund Ratka

Die Hoffnungen auf ein Leben in Freiheit und Würde, die im „Arabischen Frühling“ zum Ausdruck kamen, sind vielerorts längst zerschellt. Einzig Tunesien gelang seit 2011 ein demokratischer Wandel. Gesellschaftliche Brüche wurden dort im Dialog und Konsens bearbeitet. Doch um Demokratie und Rechtsstaat nachhaltig zu verankern, müssen auch die Kluft zwischen Eliten und Bürgern sowie das regionale Macht- und Entwicklungsgefälle überwunden werden.

Wir oder die Anderen. Zu den Gründen, warum nach den Umbrüchen von 2010/2011 der demokratische Wandel in der arabischen Welt weithin scheiterte, gehört die unversöhnliche Härte, mit der vielerorts um die Macht gerungen wurde. Ägypten steht idealtypisch dafür, wie die Gewalt zwischen Al-Sisis Militärregime und den Anhängern der gestürzten Muslimbrüder jede politische Entwicklung blockiert. In Syrien löste die brutale Niederschlagung der Oppositionsbewegung durch das Regime eine Gewaltspirale aus, die das Land in den Bürgerkrieg riss und Raum schuf für terroristische Gruppen. In Libyen standen sich in Ost und West lange zwei Regierungen gegenüber, die sich gegenseitig die Legitimität absprachen. Wenn aber politischer Sieg oder Niederlage nicht mehr nur über Macht und Einfluss entscheiden, sondern über die physische Existenz ganzer Bevölkerungsgruppen, wird die Region nicht zur Ruhe kommen.

Tunesien zeigt dazu eine Alternative auf. Seine Demokratisierung erreichte das nordafrikanische Land mit dem Streben nach Konsens, Dialog und Inklusion. Die nahezu einstimmige Verabschiedung einer neuen Verfassung am 27. Januar 2014 und die freien Wahlen im selben Jahr, gefolgt von einem friedlichen Machtwechsel, markieren die formale Vollendung der politischen Transition Tunesiens. Der Schlüssel für den friedlichen und demokratischen Wandel liegt dabei im Aushandeln der gesellschaftlichen Konfliktlinien, welche das Land genauso wie die meisten anderen arabischen Länder durchziehen. Die Entwicklung in Tunesien ist seit dem Regimesturz Anfang 2011 und bis heute von einem doppelten Kompromiss

gekennzeichnet – dem zwischen Revolution und Kontinuität sowie dem zwischen Modernisten und Islamisten. Gleichwohl bleiben andere Konfliktlinien unbearbeitet und bergen damit das Risiko für ein Ende des sozialen Friedens, für politische Instabilität oder gar für einen Rückfall in autoritäre Regierungsmuster. Zuvorderst ist hier der Bruch zwischen Zentrum und Peripherie zu nennen, also das Macht- und Wohlstandsgefälle zwischen der Hauptstadt und der Küstenregion einerseits und den vernachlässigten Binnenregionen andererseits. Außerdem zeigt sich zunehmend ein Bruch zwischen den herrschenden Eliten und einer Bevölkerung, die sich frustriert aus dem politischen Prozess verabschiedet. Internationale Partner müssen diese Entwicklung im Auge behalten, um ihre Hilfen für Tunesien möglichst zielgerichtet und nachhaltig zum Einsatz zu bringen.

Erster Kompromiss: zwischen Revolution und Kontinuität

Dégage! Den französischen Kraftausdruck für „Verschwinde!“ schleuderten die Demonstranten am 14. Januar 2011 auf der Avenue Bourguiba in Tunis ihrem autokratischen Herrscher entgegen. „Das Volk will den Sturz des Regimes!“ lautet unmissverständlich ein anderer bekannter Slogan der tunesischen Revolution, der bald darauf auch jenseits der Landesgrenzen seinen Widerhall fand. Die Proteste richteten sich gegen einen Status quo, der zunehmend als unerträglich empfunden wurde. Sie zielten auf die korrupte Herrscherclique, aber auch auf ein System insgesamt, dessen Günstlingswirtschaft statt

Zukunftschancen immer mehr Arbeitslosigkeit produzierte und das die Bürger staatlicher Willkür und einem repressiven Polizeiapparat auslieferte. Nach der Flucht von Staatspräsident Zine el-Abidine Ben Ali versuchten regimenahe Kreise unter der Führung Mohamed Ghannouchis, der seit 1999 das Amt des Ministerpräsidenten ausübte, durch eine moderate Öffnung und Einbeziehung einiger etablierter Oppositionsgruppen einen sanften Wandel zu gestalten. Daraufhin kam es erneut zu Demonstrationen, die nach der Bezeichnung für den Regierungssitz in Tunis, vor dem die Proteste stattfanden, als Kasbah I und Kasbah II bekannt wurden. Die revoltierende Jugend wollte den kompletten Bruch mit dem *ancien régime*.

Die revoltierende Jugend forderte den kompletten Bruch mit dem *ancien régime*.

Daneben lässt sich in Tunesien, gerade in der städtischen Mittelschicht, eine ausgeprägte Verbundenheit mit dem Staat feststellen. Sie resultiert nicht zuletzt aus dem Stolz auf die fortschrittlichen Errungenschaften nach der Unabhängigkeit, etwa den relativ gut entwickelten Bildungssektor und die in der arabischen Welt einmaligen Frauenrechte. Angesichts eines relativ kleinen und rohstoffarmen Landes wird auf die „Kontinuität der Nation“ und Stabilität als Voraussetzung nationaler Souveränität besonders Wert gelegt. Nicht zufällig avancierte 2014 die Rückkehr von *haybat ad-dawla* („Prestige und Autorität des Staates“) zu einem der populärsten Wahlkampfversprechen des späteren Präsidenten Béji Caïd Essebsi. So verärgert die meisten Tunesier über die aufgeblähte, bürokratische und teils korrupte *administration* auch sein mögen, so ist doch oft Erleichterung oder gar Anerkennung darüber spürbar, dass die Verwaltung nach dem Zusammenbruch der 23-jährigen Regentschaft Ben Alis am nächsten Tag – und all die turbulenten Jahre der Transition hindurch – einfach weitermachte.

Diese Dialektik widerspiegelnd pendelte sich der tunesische Transformationsprozess schon in den ersten Monaten auf einen Mittelweg zwischen Umbruch und Kontinuität ein. Musste die von Ben Ali-Getreuen getragene Ghannouchi-Regierung unter dem Druck der Straße noch zurücktreten, nahm mit der Ernennung Béji Caïd Essebsis zum Übergangsprämier am 27. Februar 2011 das Establishment das Heft des Handelns wieder in die Hand. Essebsi, der seit den 1960er Jahren verschiedene Regierungsämter bekleidet hatte, verkörperte die Fortschreibung des tunesischen Projekts der Nation- und Staatsbildung aus der Zeit der Unabhängigkeit. Zugleich hatte er sich vor 20 Jahren aus der Politik zurückgezogen und verfügte damit über ausreichend Distanz zu den Exzessen gerade der letzten Jahre des Ben Ali-Regimes. Als Übergangsprämier unternahm der einnehmend volksnah und staatsmännisch zugleich auftretende Essebsi rasch einige auch symbolträchtige Schritte wie die Auflösung der Staatspartei RCD, der beiden Parlamentskammern und der politischen Polizei sowie das Aussetzen der Verfassung von 1956. Diejenigen „Revolutionäre“, die sich für einen noch deutlicheren Neuanfang aussprachen, konnten vor diesem Hintergrund die Öffentlichkeit nicht mehr mobilisieren. Ihr Versuch einer „Kasbah III“ scheiterte. Essebsi selbst schickte am Ende die letzten Demonstranten vor seinem Regierungssitz nach Hause.

Parallel konstituierten sich drei Kommissionen. Diese gingen aus traditionellen Oppositionsgruppen und revolutionären sozialen Bewegungen hervor und vereinten deren Vertreter sowie rechtswissenschaftliche Fachleute. Die wichtigste darunter war die „Hohe Instanz zur Verwirklichung der Revolution, der politischen Reform und demokratischen Transition“. Das nach seinem Vorsitzenden auch Ben Achour-Kommission genannte Gremium fungierte bis zu den Wahlen als eine Art konsultatives „Revolutionsparlament“. Aus legaler Sicht war dies eine wacklige Konstruktion, denn der Übergangsprämier war von einem eigentlich schon gestürzten Regime ernannt worden und niemand hatte die Mitglieder der Kommission je gewählt. Doch konnten damit die Kontinuität des Staates (verkörpert durch den Regierungschef Essebsi) und die Legitimität der

Revolution (verkörpert durch die Hohe Instanz) glaubwürdig zusammengebracht werden.¹

Mit dem Wahlergebnis vom 23. Oktober 2011 machten die Tunesier dann noch einmal deutlich, dass sie einen politischen Neuanfang wollten. Die drei Parteien, die sich explizit auf das Erbe von Ben Alis Staatspartei RCD beriefen, erreichten zusammengenommen nicht einmal vier Prozent der Stimmen. Zugleich blieben die Ergebnisse des extrem zersplittert auftretenden „modernistischen“ Lagers, dessen Parteien von den städtischen liberalen Eliten dominiert wurden, hinter den Erwartungen zurück. Nach der islamistischen *Ennahda* (37 Prozent), die als ehemals verbotene und verfolgte Partei den Bruch mit dem *ancien régime* besonders stark verkörperte, wurde der Kongress für die Republik (CPR) mit 8,7 Prozent zweitstärkste Partei. Dessen Vorsitzender, der kurz darauf zum Staatspräsidenten gewählte Menschenrechtsaktivist Moncef Marzouki, hatte besonders explizit eine „revolutionäre Agenda“ vertreten (damals noch mit eher säkular-progressivem Anstrich, in den Folgejahren jedoch mit viel stärkerer Fokussierung auf die arabisch-islamische Identität Tunesiens).

Doch die folgende „Troika-Regierung“ (neben *Ennahda* und dem CPR beteiligte sich noch die sozialdemokratische *Ettakatol*) bediente sich nun ihrerseits aus der Instrumentenkiste von Klientelismus und Vetternwirtschaft, wie sie aus dem alten Regime wohl bekannt war. Die Versorgung der eigenen Anhängerschaft (insbesondere im öffentlichen Dienst) ließ dabei eine „zusätzliche Schicht“ zu den bestehenden Apparaten entstehen. Bitter bemerkt der linke Intellektuelle Aziz Krichen, der Berater Marzoukis im Präsidialamt war und später desillusioniert zurücktrat, über diese von *Ennahda*-Generalsekretär Hamadi Jebali geführte Regierung: „Sich der Logik des revolutionären Bruchs verweigernd, suchte sie stattdessen die Zusammenarbeit mit den Personen und den Netzwerken des Ben Ali-Systems – mit dem naiven Hintergedanken, diesen zu schmeicheln, sie damit für sich zu gewinnen und sie schließlich zum eigenen Nutzen arbeiten zu lassen.“²

Auf Seiten der Opposition erlaubte die Gründung von *Nidaa Tounes* als anti-islamistische Sammlungsbewegung eine Reintegration ehemaliger Anhänger des RCD, einschließlich der für die Wählermobilisierung wichtigen regionalen und lokalen Strukturen der ehemaligen Staatspartei. Anstatt auf den weithin diskreditierten Ben Ali beriefen sich die „Ehemaligen“ nun auf die national-auflöserische Tradition von Staatsgründer Bourguiba, dessen identitätsstiftendes Vermächtnis Essebsi und sein Umfeld geschickt zu neuer Blüte brachten. Und in der Tat: Die Gefahr einer Islamisierung (und damit das Ende des bourguibistischen Projekts eines modernen und fortschrittlichen Nationalstaates) erschien nun gerade der Mittelschicht in den Küstenregionen größer als die einer autoritären Restauration. Zugleich tauchte die sich verschlechternde Sicherheits- und Wirtschaftslage die vorrevolutionäre Ära für viele zunehmend mit Alltagsproblemen kämpfende Tunesier nun in ein günstigeres Licht.

Die Rekonfiguration der Parteienlandschaft erlaubte also durchaus die Inklusion ehemaliger Anhänger Ben Alis. Tunesien hat eben kein „Exklusionsgesetz“ verabschiedet wie Libyen, das dort den Gefolgsleuten Gaddafis politische Partizipation pauschal untersagte. Doch das bedeutete keineswegs eine Rückkehr zum Status quo ante oder eine generelle Straflosigkeit für die Büttel des alten Regimes. Mit der „Instanz Wahrheit und Würde“ (IVD) wurde Ende 2013 eine unabhängige (wenn auch umstrittene) Übergangsgerechtiz geschaffen, welche die durch die staatlichen Behörden seit der Unabhängigkeit begangenen Menschenrechtsverletzungen aufarbeiten soll. Gegen die meist ins Ausland geflüchteten Angehörigen der einstigen Herrscherfamilie selbst und andere Führungskader wurden Prozesse angestrengt und Haftbefehle erlassen. Dass eine solche Aufarbeitung gesellschaftlich nach wie vor gewollt ist, zeigte 2015 die Auseinandersetzung um das „Gesetz zur wirtschaftlichen Aussöhnung“. Von Staatspräsident Essebsi direkt nach seinem Amtsantritt lanciert, um Geschäftsleuten und Funktionären die Wiedereingliederung zu erleichtern, scheiterte die Initiative nach Widerstand aus der Zivilgesellschaft (und zum



„Freiheit ist eine tägliche Praxis“: Was Frauenrechte angeht, ist Tunesien das fortschrittlichste Land im Nahen Osten und Nordafrika. [Quelle: © Anis Mili, Reuters.](#)

Teil auch aus seiner eigenen Partei), die damit ein „Freikaufen“ aus der Korruption ohne ordentlichen Prozess ermöglicht sah. Auch die Wiederauflage der Initiative im Frühjahr 2017 löste Straßenproteste aus und stieß auf Widerstand von Parteien, auch aus dem modernistischen Spektrum.

Durch das Zusammenspiel (bzw. das gegenseitige Ausbalancieren) der verschiedenen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure wurde die tunesische Transition also auf einem Mittelweg zwischen revolutionärem Wandel und staatlicher wie personaler Kontinuität gehalten. Hat das Land

dadurch die Chance auf einen wirklichen Neuanfang verpasst? Der Verfassungsrechtler Yadh Ben Achour, der die Übergangsphase 2011 selbst entscheidend mitprägte, beklagt heute, dass „die aktuelle Mehrheitskoalition zunehmend in die Rückkehr der ‚Ehemaligen‘ und in offenkundige Formen der Korruption impliziert ist. [...] Die neue Troika aus *Ennahda*, *Nidaa* und RCD kann als höchste Beleidigung der Revolution gesehen werden. Der zivile Frieden hat wahrscheinlich diesen Preis, selbst wenn es das Herz der Freunde der Revolution zerreißen muss.“³ Denn gerade angesichts der erbitterten und eben oft gewaltsamen Auseinandersetzungen andernorts in der



arabischen Welt zwischen Regime und Opposition, zwischen den Kräften der Beharrung und denjenigen des Wandels, erwies sich diese „integrative“ tunesische Methode der Transition bislang jedenfalls als ein gangbarer Weg, um Stabilität und Demokratisierung gleichermaßen sicherzustellen.

Zweiter Kompromiss: zwischen Modernisten und Islamisten

Die Debatte zwischen „Islamisten“ und „Modernisten“⁴ hat eine lange Tradition in der arabischen Welt. Sie geht auf die Frage zurück, wie mit dem Rückstand gegenüber dem Westen umzugehen ist, der spätestens mit der Kolonialisierung offensichtlich und schmerzhaft spürbar geworden war – durch Nachahmung und die Übernahme der europäischen Errungenschaften etwa in Technik und Bildung bis hin zur Religionsauslegung, oder aber durch Rückbesinnung auf die als ursprünglich empfundenen islamischen Werte und Lebensmuster aus der Frühzeit des Islam.

Wie in anderen Ländern der Region, etwa in Ägypten unter Gamel Abdel Nasser, setzte sich in Tunesien nach der Unabhängigkeit 1956 das „fortschrittliche“ Lager durch, das sich ideologisch auf den arabischen Nationalismus (und wirtschaftspolitisch auf Variationen des Sozialismus) stützte. Tunesiens erster Staatspräsident Habib Bourguiba, ein in Paris ausgebildeter Jurist und Führer der Unabhängigkeitsbewegung gegen das französische Protektorat, verordnete eine Modernisierung, welche die traditionell-religiösen Eliten entmachtete und persönliche Freiheitsrechte, gerade auch für Frauen, festschrieb. In Opposition zum säkular-autoritären Regime und inspiriert vom Vorbild der ägyptischen Muslimbruderschaft, organisierten sich in Tunesien islamisch-konservative Kräfte ab Ende der 1970er Jahre und gründeten schließlich die *Ennahda*-Partei, die bis zur Revolution 2011 verboten bleiben sollte. Unter der modernen Fassade, die das Regime Ben Alis gerade für seine internationale Reputation nur allzu gerne präsentierte, war auch Tunesien von den gesellschaftlichen Islamisierungstendenzen der letzten Jahrzehnte in der arabischen Welt betroffen.

Wie andernorts in der arabischen Welt herrschte im beginnenden Transformationsprozess 2011 sowohl bei Islamisten wie Modernisten die Sorge, das jeweils andere Lager würde dem Land nun sein spezifisches Politik- und Gesellschaftsmodell aufzwingen. Nachdem in den ersten freien Wahlen die *Ennahda*-Partei stärkste Kraft geworden war und die darauf folgende, „Troika“ genannte Koalitionsregierung dominierte, machte sich dort erst einmal ein „Jetzt sind wir (endlich) dran“-Gefühl breit. Schlüsselstellen in Verwaltung und im Sicherheitsapparat wurden mit Gefolgsleuten besetzt, Parteigänger (einschließlich der Opfer des Ben Ali-Regimes) entsprechend versorgt. Den Umtrieben radikaler islamistischer Gruppen ließ die *Ennahda*-Partei zumindest im ersten Regierungsjahr freien Lauf und im Verfassungsprozess machte sie sich für stärkere Referenzen zum Islam und islamischen Recht stark.⁵

Angesichts dieser Dynamik – und katalysiert durch zwei Morde an linken Oppositionspolitikern im Februar und Juni 2013 – mobilisierte sich das modernistische Lager. Die säkular ausgerichtete Zivilgesellschaft gewann mit Massendemonstrationen und den überwiegend regierungskritischen Medien und Intellektuellen die Meinungshoheit für sich zurück. Essebsi gelang es unterdessen, mit seiner im Juni 2012 gegründeten Partei *Nidaa Tounes* eine politische Alternative zur *Ennahda* aufzubauen. Dort sammelten sich die Befürworter eines säkularen Staates ganz unterschiedlicher Couleur – von Gewerkschaftsvertretern und Menschenrechtlern bis hin zu liberal gesinnten Unternehmern und Anhängern des alten Regimes.

Im Sommer 2013 standen sich die beiden Lager in Tunesien polarisiert wie nie zuvor gegenüber. Zugleich veränderte sich der internationale Kontext: Am 3. Juli dieses Jahres übernahmen in Kairo die Militärs – mit breiter Unterstützung aus der Bevölkerung – die Macht und drängten die ein Jahr zuvor in freien Wahlen siegreichen Muslimbrüder aus dem Amt. Der Aufstieg des politischen Islam im Zuge des „Arabischen Frühlings“ schien beendet. Auch in Tunis lag nun ein Hauch von Putsch in der Luft. Doch das zwischenzeitlich erreichte interne Mächtigegleichgewicht zwischen

Islamisten und Modernisten, das wenig erbauliche Szenario in Ägypten, wo unterdessen die Gewalt eskalierte, und der internationale Druck auf das von Finanzhilfen abhängige Tunesien ließen letztlich die Einsicht auf allen Seiten wachsen, zu einer Konsens-Lösung kommen zu müssen. Die tunesischen Akteure konnten dabei an eine Kooperations- und Dialogtradition anknüpfen, die modernistische und islamistische Oppositionelle bereits in der Ära Ben Alis entwickelt hatten.⁶

Die politische Zusammenarbeit zwischen Islamisten und Modernisten ist in beiden Lagern umstritten.

Zivilgesellschaftlichen Organisationen unter Führung der (traditionell eher säkular ausgerichteten) Gewerkschaft *Union Générale Tunisienne du Travail* (UGTT) gelang es vor diesem Hintergrund, im Rahmen eines „Nationalen Dialogs“ die politischen Parteien an einen Tisch und damit die bis dahin blockierte Arbeit in der Verfassungsgebenden Versammlung wieder in Gang zu bringen. Zugleich einigten sich die beiden wichtigsten Politiker des Landes, die sich zu den allgemein anerkannten Führern des modernistischen und islamistischen Lagers entwickelt hatten: Am 14. August 2013 trafen sich Essebsi und der *Ennahda*-Vorsitzende Rached Ghannouchi in Frankreich. Zusammen mit dem „Nationalen Dialog“ wurde der „Handschatz von Paris“ zum entscheidenden Wendepunkt der tunesischen Transition und verhinderte eine gewaltsame Konfrontation zwischen Modernisten und Islamisten. Man einigte sich auf einen dreifachen Kompromiss, der schließlich erfolgreich umgesetzt wurde – Einsetzen einer technokratischen Übergangsregierung, Vollendung des Verfassungsprozesses sowie Vorbereitung allgemeiner Präsidentschafts- und Parlamentswahlen.

Den folgenden Wahlkampf prägte dennoch erneut die Islamisten-Modernisten-Polarität. Unter dem Slogan *vote utile* (nützliche Stimme) warnten

Essebsi und *Nidaa Tounes* vor einer erneuten Zersplitterung und Niederlage gegen die Islamisten. Sie scharten schließlich das modernistische Lager hinter sich und konnten die Parlaments- wie die Präsidentschaftswahlen deutlich für sich entscheiden: Die Partei erhielt knapp 37 Prozent der Stimmen und damit 86 der 217 Sitze im Parlament; Essebsi setzte sich im zweiten Wahlgang mit 56 Prozent (1,7 Millionen Stimmen) gegen den bisherigen Amtsinhaber Marzouki (44 Prozent und 1,4 Millionen Stimmen) durch. Wenngleich für die Regierungsbildung rechnerisch auch eine Mehrheit gegen *Ennahda*, die mit rund 28 Prozent (69 Sitze) zweitstärkste Kraft im Parlament wurde, möglich gewesen wäre, setzte Essebsi auf eine große Koalition mit den Islamisten.

Nur so wurde aus seiner Sicht eine stabile Regierung gewährleistet und verhindert, dass *Ennahda* sich als Oppositionspartei und Regierungsalternative profiliert. Die Islamisten sollten in Verantwortung genommen werden für die anstehenden schwierigen Aufgaben, anstatt ihre Mobilisierungskraft gegen die von Modernisten und Technokraten dominierte Regierung in Stellung zu bringen. Ghannouchi wollte seinerseits seine Partei durch die Regierungsbeteiligung im politischen Mainstream verankern und verhindern, dass der Staatsapparat (so wie während des alten Regimes in Tunesien und wie nun wieder in Ägypten gegen die Muslimbrüder) gegen sie eingesetzt werden kann. Zudem sollte seinem Kalkül zufolge eine erneute politische und gesellschaftliche Isolierung der *Ennahda*, wie sie vor allem im Jahr 2013 offensichtlich wurde, vermieden werden. Mit dem umjubelten Auftritt des Staatspräsidenten Essebsi beim Parteitag der *Ennahda* im Mai 2016, die sich dort (jedenfalls vordergründig) von ihrer islamistischen Fundamentalarhetik löste, wurde diese neue Ära der modernistisch-islamistischen Kooperation auf höchster Ebene deutlich gemacht. Gleichwohl tragen in beiden Lagern bei Weitem nicht alle diesen Weg mit und die Frage nach „Wie viel Islam?“ ist in Politik und Gesellschaft zumindest latent weiterhin vorhanden und damit auch politisch mobilisierbar. In der gegenwärtigen Restrukturierung der Parteienlandschaft sowie angesichts der anstehenden Kommunalwahlen könnte sie erneut an Schärfe gewinnen.

Fortbestehende Brüche: zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen Eliten und Bürgern

Der doppelte Kompromiss zwischen Revolution und Kontinuität sowie zwischen Modernisten und Islamisten war wohl notwendig, ist aber keinesfalls ausreichend für die Konsolidierung der tunesischen Demokratie. Andere gesellschaftliche Brüche blieben mit diesem Kompromiss, der zuvorderst ein Elitenkompromiss war und dessen Breitenwirkung begrenzt blieb, unbearbeitet oder haben sich sogar noch verschärft. Dies betrifft insbesondere die Konfliktlinie zwischen Zentrum und Peripherie sowie diejenigen zwischen den regierenden Eliten und der breiten Bevölkerung.

Das Macht- und Wohlstandsgefälle sowie die kulturell-identitären Unterschiede zwischen der Hauptstadt und der nordöstlichen Küstenregion (der tunesische Sahel) einerseits, und den Binnenregionen im Nordwesten, Zentrum und (teilweise) Süden des Landes andererseits sind seit Jahrzehnten ein strukturierendes Element in Tunesien. Die Arbeitslosigkeit ist im Landesinneren im Schnitt doppelt so hoch wie an der Küste. 85 Prozent der tunesischen Wirtschaftsleistung werden in den drei größten Städten Tunis, Sousse und Sfax erwirtschaftet. Die Infrastruktur ist in praktisch allen Bereichen unausgewogen – von der Gesundheitsversorgung bis hin zum Bildungssystem. Beispielsweise sei die Müttersterblichkeit (in der Stadt Kasserine im Nord-Westen dreimal so hoch wie in Tunis), die Analphabetismus-Rate (32 Prozent in Kasserine, zwölf Prozent in Tunis) und der Anschluss der Haushalte ans Trinkwassernetz genannt. Während dieser im Großraum Tunis 90 Prozent erreicht, liegt er in Kasserine bei knapp einem Drittel.⁷ Die Ursprünge dieser Kluft gehen bis auf die Zeit des französischen Protektorats zurück, das aus den Küstenstädten seine Verwaltungsfunktionäre rekrutierte. Sie wurde dann durch die Wirtschafts- und Strukturpolitik seit der Unabhängigkeit (wie Förderung des Massen-Strandtourismus und Exportorientierung der verarbeitenden Industrie) verfestigt. Die Binnenwanderung der Landbevölkerung in die Küstenstädte, die mit den missglückten

sozialistischen Agrar-Experimenten der 1960er Jahre einsetzte, hat zudem zu oft wild bebauten Vororten geführt, die in sozioökonomischer und kultureller Hinsicht weiterhin zur Peripherie zu rechnen sind. Im vernachlässigten Zentraltunesien hat die Revolution am 17. Dezember 2010 dann auch ihren Ausgang genommen und ihren höchsten Blutzoll gezahlt.

Zwar wurden seitens der Regierung in den letzten Jahrzehnten hier und da immer wieder großangelegte Projekte lanciert und das Armutsniveau im Land ging insgesamt zurück. Doch strukturelle Fortschritte in der Entwicklung der Binnenregionen stehen nach wie vor aus – auch sechs Jahre nach der Revolution. Die Inklusion der revoltierenden Jugend sowohl aus dem Hinterland als auch aus den zersiedelten Vororten der größeren Städte scheiterte bislang, und zwar in ökonomischer wie politischer Hinsicht. Schon an den ersten freien Wahlen in der Geschichte des Landes am 23. Oktober 2011 beteiligte sich nur jeder zweite Tunesier. Dabei blieben bemerkenswerterweise gerade junge Menschen und die Bewohner aus denjenigen Regionen, in welchen die Revolutionsbewegung besonders stark war, der Abstimmung fern.⁸

Politische Institutionen verzeichnen in Tunesien konstant geringe Vertrauens- werte von unter zehn Prozent.

Der zweite Bruch ist derjenige zwischen Elite und breiter Bevölkerung. Zwar sah die Transitionsphase durch die Integration des (moderat-)islamistischen Spektrums sowie durch die Zusammenarbeit demokratischer Kräfte mit reformwilligen Akteuren des *ancien régime* eine Verbreiterung der regierenden Schicht. Zugleich haben sich aber große Teile der Bevölkerung, deren hochgesteckte Erwartungen an die Demokratie enttäuscht wurden, von der Politik und vor allem von den politischen Parteien abgewandt. Der Bürgersinn und das Gefühl nationaler Einigkeit aus den Revolutionstagen, wovon

viele Tunesier noch heute mit glänzenden Augen berichten, haben es nicht über die Transitionsphase geschafft. Die Wahlbeteiligung, die 2014 auf unter 40 Prozent weiter absank (bei Jungwählern ging nur noch jeder fünfte zur Wahl), ist dafür nur ein Indiz. Politische Institutionen verzeichnen in Tunesien – wie in der Gesamtregion Nordafrika/Nahost – konstant geringe Vertrauenswerte von unter zehn Prozent (im Gegensatz zur Armee, der Familie oder lokalen religiösen Autoritäten, in die rund 80 Prozent der Bürger Vertrauen haben).⁹

Die Zivilgesellschaft in Tunesien ist nach der Revolution aufgeblüht, die Zahl der Vereine und Verbände hat sich auf 20.000 verdoppelt. Wenngleich die anfängliche Euphorie abgeflaut ist, bleibt sie nach wie vor ein wichtiger Akteur (vor allem in ihrer *watchdog*-Funktion) und für engagierte Tunesier ein Möglichkeit, sich jenseits der Parteien politisch einzubringen. Doch finden auch hier eher die etablierten Gruppen Gehör, die sich zum Teil auf Strukturen von vor 2011 stützen können und über entsprechende Mittel und Zugänge verfügen. Die *mobilizations from the margins*¹⁰, wie beispielsweise Opferverbände der Hinterbliebenen und Verletzten der Revolution, die oft aus unteren Schichten und vernachlässigten Regionen kommen, sind im öffentlichen Diskurs dagegen kaum präsent. Aufgrund mangelnder Strukturen in den Binnenregionen, aber auch wegen des dort fehlenden Bewusstseins droht gesellschaftliches Engagement (mit all den positiven Folgen, die dies individuell und kollektiv mit sich bringt) zum Privileg der städtischen Jugend aus der Mittel- und Oberschicht zu werden. Gesellschaftliche Brüche würden damit weiter verstärkt.

Drei Hauptgründe können für die Kluft zwischen Eliten und Bürgern bzw. die verbreitete politische Apathie angeführt werden. Erstens hat sich die wirtschaftliche Situation für die meisten Tunesier seit der Revolution nicht verbessert, eine materielle „Demokratie-Dividende“ blieb aus. Selbst wenn die Ursachen für die Wirtschaftskrise strukturell aus der Zeit vor der Revolution stammen oder vom politischen System eigentlich unabhängig sind, wie die Terror-Anschläge des

Jahres 2015, ist die „Transformations-Geduld“ vieler Tunesier ausgereizt. Mit den Preissteigerungen gerade für Lebensmittel und anderen Alltagsproblemen konfrontiert, konzentriert man sich vorwiegend auf das eigene Durchkommen. Zweitens ist die „Parteienkultur“ in einem nach





Blick in die Zukunft: Tunesiens Schicksal wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt, die Energie der tunesischen Jugend in nachhaltiges Engagement für die Institutionen der Demokratie zu übersetzen.

Quelle: © Anis Mili, Reuters.

wie vor sehr unreifen Zustand. Mit rund 200 registrierten Parteien ist die politische Landschaft nicht nur zersplittert (gerade im modernistischen Lager), sondern auch von einem wirklich demokratischen (partei-)politischen Bewusstsein noch ein gutes Stück entfernt. Weite Teile der

Eliten wie der Bürger begreifen Parteien nicht als Transmissionsriemen für die Interessen einer (Teil-)Öffentlichkeit oder gesamtgesellschaftlicher Ideen, sondern als Vehikel für persönliches Fortkommen. Interne Dauerkrisen und die öffentlich mit harten Bandagen ausgetragenen

machtpolitischen Streitereien gerade auch in Regierungsparteien tun ihr Übriges, um politisches Engagement zu diskreditieren.

Drittens sind mit den oben erläuterten im Kern begrüßenswerten Kompromissen die beiden großen Mobilisierungsmotive für die tunesische Jugend entfallen – der Kampf für einen Neuanfang im Sinne der Revolution (2010/2011) und der Kampf gegen eine drohende Islamisierung durch eine übermächtige *Ennahda* (2012 bis 2014). Bisher gelang es nicht, die Energie der tunesischen Jugend in nachhaltiges Engagement für die Institutionen der Demokratie zu übersetzen. Vielmehr sind im Zuge der Koalitions- und Einheitsregierungen sowie mit der dominanten Rolle Essebsis (dessen innenpolitische Kompetenzen als Staatspräsident verfassungsrechtlich im Prinzip begrenzt wären) und Ghannouchis (der offiziell nicht einmal ein Regierungsamt ausübt) Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten noch unklarer geworden. Institutionelle Prozesse, etwa zwischen Legislative und Exekutive, können sich nur zögerlich einspielen, da die wichtigsten Entscheidungen informell getroffen werden. Protest und konstruktiv gemeintes Engagement finden oft kein Ziel mehr. Zudem gibt es keine effektive Opposition innerhalb des Systems. Dies schafft wiederum radikalen Gruppen wie Salafisten oder Dschihadisten Raum und treibt ihnen diejenigen zu, die mit dem Status quo unzufrieden sind.

„Die Revolution hat den tiefen Bruch aufgezeigt zwischen den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Eliten und den marginalisierten Massen der traditionellen Gesellschaft, die den revolutionären Prozess auslösten“, konstatierte 2014 der tunesische Historiker Mustapha Kraiem. Letztere würden diese Marginalisierung jedoch nicht länger hinnehmen und da die politischen Parteien „nicht mit der Gesellschaft verwoben“ seien, würde sich der Graben zwischen den Regierenden und Regierten zunehmend vergrößern.¹¹ Wenngleich solche Prozesse erfahrungsgemäß eher in Dekaden zu bewerten sind, wirkt es bitter, dass drei Jahre Transformation später – und ungeachtet der umfassenden internationalen Unterstützung Tunesiens – dieser

Befund nach wie vor gilt. Dabei überlappen und potenzieren sich die beiden fortdauernden Konfliktlinien Zentrum-Peripherie und Elite-Bevölkerung. Sie bergen damit ein Risiko nicht nur für die Konsolidierung der tunesischen Demokratie, sondern generell für die Stabilität des Landes.¹²

Fazit: Die tunesische Ausnahme?

Welche Schlüsse können aus dem tunesischen Fall gezogen werden für die komplexe und bislang weithin destabilisierend wirkende Transformation der arabischen Welt? Die internen wie geopolitischen Voraussetzungen für eine friedliche Demokratisierung in Tunesien sind freilich spezifisch und waren von Anfang an besser als andernorts in der arabischen Welt – von einem relativ hohen Bildungsstand über eine konfessionell und ethnisch weitgehend homogene Bevölkerung bis hin zur wirtschaftlichen Verwobenheit mit Europa und einer traditionellen Offenheit des Landes. Als Demokratisierungs-Blaupause kann das kleine nordafrikanische Land deshalb nicht dienen. Gleichwohl bleibt es, wie Angela Merkel bei ihrem Besuch im März 2017 vor dem tunesischen Parlament erklärte, ein „Leuchtturm der Hoffnung“. Denn Tunesien hat einen Weg beschritten, der seinen Bürgern mehr politische und ökonomische Teilhabe ermöglicht. Es hat gezeigt, dass die tiefen Brüche in den arabischen Gesellschaften auch friedlich verhandelt und neue Machtkonstellationen im Dialog austariert werden können – so mühsam und langwierig dieser Weg auch sein mag.

Voraussetzung für eine erfolgreiche „Moderation“ solcher Konfliktlinien ist – dies jedenfalls zeigt das Beispiel Tunesien – nicht nur die Bereitschaft und Einsicht der maßgeblichen Akteure, sondern auch das interne Kräfteverhältnis, das eben diese Einsicht wachsen lässt. Dazu kann internationaler Druck gerade in denjenigen Staaten beitragen, die wirtschaftlich oder sicherheitspolitisch auf Zusammenarbeit mit dem Westen angewiesen sind. Wichtiger noch aber ist es, im Land selbst die politische Kultur bei Eliten und in der Gesellschaft insgesamt in diesem Sinne zu unterstützen. Zwar kann eine zu offensive und apodiktische Einmischung von außen auch kontraproduktiv

wirken – gerade vonseiten eines in seiner moralischen Glaubwürdigkeit diskreditierten und gern unter Imperialismusverdacht gestellten Westens. Doch sind internationale Akteure in enger Abstimmung mit lokalen Partnern durchaus in der Lage, bei der Etablierung geeigneter Dialogformen und Kooperationsmechanismen zu helfen sowie entsprechende Bildungsprogramme zu fördern.

Dabei dürfen sie aber nicht auf halbem Weg stehen bleiben. Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung bergen immer auch das Risiko, bestehende Machtstrukturen zu verfestigen und damit gesellschaftliche Gräben offen zu halten. Internationale Organisationen arbeiten in ihren Einsatzländern oft ganz zwangsläufig eher mit denjenigen zusammen, die ihnen soziokulturell möglichst nahe stehen, die „die gleiche Sprache“ sprechen. Nicht zuletzt in Tunesien, wo nach 2011 eine Vielzahl neuer und mit dem Land nicht unbedingt vertrauter Akteure aus dem Ausland aufgetreten ist, zeigt sich, wie begehrt manche lokale Partner sind, die bereits über bestimmte Management-Qualitäten oder ein internationales Profil verfügen, während der Zugang zu anderen Gruppen und Schichten verschlossen bleibt. Hier ist mehr Kreativität in den Formen der Begleitung und Unterstützung von Personen und Gruppen gefragt sowie mehr politischer Mut, die dominanten Eliten dieser Länder an ihre gesamtgesellschaftliche Verantwortung zu erinnern. Dies stellt neue Herausforderungen an die deutsche und europäische Außenpolitik in der Region, die noch differenzierter werden und sich stärker auf die „Tiefe“ der arabischen Gesellschaften einlassen muss.

Denn so offen der Ausgang der arabischen Transformation sein mag: Die trügerische Friedensruhe vergangener Zeiten, als man sich mit „starken Männern“ allein arrangieren zu können glaubte, wird nicht zurückkehren, jedenfalls auf mittlere und längere Sicht nicht. Der *authoritarian bargain* – der unumschränkte Herrscher garantiert Sicherheit und Wohlstand, wofür die Bürger auf ihre Freiheitsrechte verzichten – ist ein politisches Auslaufmodell in der arabischen Welt. Dafür sprechen grundsätzliche Entwicklungen

wie die Demografie und die ökonomischen Schwierigkeiten der arabischen Staaten.¹³ Die rohstoffarmen Länder und selbst Öl-Staaten wie Saudi-Arabien sind heute gezwungen, ihre Wirtschaft zu diversifizieren. Der Abschied vom Rentierstaats-Modell aber wird ohne mehr Freiheitsräume für die Bürger kaum zu bewältigen sein. Hatte die Generation der Staatsgründer ihren Machtanspruch noch „historisch“ rechtfertigen können, bröckelt nun die Legitimationsbasis der Regime, die nicht in der Lage sind, Zukunftsperspektiven für ihre Bevölkerung zu entwerfen. Die gegenwärtig eskalierenden zwischenstaatlichen oder konfessionellen Spannungen in der Region mögen – entsprechend propagandistisch aufbereitet – zunächst auf manche Herrschaftsstrukturen stabilisierend wirken. Doch auf Dauer wird sich eine zunehmend vernetzte und nach individuellen Lebenschancen strebende Jugend, die in den arabischen Ländern schon heute die Bevölkerungsmehrheit ausmacht, damit nicht ruhig stellen lassen.

Der *authoritarian bargain* ist ein politisches Auslaufmodell in der arabischen Welt.

Diese strukturellen Dynamiken, die schon den Protesten und Umbrüchen im Zuge des „Arabischen Frühlings“ 2010/2011 zu Grunde lagen, sind nach wie vor vorhanden. Parallel zur gegenwärtigen geopolitischen Neuordnung der arabischen Welt werden deshalb auch die nationalen Gesellschaftsverträge letztlich neu verhandelt werden müssen. Freilich wohnt diesen „Aushandlungsprozessen“ ein weiteres Gewalt- und Destabilisierungspotenzial inne; aber eben auch die Chance auf die Herausbildung inklusiverer (und damit nachhaltigerer) Regierungs- und Entwicklungsmodelle. Verlauf und Ausgang der komplexen Transformation in der arabischen Welt werden sich jedenfalls auch daran entscheiden, ob es gelingt, Konfliktlinien wie zwischen Islamisten und Modernisten oder Zentrum und Peripherie, aber auch diejenigen zwischen den Generationen oder zwischen Konfessionen und

Ethnien friedlich zu bearbeiten und dabei eine jeweils geeignete landesspezifische Balance zwischen Kontinuität und Wandel zu finden.

Es war und ist kein Naturgesetz, dass der Zusammenbruch alter Ordnungsmuster, wie sie der „Arabische Frühling“ eingeleitet hat, in gewalt-erfülltes Chaos oder autokratische Restauration mündet. Dafür steht Tunesien bis heute. Und vielleicht ist es gut, dass jeden Morgen die Schulkinder dieses Landes daran erinnern, wenn sie mit ihrer Nationalhymne die Verszeilen des tunesischen Dichters Aboul Kacem Chebbi singen: „Wenn eines Tages das Volk sich zum Leben entschließt / Dann muss das Schicksal sich beugen / Die Nacht muss weichen / Und die Fesseln werden gebrochen.“

Dr. Edmund Ratka ist Referent im Team Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung. Zuvor war er Projektassistent im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Tunesien.

- 1 Vgl. zur Genese und Rolle der Kommission Ben Achour, Yadh 2016: Tunisie. Une révolution en pays d'islam, Tunis, S. 274-279.
- 2 Krizen, Aziz 2016: La promesse du printemps, Tunis, S. 126-127. Hier und im Folgenden eigene Übersetzung aus dem Französischen.
- 3 Vgl. Ben Achour, N. 1, S. 351-352.
- 4 Die Begriffe werden in diesem Beitrag als analytische Kategorien und nicht wertend benutzt. Gleichwohl sind sie in der politischen Praxis in Tunesien bis hin in den wissenschaftlichen Diskurs hinein auch politische Kampfbegriffe. Von den jeweiligen Akteuren werden bzw. wurden sie oftmals als Selbstzuschreibung benutzt. Die *Ennahda*-Partei hat sich im Zuge ihres Parteikongresses im Mai 2016 vom Islamismus-Begriff distanziert und präferiert seither den Begriff der „Islamdemokraten“ oder „Muslimdemokraten“. Im modernistischen Lager werden gerne auch die Attribute „demokratisch“, „republikanisch“ und „fortschrittlich“ (*progressiste*) als Selbstbezeichnung verwendet, mit denen man sich auch von den Islamisten abgrenzen will. Der Begriff „säkular“ findet sich hingegen vor allem bei internationalen Beobachtern.
- 5 Vgl. dazu Faath, Sigrid / Mattes, Hanspeter 2014: Hindernisse bei der Bekämpfung islamistischer Gewalt in Tunesien, Wuqûf-Kurzanalyse Nr. 24, Berlin; Kraiem, Mustapha 2014: La révolution kidnappée, Tunis, S. 339-520.
- 6 Zuvorderst sind hier das Treffen der säkularen Linken, einschließlich der beiden späteren Regierungsparteien CPR und *Ettakatol*, mit den Islamisten zu nennen, das im Mai 2003 im französischen Aix-en-Provence stattfand und in den „Appell von Tunis vom 17. Juni 2003“ mündete, der zu demokratischen Reformen aufrief. Mehrere Führungspersonen der Opposition begannen am 18. Oktober 2005 einen 32-tägigen Hungerstreik, dessen Unterstützungskomitee ebenfalls Regimekritiker jeglicher Couleur vereinte. Zudem haben linke (bzw. dem modernistischen Lager zugehörige) Anwälte, wie der 2013 von radikalen Islamisten ermordete Politiker Chokri Belaid, immer wieder Anhängern der *Ennahda* bei ihrer Verfolgung durch das Ben-Ali-Regime juristischen Beistand geleistet.
- 7 Vgl. Mestiri, Mhamed 2016: Disparités regionales. Etat des lieux d'une discrimination, Nawaat, 09.02.2016, in: <http://bit.ly/2rDEKX3> [05.03.2017]; Sboui, Sana 2015: Kasserine se constitue région victime, Inkyfada, 13.07.2015, in: <http://bit.ly/2qzZMBH> [05.03.2017].
- 8 Vgl. Gana, Alia / Van Hamme, Gilles / Ben Rebah, Maher 2012: Géographie électorale et disparités socio-territoriales : les enseignements des élections pour l'assemblée constituante en Tunisie, in: l'espace politique Nr. 18.

- 9 Vgl. Weltbank 2014: Tunisia. Breaking the Barriers to Youth Inclusion, Washington D.C., S.11 (Zahlen von 2012). In einer Umfrage von *Sigma Conseil* unter tunesischen Jugendlichen vom November 2016 stimmten 82 Prozent der Aussage zu, „die verantwortlichen Politiker interessieren sich nicht ausreichend für die Anliegen unserer Generation“, und drei Prozent fühlten sich von politischen Parteien repräsentiert. Vgl. Sigma Conseil / Konrad-Adenauer-Stiftung 2016: Être jeune en Tunisie aujourd’hui et demain, Tunis.
- 10 Antonakis-Nashif, Anna 2016: Contested transformation: mobilized publics in Tunisia between compliance and protest, in: *Mediterranean Politics* 21/1, S. 128–149.
- 11 Kraiem, N. 5, S. 523.
- 12 Die „multidimensionale Marginalisierung“ (ökonomisch, sozial, politisch, staatsbürgerlich, geografisch und kulturell) mancher Bevölkerungsschichten bietet auch die Grundvoraussetzung für die islamistische Radikalisierung in Tunesien und die hohe Zahl der tunesischen *foreign terrorist fighters*. Vgl. dazu Ratka, Edmund / Roux, Marie-Christine 2016: Dschihad statt Demokratie? Tunesiens marginalisierte Jugend und der islamistische Terror, in: *Auslandsinformationen* 1/2016, S. 68–87, <http://kas.de/wf/de/33.44290> [31.05.2017].
- 13 Vgl. dazu auch Klingholz, Reiner / Müller, Ruth 2016: Wenn Bildung zum Problem wird. Der Einfluss demografischer Faktoren auf die politische Stabilität im Nahen Osten und in Nordafrika, in: *Auslandsinformationen* 4/2017, S. 13–26, <http://kas.de/wf/de/33.47596> [31.05.2017].



Quelle: © Howard Burditt, Reuters.

Der Kampf um die Demokratie

Junger Kontinent, alte Herrscher

Welche Zukunft hat die Demokratie in Afrika?

Mathias Kamp

Das afrikanische „Superwahljahr“ 2016 hat sowohl für positive als auch negative Schlagzeilen gesorgt und damit gezeigt, wie heterogen sich die Entwicklung der Demokratie auf dem Kontinent gestaltet. Angesichts der mangelnden demokratischen Qualität vieler Wahlen und zunehmend autoritärer Tendenzen in einer ganzen Reihe von Ländern kann man aber in der Gesamtschau nicht von einem Fortschritt sprechen. Die künftige Entwicklung der afrikanischen Demokratie hängt von einer Reihe externer und interner Faktoren ab, die zwar mit gewissen Stabilitätsrisiken einhergehen, letztlich aber auch Chancen für neue demokratische Impulse bieten.

Die öffentliche Wahrnehmung Afrikas in Deutschland pendelt meist irgendwo zwischen Krisen- und Chancenkontinent. In der Regel überwiegen jedoch die pessimistischen Stimmen. Dies scheint auch bei aktuellen Diskussionen zum Zustand der Demokratie auf dem Kontinent der Fall zu sein. Zuletzt war immer öfter von einem „Rückzug der Demokratie“ die Rede. In der Tat überwiegen bei aller Heterogenität und Widersprüchlichkeit in der aktuellen Demokratieentwicklung die negativen Trends.

Mit wenigen Ausnahmen fällt die Suche nach konsolidierten Demokratien in Subsahara-Afrika¹ erfolglos aus. Vielmehr findet sich eine Mischung aus autoritären Regimen, Hybridsystemen sowie einigen wenigen gefestigten Demokratien. Dabei hat der Kontinent in längerer historischer Perspektive einen großen demokratischen Aufbruch hinter sich. Insbesondere in den 1990er Jahren schritten Demokratisierung und Liberalisierung weit voran. Doch das reine Vorhandensein oberflächlich demokratischer Institutionen und die Durchführung von Wahlen sagen zunächst nur wenig über die Qualität demokratischer Regierungsführung aus.

Für einen ersten Eindruck zum Zustand der Demokratie in Afrika südlich der Sahara hilft ein Blick auf die gängigen Indizes. Der jährliche „Freedom in the World Report“ von *Freedom House* klassifiziert in der neuesten Ausgabe

(Stand 2016) nur neun der 49 Staaten Subsahara-Afrikas als „frei“. Weitere 21 Staaten gelten als „teilweise frei“, eine gleiche Anzahl als „nicht frei“. Von den zehn Staaten mit den auffälligsten Verschlechterungen im Index liegt die Hälfte in Subsahara-Afrika.²

Der „Democracy Index 2016“ des *Economist Intelligence Unit* identifiziert mit Mauritius nur eine „vollwertige“ Demokratie in Subsahara-Afrika. Von den 44 erfassten Ländern werden sieben als „fehlerhafte“ Demokratien kategorisiert, 13 als hybride Regime und 23 – also mehr als die Hälfte – als autoritäre Regime.³

Beide Berichte sehen die Entwicklung von Demokratie und politischen Freiheiten in Subsahara-Afrika in den letzten Jahren zwischen Stagnation und Regression. Zu einem ähnlichen Schluss kommen auch die Untersuchungen der Stiftung des britisch-sudanesischen Mobilfunkpioniers Mo Ibrahim. Seit 2006 erfasst der *Ibrahim Index of African Governance* die demokratische Entwicklung der 54 Staaten in Gesamtafrika. Auch hier sind die Ergebnisse tendenziell ernüchternd. Zwar verzeichneten 37 der 54 Länder zwischen 2006 und 2016 eine Verbesserung in der Regierungsführung (*overall governance*), doch die Durchschnittspunktzahl aller untersuchten Länder liegt bei lediglich 50 von 100 möglichen Punkten. Gegenüber 2006 hat sich dieser Durchschnitt um gerade einmal einen Punkt

verbessert – man kann also eher von Stagnation als von signifikantem Fortschritt sprechen.⁴ Die Mo-Ibrahim-Stiftung hat übrigens noch ein weiteres Instrument: Einmal jährlich vergibt sie einen hoch dotierten Preis für ehemalige afrikanische Staatsschefs, die sich in ihrer Amtszeit durch vorbildliche demokratische Regierungsführung ausgezeichnet haben und danach würdig abdankten. Der Preis wurde allerdings in den vergangenen zehn Jahren nur viermal vergeben. In den übrigen Jahren konnte die Jury auf dem gesamten Kontinent keinen verdienten Preisträger ausmachen. Auch dies ist sicher ein treffender Indikator für den Zustand der Demokratie in Afrika.

Demokratische Werte werden von einer breiten Bevölkerungsmehrheit in Afrika geteilt.

Wie ist es jedoch um die Auffassung der Bevölkerung bestellt? Demokratische Werte werden – allen Unkenrufen zum Trotz – auch in Afrika von einer breiten Bevölkerungsmehrheit geteilt. Umfragen des *Afrobarometer* zeigen, dass mehr als zwei Drittel der afrikanischen Bürger (71 Prozent) die Demokratie unterstützen. In den gleichen Umfragen zeigt sich jedoch auch eine Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage bei der Demokratie: Weniger als die Hälfte (48 Prozent) der Bevölkerung hat das Gefühl, in einer Demokratie zu leben; noch weniger Menschen (43 Prozent) sind mit der Performanz der Demokratie zufrieden.⁵

„Tunnelblick“ auf Wahlen?

Um die aktuellen Entwicklungen jenseits der allgemeinen Rankings etwas besser zu verstehen, lohnt ein kurzer Blick auf die Ereignisse des „afrikanischen Superwahljahrs“ 2016. In gleich 16 afrikanischen Staaten waren in jenem Jahr Präsidentschaftswahlen angesetzt. Sechs neue Präsidenten wurden ins Amt gewählt, neun Amtsinhaber bestätigt. In der Demokratischen Republik Kongo wurden die Wahlen unter kontroversen Umständen verschoben.

In den meisten Fällen waren die Wahlen geprägt von ähnlichen Entwicklungen: Schikane gegen Opposition und kritische Medien, Manipulationsvorwürfe, öffentliche Proteste, Verweigerung der Anerkennung der Ergebnisse durch die Opposition. Solche Trends ließen sich unter anderem bei den Wahlen in Uganda, Äquatorialguinea, Gabun, Niger und im Tschad beobachten sowie etwas überraschender auch in Sambia, das eigentlich lange als Hoffnungsträger der demokratischen Entwicklung in Afrika galt. Die positiven Beispiele bilden dagegen die Ausnahme. Dazu zählen unter anderem Ghana und Benin. In beiden Ländern brachten gut organisierte, freie und faire Wahlen einen demokratischen Machtwechsel.

Für weltweite Schlagzeilen sorgten die Präsidentschaftswahlen im Zwergstaat Gambia. Dort sorgte das Eingeständnis der Wahlniederlage durch den exzentrischen, diktatorisch regierenden Langzeitpräsidenten Yahya Jammeh für einstweiligen Jubel über ein „demokratisches Aufbruchssignal“. Doch Jammeh revidierte seine Entscheidung nach nur wenigen Tagen und schickte die Armee auf die Straße. Es bedurfte schließlich einer Intervention von außen durch die Regionalorganisation ECOWAS und senegalesische Truppen, um ihn abzusetzen.

Insgesamt lassen die Ereignisse im Wahljahr 2016 den Schluss zu, dass die Qualität der Wahlen in Afrika rückläufig ist. Von wenigen Positivbeispielen abgesehen werden die Wettbewerbsbedingungen für die Opposition schwieriger, Freiräume für Medien und Zivilgesellschaft schrumpfen, politische Spannungen und Konflikte rund um Wahlen scheinen zuzunehmen.

Selbst dort, wo Wahlen den Mindeststandards von Freiheit und Fairness gerecht werden, übersetzen sich diese nicht automatisch in eine Demokratie jenseits des rein prozeduralen Verständnisses. Ein substanzielles Demokratieverständnis beinhaltet starke demokratische Institutionen und Gewaltenteilung, die Gewährleistung politischer und bürgerlicher Freiheiten, sozialen Ausgleich, inklusive Partizipationsmöglichkeiten sowie Raum für eine freie und

unabhängige Presse und Zivilgesellschaft. Dennoch zeigt sich in der Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit immer wieder eine zu einseitige Fokussierung auf Wahlen als Gradmesser der Demokratie. Dies wird den komplexen Dynamiken in den afrikanischen Staaten nicht gerecht. Darüber hinaus haben viele der (semi-) autoritären Machthaber längst dazu gelernt und verstehen es, Wahlen in ihrem Sinne zu beeinflussen und als Instrument der Machterhaltung und -legitimierung zu nutzen. In vielen der sogenannten „defekten“ Demokratien in Afrika sind die Wahlen bestenfalls umstritten, in manchen Fällen verkommen sie gänzlich zur Farce.

Das *Electoral Integrity Project* stellt in seinem Bericht zur Wahlintegrität in Afrika fest, dass der Grad der Glaubwürdigkeit von Wahlen in Subsahara-Afrika im Vergleich zu allen anderen Weltregionen am niedrigsten ist. Zwar seien die Arten von Problemen, die sich rund um Wahlen ergeben, überall ähnlich. Nirgendwo seien die Bedrohungen für die Integrität von Wahlen jedoch größer als in Afrika. Im Berichtszeitraum von 2012 bis 2015 sei mehr als die Hälfte der in Afrika organisierten Wahlen (22 von 38) entweder fehlerhaft gewesen oder gänzlich misslungen.⁶ Ein Blick auf die 2016 durchgeführten Wahlen bestätigt dieses Bild.

Demokratien oder hybride Regime?

Wendet man den Blick vom reinen Fokus auf Wahlen hin zu den Elementen einer substantiellen Demokratie, so wird das Erfassen von Trends und Charakteristika innerhalb der heterogenen Gruppe von Staaten in Subsahara-Afrika noch weitaus schwieriger. Es ist unmöglich, den Zustand der Demokratie in all seinen Facetten in 49 Staaten in aller Kürze adäquat zu erfassen. Wie aber schon der Verweis auf die gängigen Rankings zeigt, lässt sich immerhin ein Versuch unternehmen, die politischen Systeme in Afrika in einige grobe Kategorien zu unterteilen. Am einfachsten ist wohl die Zuordnung der gefestigten Demokratien sowie der geschlossen autoritären Regime. Schwieriger fällt die Beschreibung der vielen Mischformen, die sich in Afrika finden.

Die Zahl der gefestigten, substantiellen Demokratien in Afrika ist überschaubar. Bei den verschiedenen Rankings zur Qualität der Regierungsführung schaffen es regelmäßig die „Kleinen“ an die Spitze: die Inselstaaten Mauritius und Kapverden sowie das bevölkerungsarme Botswana gelten als „Musterländer“ der afrikanischen Demokratie.

Am anderen Ende des Spektrums stehen Krisenstaaten wie Somalia und Südsudan, in denen es angesichts von Konflikt und Staatsversagen schwer fällt, überhaupt von demokratischer Regierungsführung zu sprechen, und in denen eine politische Stabilisierung kaum absehbar ist, sowie offensichtliche Diktaturen, zu denen sich zum Beispiel der Sudan und Eritrea zählen lassen.

In den meisten afrikanischen Staaten vermischen sich demokratische und autoritäre Tendenzen.

Dazwischen befindet sich die große Mehrheit afrikanischer Staaten, in denen sich – in jeweils unterschiedlicher Ausprägung – demokratische und autoritäre Tendenzen vermischen. Diese Mischformen werden zumeist als schwache Varianten der Demokratie angesehen und entsprechend als „defekte Demokratien“, „Fassadendemokratien“ oder „illiberale Demokratien“ bezeichnet. Die Forscher Steven Levitsky und Lucan Way kritisieren diese Beschreibung von Demokratien mit Adjektiven als falschen Ansatz: Anstatt von verminderten oder fehlerhaften Varianten der Demokratie zu sprechen, sollte man die Regime in den meisten Fällen eher als abgemilderte Varianten des Autoritarismus betrachten.⁷

Interessant ist, dass auch mehr oder weniger autoritäre Herrscher darum bemüht sind, sich nach außen als Demokraten darzustellen. In Diskussionen zur Performanz und Akzeptanz der Demokratie in Afrika – auch im Vergleich

zu Alternativen (in Afrika geht der Blick gern in Richtung China) – wird oft verkannt, dass man sich zwar auf „Demokratie“ bezieht, letztlich aber mit Blick auf das jeweilige Regime eigentlich von etwas anderem redet. In den meisten Fällen hat man es schließlich mit einer Kombination aus rhetorischem Bekenntnis zur Demokratie und der Existenz gewisser formaldemokratischer Institutionen auf der einen und einer im Kern illiberalen oder gar autoritären Machtausübung auf der anderen Seite zu tun. Als Sammelbegriff für derartige Mischformen hat sich vor allem im englischsprachigen Raum der Terminus „hybride Regime“ etabliert. Er ist die bessere Alternative zum im deutschsprachigen Raum recht gebräuchlichen Ansatz der „defekten Demokratien“. Letzterer führt einerseits zu einem inflationären (und oft fälschlichen) Gebrauch des Labels „Demokratie“, andererseits scheint er zu suggerieren, es gäbe in der Tat Demokratien ohne jegliche Defekte (eine Annahme, über die sich in Anbetracht aktueller Diskussionen um den Zustand der westlichen, konsolidierten Demokratien trefflich streiten lässt).

Typische Charakteristika hybrider Systeme in Afrika

Bei aller Vielfalt und Komplexität lassen sich nichtsdestotrotz einige verbreitete Merkmale hybrider Systeme im subsaharischen Afrika ausmachen, die bei der Erklärung der Schwäche demokratischer Regierungsführung in vielen Ländern helfen können:

- **Schwache Institutionen:** Demokratische und rechtsstaatliche Institutionen, vor allem Parlamente, sind in der Realität oft zu schwach, um ihre Kontrollfunktionen effektiv auszuüben. Zum Teil liegt dies an der Ausrichtung der zumeist präsidentialen Systeme und der Untergrabung von Gewaltenteilung und *checks and balances*, zum Teil aber auch an unzureichenden finanziellen und personellen Mitteln der Institutionen. In einigen Fällen führen absolute Mehrheiten der Regierungspartei zu einer Degradierung des Parlaments als „Abnickgremium“.
- **Dominanz der Exekutive:** Die staatlichen Institutionen in vielen afrikanischen Ländern sind von einer Dominanz der Exekutive und einer Konzentration der Macht in den Händen des Präsidenten geprägt. Dies wird mitunter verschärft durch die Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien. Gerade in Ländern mit Langzeitherrschern oder Einparteienherrschaft sind die Trennlinien oft unscharf und es lässt sich eine Verschmelzung von Staatsapparat, Regierung, Partei und Militär beobachten.





Nicht jede Stimme zählt: Freie und faire Wahlen sind auf dem afrikanischen Kontinent immer noch die Ausnahme. Quelle: © Joe Penney, Reuters.

- Personalisierung der Macht: An der Spitze vieler afrikanischer Staaten stehen starke Führungspersonen, auf die quasi der gesamte Staatsapparat ausgerichtet ist und die im Zentrum eines Patronage-Netzwerks stehen. Politische Macht wird dabei mehr oder weniger als persönlicher Besitz angesehen. Oft steht der „starke Mann“ an der Spitze des Staates de facto – oder zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – über dem Gesetz.
- Korruption und Intransparenz: Klientelismus, Patronage und schwache Rechtsstaatlichkeit bereiten den Boden für weit verbreitete Korruption. Staatliche Ressourcen dienen weniger dem Gemeinwohl als der Bereicherung der Eliten und der Belohnung politischer Loyalität. Begünstigt wird dies oft durch einen Mangel an Transparenz und Rechenschaftslegung. Dazu fehlen zumeist die entsprechend notwendigen Kontrollmechanismen sowie das erforderliche Maß an Informationsfreiheit.

- Schwache und ineffiziente staatliche Bürokratien: Klientelismus und Patronage wirken sich auch auf den Staatsapparat aus. Oft finden sich aufgeblähte, ineffiziente bürokratische Strukturen, in denen Ämter nicht nach Leistung, sondern zum Zwecke der Versorgung, Belohnung oder Kooptation vergeben werden. Die Kosten für diese Strukturen können zu einer großen Bürde für den Staatshaushalt werden. Parallel zu den formellen Strukturen spielen informelle Netzwerke und Ausweichstrategien eine wichtige Rolle.
- Dominanz des Militärischen: Anhaltende Instabilität und historische Erfahrungen mit Konflikten bilden oft einen Hintergrund und eine Rechtfertigung für eine Dominanz der Sicherheitsdoktrin und des Militärischen. Viele afrikanische Staats- und Regierungschefs haben selbst einen militärischen Hintergrund. Der Demokratieforscher Nicholas Cheeseman hat errechnet, dass zwischen 1989 und 2016 von insgesamt 91 afrikanischen Präsidenten und Premierministern in zivilen Regierungen ganze 45 Prozent vor ihrer politischen Karriere entweder im Militär dienten oder als Guerillakämpfer aktiv waren.⁸
- Schwache politische Parteien: Viele Parteien in Afrika – oft bilden nur die jeweils dominanten Regierungsparteien eine Ausnahme – sind nur schwach institutionalisiert und erfüllen ihre demokratischen Funktionen nur in begrenztem Maße. Zum einen leiden viele Oppositionsparteien an den restriktiven politischen Rahmenbedingungen, zum anderen kommt aber auch eine Reihe interner Faktoren hinzu. Dazu zählen die oft schwache ideologische und programmatische Profilierung, Mängel an interner Demokratie und schwache interne Strukturen sowie ein hohes Maß an Personalisierung. Auch Tendenzen von Patronage und Klientelismus finden sich in den Parteien ebenso wie in anderen Gesellschaftsbereichen. Zudem ist die Parteienlandschaft oft fragmentiert und stark von regionalen und ethnischen Identitäten geprägt.

Junger Kontinent, alte Herrscher: das Phänomen der Langzeitpräsidenten

Afrika ist der mit Abstand jüngste Kontinent. Die zehn Länder mit der weltweit jüngsten Bevölkerung liegen allesamt in Afrika. Das Durchschnittsalter liegt unter 20 Jahren. Auffallend ist: Dem gegenüber steht eine ganze Reihe alternder Herrscher – viele von ihnen Langzeitpräsidenten.

Auf dem weltweit jüngsten Kontinent regiert eine Reihe alternder Langzeitpräsidenten.

Unter den afrikanischen Machthabern sind zwei Weltrekordhalter: Simbabwe Präsident Robert Mugabe ist mit 93 Jahren der älteste amtierende Staatsoberhaupt weltweit. Seit 1980 regiert er Simbabwe und ist damit der einzige Präsident seit der Unabhängigkeit des Landes. Den Rekord für die längste Amtszeit hält Teodoro Obiang Nguema, der seit 38 Jahren in Äquatorialguinea an der Macht ist. Dicht darauf folgt Eduardo dos Santos, der angolansische Präsident, der im gleichen Jahr (1979) an die Macht kam. Aber auch andere Präsidenten halten sich lange im Amt: Paul Biya regiert seit 1982 in Kamerun, Yoweri Museveni seit 1986 in Uganda. Auch im Tschad, der Republik Kongo und Ruanda klammern sich Langzeitpräsidenten an die Macht.

Dass sich Präsidenten so lange an der Macht halten können, liegt auch an den oben erwähnten Schwächen der demokratischen Institutionen und Prozesse in vielen afrikanischen Staaten. Es ist wenig verwunderlich, dass die gängigen Studien und Indizes in den meisten Fällen denjenigen Staaten eine bessere Qualität der demokratischen Regierungsführung bescheinigen, in denen demokratische Machtwechsel stattgefunden haben oder sogar zur Normalität geworden sind. Dort jedoch, wo Wahlen letztlich nur dazu dienen, die amtierenden Herrscher im Amt zu bestätigen, zeigen sich auch eklatante Mängel mit Blick auf demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien und Freiheiten.

Die Politik in diesen Ländern verfolgt in erster Linie die Strategie des Machterhalts (*politics of regime survival*). Dies steht zunächst einmal nicht in einem grundsätzlichen Widerspruch zum Allgemeinwohl. Schließlich kann eine solche Strategie auch beinhalten, sich durch überzeugende staatliche Leistungen im Sinne des Interesses der Bürger die Wählergunst zu sichern. Die Realität sieht jedoch zumeist anders aus. Studien zeigen, dass die Länder mit Langzeitherrschern – von wenigen Ausnahmen wie Ruanda abgesehen – auch mit Blick auf Entwicklungsindikatoren tendenziell zurückfallen.

Eine Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) zum Beispiel bezeichnet die Folgen der wachsenden Zahl von Langzeitpräsidentschaften als „verheerend“: „Nicht nur mit Blick auf die gewaltvolle Vergangenheit vieler afrikanischer Staaten lässt sich dies beobachten. Auch in der Gegenwart zeichnen sich Langzeitpräsidentschaften vor allem durch Korruption, schlechte wirtschaftliche Performanz, niedrige menschliche Entwicklung, Autoritarismus und strukturelle Instabilität aus.“⁹

Die außerordentliche Performanz der Langzeitpräsidenten kann also kaum der entscheidende Faktor sein, der sie an der Macht hält. Wenn überhaupt, spielen eher das persönliche Charisma und der Respekt vor historischen Leistungen eine Rolle. Präsidenten wie Mugabe oder Museveni lassen sich noch immer für ihren Status als „Befreier“ zelebrieren.

Neben dem generellen Hunger nach Autorität und Prestige wird das Streben nach Machterhalt im afrikanischen Kontext durch eine Reihe von Faktoren verstärkt. Der Zugang zur Macht ist in vielen afrikanischen Ländern gleichzusetzen mit dem Zugang zu ökonomischen Ressourcen – im Falle der zahlreichen De-facto-Rentenökonomien umso mehr. Durch die Konzentration der Macht ist das Amt des Präsidenten der zentrale Schlüssel. Exzessiver Präsidentialismus und Mehrheitswahlrecht nach dem *winner takes all*-Prinzip machen den politischen Wettbewerb zum Nullsummenspiel. Politische Kompromisse, inklusive

Regierungsbildungen oder gar eine Machtteilung, werden dadurch erschwert.¹⁰ Im Kontext von Neopatrimonialismus bietet der Zugang zur Macht zudem die Grundlage für die Versorgung klientelistischer Netzwerke mit Posten und materiellen Anreizen. Auch für einen erweiterten Kreis der politischen Elite lohnt sich die Unterstützung des starken Führers an der Spitze – ist er doch Garant für persönliche Sicherheit, Ämter und Privilegien und letztlich auch für den Schutz vor einer möglichen Verfolgung wegen korrupter Praktiken.

Der Werkzeugkasten des *regime survival*

Der Amtsinhaberbonus ist ein grundsätzlich zu beobachtendes Phänomen bei Wahlen, im afrikanischen Kontext scheint er jedoch ausgesprochen stark ausgeprägt zu sein. Obwohl Wahlen zur Normalität geworden sind, führen sie in Afrika meist nicht zu einem demokratischen Wechsel an der Spitze. Im Durchschnitt gewinnen bei 85 Prozent der Präsidentschaftswahlen die Amtsinhaber – sofern sie denn antreten (dürfen).¹¹

Im Durchschnitt gewinnen bei 85 Prozent der afrikanischen Präsidentschaftswahlen die Amtsinhaber.

Mehrere Faktoren können diesen Trend erklären: Die sich aus dem Zustand des politischen Systems ergebenden massiven Vorteile für die amtierenden Herrscher, die strukturellen Schwächen der Opposition, Manipulationen der Wahlen bzw. des politischen Wettbewerbs sowie allgemeine Tendenzen des Autoritarismus und der Beschneidung politischer Freiheiten.

Auch ohne massiven Betrug am Wahltag selbst hat der Amtsinhaber oft einen unfairen Vorteil und viele Möglichkeiten, den politischen Wettbewerb auf mehr oder weniger subtile Weise zu seinen Gunsten zu manipulieren. Ein besonders großer Vorteil ist die Nutzung des Staatsapparates und staatlicher Ressourcen durch Amtsinhaber bzw. die jeweiligen Regierungsparteien im Wahlkampf



Farbwasserwerfer: Oppositionelle Kräfte haben in vielen Ländern – wie hier in Uganda – mit erheblichen Repressalien zu kämpfen. [Quelle: © James Akena, Reuters.](#)

und darüber hinaus. Gerade in Anbetracht der oft herrschenden Intransparenz und schwachen rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen fällt der Missbrauch staatlicher Ressourcen besonders leicht.

Wichtige demokratische Institutionen wie der Justizapparat bilden oft nicht das erforderliche Gegengewicht, während Sicherheitsorgane wie Militär und Polizei meist ganz im Sinne des Amtsinhabers agieren bzw. von diesem gezielt gegen Widersacher eingesetzt werden. Auch die Wahlkommissionen werden de facto meist vom Amtsinhaber kontrolliert, der in vielen Fällen die Kommissionsmitglieder selbst ernannt.

Die Medienberichterstattung ist oft zugunsten des Amtsinhabers verzerrt, nicht nur durch Nutzung der staatlichen Medien, sondern auch aufgrund aktiver Einflussnahme des Staates auf die privaten und unabhängigen Medien.

Die Kandidaten und Wahlkämpfer der Opposition sind nicht selten massiven Schikanen ausgesetzt. So werden unter anderem Wahlkampfauftritte unterbunden, Oppositionsaktivisten mehr oder weniger willkürlich verhaftet, Wahlkampfmaterialien beschlagnahmt. Zum Teil geht es sogar soweit, dass die Präsidentschaftskandidaten der Opposition aufgrund zweifelhafter Anklagen zeitweise im Gefängnis landen – wie zuletzt in Niger und Uganda geschehen.

Die Politik des Machterhalts schlägt sich jedoch auch jenseits von Wahlen und Wahlkampf in allgemeinen Tendenzen zur Einschränkung politischer Freiheiten nieder. Besonders davon betroffen sind kritische Medien und die Zivilgesellschaft. Hier machen sich die jeweiligen Regierungen auch die Möglichkeiten der Gesetzgebung zunutze, unter anderem indem Sie restriktive Gesetze zur Regulierung von Medien und Nichtregierungsorganisationen verabschieden. Viele afrikanische Länder haben zum Beispiel in der jüngeren Vergangenheit Gesetze verabschiedet, welche die Finanzierung und Registrierung von NGOs massiv erschweren. Hinzu kommen neue Gesetze, welche die Versammlungsfreiheit einschränken. Beispiele hierfür sind der *Public Order Act* in Sambia oder der *Public Order Management Act* in Uganda. Beide machen es der Regierung und den Sicherheitsbehörden einfacher, unliebsame Demonstrationen oder Oppositionsveranstaltungen zu verbieten oder aufzulösen.

Natürlich kommt den Amtsinhabern auch die oft zu beobachtende Schwäche der jeweiligen Oppositionsparteien zugute. Nicht nur Finanzierungsprobleme (eine staatliche Parteien- oder Wahlkampffinanzierung ist meist nicht oder nur rudimentär gewährleistet), sondern auch organisatorische, strategische, personelle und inhaltliche Schwächen machen den Parteien zu schaffen. Hinzu kommt, dass in den meist zentralistisch strukturierten afrikanischen Staaten kaum Möglichkeiten bestehen, sich zunächst auf subnationaler Ebene zu profilieren. Generell bereitet den Oppositionsparteien mangelndes Vertrauen in der Bevölkerung Sorgen. Eine Umfrage des *Afrobarometer* 2014/2015 zeigt, dass unter den wichtigsten demokratischen Institutionen Oppositionsparteien das geringste Vertrauen genießen.¹²

Eine neue Herausforderung stellt die Verbreitung der Nutzung von Internet und Sozialen Medien dar. Diese bieten neue Möglichkeiten, sich zu vernetzen, Informationen auszutauschen, Widerstand zu organisieren und die Öffentlichkeit zu erreichen. Viele afrikanische Regierungen scheinen darauf nervös zu reagieren. So kam es zum Beispiel im vergangenen Jahr in gleich vier Fällen

(Uganda, Republik Kongo, Gabun und Tschad) rund um Wahlen zu Blockaden des Internetzugangs bzw. sozialer Medien wie Facebook und Twitter. Zuletzt machte Kamerun Schlagzeilen mit einer wochenlangen Komplettblockade des Internetzugangs im englischsprachigen Teil des Landes, nachdem es dort zu Protesten gegen die Regierung gekommen war.

Amtszeitbegrenzungen vs. Macht im Dauerabo

Ein wichtiges Instrument, um die oben beschriebenen Tendenzen des Machterhalts um jeden Preis einzudämmen, sind Amtszeitbeschränkungen, wie sie auch in vielen Präsidialdemokratien außerhalb Afrikas üblich sind.

Sie minimieren die beschriebenen Vorteile der Amtsinhaberschaft und verhindern in Anbetracht der Tendenzen zu Machtmissbrauch und Manipulation des politischen Wettbewerbs, dass sich gewählte Präsidenten langfristig an der Macht festsetzen. Die Amtszeitbegrenzungen sollen ein gesundes Maß an regelmäßigen Wechseln an der Spitze gewährleisten. Dies soll – zumindest theoretisch – auch der Verfestigung korrupter und klientelistischer Netzwerke entgegenwirken. Im Zuge der Welle der Liberalisierung und Demokratisierung in den 1990er Jahren wurden entsprechende Klauseln in den Verfassungen von über 30 afrikanischen Ländern verankert. In der Regel wird die Amtszeit auf maximal zwei Mandate beschränkt. Doch mit der Zeit sind diese Regelungen zunehmend unter Druck geraten. Mehr und mehr Amtsinhaber stellen die verfassungsmäßigen Hürden für eine dritte Amtszeit in Frage. Zwischen 1999 und 2016 gab es insgesamt 18 Versuche seitens der Amtsinhaber, die Verfassung zu ändern, um eine Ausweitung der eigenen Amtszeit zu ermöglichen. Zwölf dieser Versuche waren erfolgreich – und in allen zwölf Fällen konnten die Amtsinhaber danach auch die Wahlen für sich entscheiden.

In einigen Ländern fielen den Amtsinhabern die Verfassungsänderungen zur Abschaffung der Amtszeitbeschränkungen relativ leicht, vor allem da die Regierungsparteien zumeist über die

entsprechenden Mehrheiten in den Parlamenten verfügen. In manchen Fällen, wie jüngst in Ruanda und der Republik Kongo, wurden die entsprechenden Verfassungsänderungen über ein Referendum legitimiert. In Uganda dagegen kam die Aufhebung der Amtszeitbeschränkung 2006 im „Huckepackverfahren“ mit der Wiedereinführung der Mehrparteien Demokratie. Andernorts gestalteten sich die Versuche jedoch schwieriger und führten zum Teil zu schweren politischen Krisen. Ein Beispiel dafür ist Burundi, wo die Kandidatur von Präsident Pierre Nkurunziza für eine dritte Amtszeit zu massiven Protesten, ethnischen Spannungen, einem Boykott der Wahlen und einem vereitelten Putschversuch des Militärs führte und das Land an den Rand eines Bürgerkriegs brachte.

Aber es gibt auch einige positive Beispiele: In Malawi (2002), Nigeria (2006) und Sambia (2001) stellten sich die jeweiligen Parlamente gegen eine Verfassungsänderung. Im Senegal wurde Präsident Abdoulaye Wade von den Wählern abgestraft und verlor sein Amt, nachdem er zwar ohne Verfassungsänderung, aber dank rechtlicher Schlupflöcher trotz Beschränkung für eine dritte Amtszeit kandidierte. Für besonderes Aufsehen sorgte der Sturz von Präsident Blaise Compaoré, der 27 Jahre lang in Burkina Faso regiert hatte. Anders als viele seiner Kollegen auf dem Kontinent hatte er sich 2014 mit seinem Versuch, die Amtszeitbeschränkung per Verfassungsänderung zu lockern, verkalkuliert. Landesweite Massenproteste und Demonstrationen führten schließlich zur Absetzung des Präsidenten durch die Armee, Einsetzung einer zivilen Übergangsregierung und Wahl eines neuen Präsidenten 2015. Die friedlich verlaufenen und von Beobachtern gelobten Wahlen markieren einen Wendepunkt in der demokratischen Entwicklung des Landes.

Manche Beobachter sehen die – mal mehr, mal weniger erfolgreichen – Proteste in vielen Ländern gegen Versuche, Amtszeitbeschränkungen aufzuheben, als Zeichen für ein wachsendes politisches Bewusstsein in der Bevölkerung. In der Tat kommt der wachsende Druck auf Afrikas Langzeitpräsidenten nicht primär von

außen, sondern aus dem eigenen Volk. Umfragen des *Afrobarometer* haben in diesem Zusammenhang ergeben, dass im Schnitt drei Viertel der Bevölkerung in Afrika Amtszeitbeschränkungen befürworten.¹³

Auch wenn sie ein wichtiges Instrument darstellen, so sind Amtszeitbeschränkungen allein natürlich noch kein Garant für demokratischen Wandel. Die Beispiele Mosambik und Tansania zeigen etwa, dass auch respektierte Amtszeitbeschränkungen nicht unbedingt eine Einparteiendominanz verhindern. Mit FRELIMO in Mosambik und *Chama Cha Mapinduzi* (CCM) in Tansania sind dort seit der Unabhängigkeit die gleichen Parteien ununterbrochen an der Macht.

Zentrale Trends und Einflussfaktoren: Wohin geht die Reise?

Angesichts der komplexen Dynamiken fällt eine eindeutige Prognose zur Zukunft der Demokratie in Afrika schwer. Es zeichnet sich jedoch eine Reihe zentraler Trends und Einflussfaktoren ab, welche die künftige Entwicklung maßgeblich beeinflussen werden:

1. Demografische Entwicklung

Das Bevölkerungswachstum in Afrika ist ungebrochen. Die Bevölkerungszahl von aktuell etwa einer Milliarde Menschen wird sich laut Prognosen bis 2050 verdoppeln. Damit wird die Bevölkerung immer jünger. Bereits jetzt ist mehr als die Hälfte aller Afrikaner unter 14 Jahre.

Dieser Trend geht mit Chancen und Risiken einher. Zum einen bringt die junge Bevölkerung eine hohe Innovationskraft mit sich. Und von der jungen Generation könnte ein starker pro-demokratischer Druck ausgehen – das dazu nötige politische Bewusstsein scheint durchaus zu wachsen. Gleichzeitig würden viele Länder an die Grenzen ihrer Kapazitäten gelangen, wollten sie der wachsenden Bevölkerung entsprechende Entwicklungsleistungen garantieren. Scheitern sie, könnten die jeweiligen politischen Systeme mehr und mehr unter Druck und letztlich in eine Legitimitätskrise geraten. Entlädt sich der



Alterspräsidenten: Die wachsende Zahl von Langzeitherrschern, die sich teilweise jahrzehntlang an der Macht halten, hat für den Kontinent verheerende Folgen. [Quelle: © Carlo Allegri, Reuters.](#)

Frust der Bevölkerung, ist politische Instabilität vorprogrammiert. Um dies zu verhindern, müssen vor allem der Jugend Beschäftigungs- und Beteiligungsmöglichkeiten geboten werden. Das Thema Jugendpartizipation wird zunehmend zu einem zentralen Thema der afrikanischen Demokratieentwicklung werden.

2. *Wirtschaftliche Entwicklung*

Nach einer Phase der Euphorie über das vermeintliche „afrikanische Wachstumswunder“ ist aktuell wieder etwas Ernüchterung eingetreten. Zu schwer belasten der Nachfragerückgang aus China und der Verfall der Rohstoffpreise

die afrikanischen Ökonomien, die vielfach zu einseitig vom Export einiger weniger Rohstoffe abhängen. Die Wachstumsprognosen für den Kontinent bleiben aber positiv, wenn auch in einer eher langfristigeren Perspektive als zeitweise angenommen.

Für die Entwicklung der Demokratie muss diese Ausgangslage nicht unbedingt schlecht sein. Wenn afrikanische Regierungen sich verstärkt auf die Notwendigkeit zur ökonomischen Diversifizierung besinnen, könnte sich ein inklusiveres Wachstum einstellen. Bisher spürten schließlich die meisten Afrikaner nur wenig vom Aufschwung, da der Fokus auf Rohstoffexporte kaum

Wertschöpfung im Land mit sich brachte und kaum Arbeitsplatz schuf. Stattdessen profitierte in erster Linie eine sich bereichernde kleine Elite. Diversifizierung könnte auch bedeuten, dass die bisher eher kleine Schicht des afrikanischen Mittelstandes signifikant wächst. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass eine wachsende Mittelschicht sich positiv auf die demokratische Entwicklung auswirken kann. Wachsender Wohlstand begünstigt Demokratie. Gleichzeitig profitiert die nachhaltige und inklusive Gestaltung des wirtschaftlichen Wohlstands von Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Regierungsführung. Im Idealfall können sich in Afrika Wachstum und Diversifizierung auf der einen und demokratischer Fortschritt auf der anderen Seite wechselseitig verstärken. Ohne wachsenden Druck aus der eigenen Bevölkerung bleibt es aber in vielen Ländern unwahrscheinlich, dass dieser Weg eingeschlagen wird.

3. Urbanisierung

Die Bevölkerung in Afrika wächst nicht nur dramatisch, sie wird in Zukunft auch zunehmend städtisch geprägt sein. Städtewachstum und Landflucht werden dazu führen, dass voraussichtlich innerhalb der nächsten zwanzig Jahre rund die Hälfte der afrikanischen Bevölkerung in urbanen Räumen leben wird. Dies könnte es für viele Regierungen schwieriger machen, sich mit den gewohnten Methoden an der Macht zu halten. Die städtische Bevölkerung ist in der Regel besser informiert, besser vernetzt und kritischer eingestellt. So ist es wenig verwunderlich, dass in den meisten Ländern die Unterstützung für Oppositionskräfte in den Städten erheblich stärker ausfällt.

4. Digitalisierung

Rasanter technischer Fortschritt und Digitalisierung haben natürlich den afrikanischen Kontinent nicht ausgeklammert. Über Mobilfunk und Internet sind die Menschen zunehmend besser informiert – auch über weltweite Entwicklungen. Die Vielfalt an Informationsmöglichkeiten und -quellen schärft das politische Bewusstsein und macht es für Regierungen schwieriger, die öffentliche

Wahrnehmung zu manipulieren. Soziale Medien bieten zudem Möglichkeiten der Vernetzung, von denen vor allem Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen und Oppositionskräfte profitieren können. Dabei ist insbesondere in Afrika das Potenzial bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Mit der zunehmend erkennbaren Durchdringung aller Lebensbereiche durch das Internet und den sinkenden Kosten für Internetzugang und internetfähige Geräte wird sich die Verbreitung und Nutzung der Möglichkeiten massiv ausweiten. Für die demokratische Entwicklung ist dies mit großen Chancen verbunden. Allerdings stellen sich auch afrikanische Regierungen auf diesen Trend ein, zum Beispiel durch zunehmendes Investment in digitale Überwachung und Verabschiedung von Gesetzen zur stärkeren Regulierung. Und im Extremfall werden Internetzugänge und soziale Netzwerke einfach blockiert, wie die jüngsten Erfahrungen in Uganda, Kamerun und einigen anderen afrikanischen Ländern zeigen.

Von der voranschreitenden Urbanisierung und Digitalisierung können vor allem oppositionelle Kräfte profitieren.

5. Faktor China

Der Einfluss Chinas in Afrika ist im vergangenen Jahrzehnt signifikant gewachsen. Mit schnellen und massiven Investitionen hat China in vielen Bereichen den westlichen Akteuren den Rang abgelaufen und ist zum wichtigsten Handelspartner des Kontinents aufgestiegen. Dabei ist China mit Blick auf Demokratie und Menschenrechte wenig wählerisch und hält sich gemäß der Souveränitäts-Doktrin mit politischen Konditionalitäten zurück. Die Alternative China hat viele afrikanische Regierungen gegenüber westlichen Gebern mit erhöhtem Selbstvertrauen ausgestattet. Und doch sollten die Dominanz und vor allem der politische Einfluss Chinas nicht überbewertet werden. Auch China hat wenig Interesse daran,

die Standardadresse für Finanzspritzen für autoritäre Regime zu werden, und schaut vielmehr pragmatisch auf Investitionsmöglichkeiten und Absatzmärkte. Zudem wächst innerhalb vieler afrikanischer Länder die Kritik an den schnellen Investitionen aus China, weil man sich zunehmend den Folgen der damit wachsenden Verschuldung bewusst wird. Und in der Bevölkerung wachsen die Vorbehalte gegen chinesische Billigimporte und chinesisch geführte Infrastrukturprojekte, die kaum Wertschöpfung und Arbeitsplätze vor Ort mit sich bringen.

Auch Erwägungen des chinesischen Weges als alternatives Entwicklungs- und *Governance*-Modell sind in den meisten Fällen eine eher rhetorische Übung, in der Praxis wird er für die ernsthafte Umsetzung nur in den wenigsten Ausnahmen als echte Option angesehen.

6. Einfluss des Westens

Die westlichen Partner bleiben für Afrika eine wichtige Adresse, auch wenn sie an Glaubwürdigkeit und zum Teil auch an Einfluss verloren haben. Insgesamt gilt der Westen als zu kompliziert in der Entwicklungszusammenarbeit, zu inkohärent und inkonsequent in der politischen Einflussnahme und zu zurückhaltend bei den Investitionen. Der Umgang mit der Finanzkrise, die Probleme innerhalb der Europäischen Union und die Entscheidung für den Brexit sowie das Erstarken populistischer und illiberaler Kräfte führten in der afrikanischen Wahrnehmung zu einem Glaubwürdigkeitsverlust und nährten Zweifel am Erfolgsmodell der westlichen Demokratie. Mit besonderem Interesse wurde natürlich auch in Afrika der Antritt Donald Trumps als US-Präsident verfolgt. Bisher ist noch völlig unklar, wie sich die zukünftige Afrikapolitik der Vereinigten Staaten gestalten wird, aber es ist kaum von einem verstärkten Engagement mit Blick auf Demokratie und Menschenrechte auszugehen. Den zahlreichen afrikanischen Autokraten und Pseudo-Demokraten würde es durchaus gelegen kommen, wenn sie weniger Druck und Einflussnahme aus Washington erfahren würden.

7. Sicherheit und Terrorismus

Die Sicherheitsrisiken, die sich durch Terrorismus und bewaffnete Konflikte auf dem Kontinent ergeben, haben erhebliche Auswirkungen auf die Demokratieentwicklung. Nicht nur wirken sich Konflikte und Gewalt direkt auf die politische Stabilität aus und untergraben die Möglichkeiten der demokratischen Regierungsführung. Auch indirekt kann die Dominanz von Sicherheitsaspekten die Demokratie schwächen. So dient zum Beispiel der Kampf gegen Terrorismus in einer Reihe afrikanischer Länder als Vorwand für die Einschränkung persönlicher und politischer Freiheiten. Konflikte und Instabilität fördern die ohnehin starke Dominanz des Militärischen in vielen Staaten auf dem Kontinent. Auch die zurecht verstärkte Fokussierung der westlichen Partner auf Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung führt mitunter zu Widersprüchen, wenn zum Beispiel bei strategisch relevanten Partnern in diesen Bereichen Abstriche bei der Einforderung demokratischer Standards gemacht werden.

Kohärenter Einsatz für die Demokratie

Die Entwicklung der Demokratie in Afrika hängt – trotz der Bedeutung zahlreicher externer Faktoren – letztlich primär von der Bevölkerung in den jeweiligen Ländern ab. Sie wird in der Zukunft immer jünger und tendenziell wohlhabender, städtischer, gebildeter und vernetzter sein, aber wohl auch kritischer und frustrierter. Das sind schlechte Nachrichten für viele Regierungen und vor allem wohl für die „alte Garde“ der Langzeitherrscher, aber gute Nachrichten für die Demokratie – zumindest langfristig.

Die Ausgangslage ist klar: Die Nachfrage nach Demokratie in Subsahara-Afrika ist groß, das Angebot wird ihr nicht gerecht. Die Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung unterstützt universale Menschenrechte und demokratische Standards – und nicht einen „afrikanischen Sonderweg“. Diese wichtige Grundlage sollte nicht übersehen werden. Für die europäischen Partner und insbesondere Deutschland gibt es vielfältige Möglichkeiten der externen Demokratieförderung. Dazu zählen unter anderem die Förderung freier

Medien und der Zivilgesellschaft, die Stärkung der Bürger durch politische Bildung, aber auch die gezielte Förderung wichtiger demokratischer Institutionen: starke Parlamente, eine unabhängige Justiz, politische Parteien. Letztere werden in der Demokratieförderung – abgesehen von der Arbeit der politischen Stiftungen – bisher viel zu oft stiefmütterlich behandelt. Aber insbesondere mit Blick auf die Jugend muss auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass diese immer weniger über traditionelle Wege partizipiert und zum Beispiel das Engagement in politischen Parteien zu scheuen scheint. Hier müssen neue Möglichkeiten eruiert werden, etwa mit Blick auf die Rolle sozialer Medien und die Dynamiken sozialer Bewegungen. Das Engagement von außen für Demokratie und politische Rechte und Freiheiten wird allerdings tendenziell schwieriger. Vielen (semi-)autoritären Regimen sind derlei Bemühungen ein Dorn im Auge und es werden zunehmend Gegenstrategien entwickelt. So verwundert es kaum, dass neuere Maßnahmen zur Einschränkung des politischen Raums – zum Beispiel durch stärkere Regulierung zivilgesellschaftlichen Engagements – nicht nur auf interne Kräfte abzielen, sondern mehr und mehr auch auf externe Akteure wie internationale Menschenrechtsorganisationen oder politische Stiftungen.

Umso wichtiger wird es sein, stärkere kohärente Ansätze der Demokratieförderung zu entwickeln und konsequent zu verfolgen. Dies steht nicht im Widerspruch zu einem Pluralismus an Maßnahmen und Instrumenten. Vielmehr geht es darum, die Verknüpfungen von Außen-, Wirtschafts-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik nicht nur zu erkennen, sondern systematisch zu nutzen – und das auch jenseits von Idealismus und Verantwortungsgefühl, ganz im Sinne deutscher und europäischer Interessen.

Die Demokratieförderung als zentrales Element des Engagements in Afrika fußt auf der Überzeugung – und empirischen Erkenntnis –, dass Demokratien langfristig die besseren Garanten für Frieden und Wohlstand sind. Warnungen vor destabilisierenden Effekten von Demokratisierung sollten kein Gegenargument zur Demokratieförderung sein. Die größten Stabilitätsrisiken

bergen die oben beschriebenen hybriden Regime, die auf dem afrikanischen Kontinent die Mehrheit bilden. Die staatliche Fragilität und Gefahr von Konflikten sind dort am höchsten. Gleichzeitig sind dort die Ansatzmöglichkeiten der Demokratieförderung am vielfältigsten. Dabei sollten Maßnahmen vor allem darauf abzielen, gesellschaftlichen Pluralismus und politische Beteiligung zu fördern und gleichzeitig Kapazitäten im Bereich der Konfliktlösung zu stärken, um Eskalationen zu vermeiden.

Die externe Demokratieförderung wird in Afrika tendenziell schwieriger.

Kurzfristig könnten die aktuellen Trends durchaus mehr Instabilität bedeuten, vor allem wenn sich autokratische Regierungen mit einer frustrierten und protestierenden Bevölkerung konfrontiert sehen und mit verstärkter Repression reagieren. Manch westlichen Beobachter mag dies mit Unbehagen erfüllen, ist doch in Anbetracht des dominanten Themas Flucht und Migration die Förderung von Stabilität ein zentrales Anliegen. Es wird vor allem darauf ankommen, über welche Kanäle sich Frustrationen entladen und ob pro-demokratischer Druck in konstruktive Bahnen gelenkt werden kann. Devise: weniger Revolution, mehr (demokratische) Evolution.

Der afrikanische Kontinent erfährt momentan ein besonderes Interesse im Rahmen der anhaltenden Flüchtlingsdebatte. Diese Aufmerksamkeit ist wichtig und bietet große Chancen. Das Interesse an der Förderung der Demokratie auf der einen und Aspekte wie Terrorismusbekämpfung und Eindämmung von Flüchtlingsbewegungen auf der anderen Seite stellen nur bei einem sehr kurzfristigen Fokus einen Zielkonflikt dar. Die deutsche Afrikapolitik scheint aktuell in einer Umbruchphase zu stecken. Die drängenden Probleme und der mangelnde Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit in der Vergangenheit lassen den Wunsch nach einem „großen

Wurf“ aufkommen. Das zeigt sich zum Beispiel im rhetorisch ambitionierten „Marshallplan mit Afrika“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und in der *Compact with Africa*-Initiative aus dem Finanzministerium. Letztere steht im Kontext der aktuellen G20-Präsidentschaft, in der Deutschland unter anderem auch einen Schwerpunkt auf das Thema „Partnerschaft mit Afrika“ legt. Dieser Schwerpunkt bietet eine gute Gelegenheit, um wichtige Impulse für das internationale Engagement in der Demokratieförderung in Afrika zu setzen. Im „Marshallplan“ des BMZ werden Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als eine von drei zentralen Säulen hervorgehoben. Die Betonung liegt dabei aber – wie auch beim *Compact with Africa* – auf der Bedeutung der politischen Rahmenbedingungen für private Investitionen. Diese Verknüpfung ist richtig und wichtig, aber sie birgt auch die Gefahr eines verkürzten Blicks auf die Komplexität demokratischer Entwicklung. Demokratieförderung sollte dabei nicht als kurzfristiges Mittel zum (wirtschaftlichen) Zweck gesehen werden, sondern als integraler und langfristig orientierter Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Staaten.

Mathias Kamp ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Uganda.

- 1 Im Folgenden bezieht sich der Text auf die 49 Staaten in Subsahara-Afrika (d.h. exklusive der arabischen Staaten Nordafrikas).
- 2 Vgl. Puddington, Arch / Roylance, Tyler 2017: Freedom in the World 2017. Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy, in: <http://bit.ly/2r1OjeJ> [26.04.2017].
- 3 Vgl. The Economist Intelligence Unit 2016: Democracy Index 2016. Revenge of the “deplorables”, in: <http://eiu.com/topic/democracy-index> [26.04.2017].
- 4 Vgl. Mo Ibrahim Foundation 2016: A Decade of African Government 2006-2015. 2016 Ibrahim Index of African Governance (IIAG), in: <http://mo.ibrahim.foundation/iiag> [26.04.2017].
- 5 Vgl. Bratton, Michael / Houessou, Richard 2014: Demand for democracy is rising in Africa, but most political leaders fail to deliver, Policy Paper 11, Afrobarometer, 23.04.2014, in: <http://bit.ly/2r8I7FN> [24.03.2017].
- 6 Vgl. Grömping, Max / Martínez i Coma, Ferran 2015: Electoral Integrity in Africa, Electoral Integrity Project / Hanns Seidel Stiftung, in: <http://bit.ly/2rTjWs5> [24.03.2017].
- 7 Levitsky, Steven / Way, Lucan 2002: The Rise of Competitive Authoritarianism, in: Journal of Democracy 13: 2, S. 51-66, hier: S. 52.
- 8 The Economist 2016: The march of democracy slows, 20.08.2016, in: <http://econ.st/2t1uBA1> [26.04.2017].
- 9 Simons, Claudia / Tull, Denis M. 2015: Grenzen der Macht? Amtszeitbeschränkungen in Afrika, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, 03/2015, S. 6, in: <http://bit.ly/2slmIsR> [09.06.2017].
- 10 Vgl. Zamfir, Ionel 2016: Democracy in Africa. Power alternation and presidential term limits, Briefing April 2016, European Parliamentary Research Service, in: <http://bit.ly/2s3GyIa> [26.04.2017].
- 11 Simons / Tull, N. 9, S. 10.
- 12 Bratton, Michael / Logan, Carolyn 2015: Afrobarometer: The viability of political opposition in Africa: Popular views, Policy Paper 26, 08/2015, in: <http://bit.ly/2s3nsCa> [26.03.2017].
- 13 Vgl. Dulani, Boniface 2015: Afrobarometer: African publics strongly support term limits, resist leaders' efforts to extend their tenure, Afrobarometer Dispatch 30, 25.05.2015, in: <http://bit.ly/2sbjMK> [26.04.2017].



Quelle: © Victor Ruiz Caballero, Reuters.

Der Kampf um die Demokratie

Endlich auf dem richtigen Weg?

In Lateinamerika wirbelt der Wunsch nach mehr
Mitbestimmung die Parteiensysteme durcheinander

Kristin Wesemann / David Brähler

Exzessive Gewalt, geschwürartige Korruption und defekte Demokratien prägen noch immer Lateinamerikas Bild in der Welt. Die Realität aber sieht längst anders aus. Bildung, Internet und Globalisierung haben den Kontinent vorangebracht. Starke Zivilgesellschaften sind entstanden und sie verlangen von den Regierenden, dass Probleme gelöst werden. Allerdings: Die Politik gehört nicht mehr nur den Politikern. Die Bürger wollen mitbestimmen. Sind die Parteien darauf vorbereitet? Können sie sich neu erfinden? Wenn sie überleben wollen, bleibt ihnen keine andere Wahl.

Uruguay hört wieder auf einen Arzt, wie schon zwischen 2005 und 2010. Es ist sogar derselbe Arzt wie vor einer halben Dekade, der mittlerweile 77 Jahre alte Krebspezialist Tabaré Vázquez. Als er am 1. März 2015 ins Präsidentenamt zurückkehrte, schien das bloß ein weiterer Triumph eines linken Politikers auf dem Kontinent zu sein, einer von so vielen seit der Jahrtausendwende. Der Sozialist Vázquez hatte José „Pepe“ Mujica beerbt, den der (eigenen, gut gepflegten) Legende zufolge „ärmsten Präsident“ weltweit. Mujica, ein Ex-Guerillero und Anführer der Volksbewegung Uruguays, war eine Lichtgestalt des linkspopulistischen Clubs lateinamerikanischer Staatsoberhäupter gewesen. Seine Amtskollegen hießen Cristina Kirchner (Argentinien), Rafael Correa (Ecuador), Hugo Chávez und Nicolás Maduro (Venezuela), Evo Morales (Bolivien), Ollanta Humala (Peru) sowie Luiz „Lula“ da Silva und Dilma Rousseff (Brasilien). Sie gewannen Wahlen und drehten dann Volk und Land politisch wie wirtschaftlich auf links; sie versprachen das Neue, legten Programme für Arme auf und hatten damit Erfolg – scheinbar, wie man heute weiß. Die Gipfel der regionalen Organisationen, ob *Unasur* oder *Mercosur*, gerieten zum großen sozialistisch-kommunistischen Klassentreffen. Manchmal schauten sogar der ewige Daniel Ortega aus Nicaragua und der kubanische Übervater der Bewegung, *el Comandante* Fidel Castro, vorbei.

Der Ende 2014 so wenig überraschende Wahlsieg Vázquez' hat zweieinhalb Jahre später einen

erheblichen Nachrichtenwert bekommen: Es war bis heute der letzte Erfolg eines Linken. Wobei der Mediziner immer schon einen eigenen Stil gepflegt hat: Er ist stets korrekt gekleidet und achtet auf Umgangsformen. Er hält weder stundenlange Volksreden noch denkt er im Feind-Freund-Schema. Und die Pressefreiheit tastet er auch nicht an, ja er wirbt im Ausland sogar mit der Rechtssicherheit in seiner Heimat. Man muss schon länger suchen, um einen populistischen Punkt zu finden. In seinen Wahlkampfspots immerhin hat er ordentlich gegen die alten Eliten Uruguays gepoltert, jene Familien mit Hausangestellten, viel Ackerland und Einkünften aus Geerbttem. Auch 18 Jahre nach dem Machtwechsel, dem historischen Sieg der linken Koalition *Frente Amplio* bei der Präsidentenwahl Ende 2004 über die ewig regierenden Konservativen, ist das Land eine der stabilsten Demokratien Lateinamerikas. Das Bündnis aus fast 40 Parteien, darunter trotzkistische, kommunistische und christdemokratische, findet zwar keine rechte Antwort auf die typisch-lateinamerikanischen Sorgen: Kriminalität und Korruption, Inflation und Wirtschaftsflaute. Aber es hält zumindest und könnte auch bei der nächsten Präsidentschaftswahl Ende 2019 die Macht verteidigen. Mittlerweile würde ein solcher Erfolg eine Schlagzeile machen, weil so eine Nachricht keineswegs gewöhnlich wäre.

Denn der linkspopulistische Stamm auf dem Kontinent schwächelt gewaltig. Zwei bedeutende Mitglieder, die Brasilianerin Rousseff und

die Argentinierin Kirchner, haben die Macht schon abgeben müssen, genauso Humala in Peru. Ecuadors dreimaliger Präsident Correa macht demnächst Platz, er durfte bei den Wahlen nicht noch einmal kandidieren (und träumt wie andere seiner einstigen Kollegen von einer Rückkehr). Übrig geblieben sind vor allem die beiden Staatschefs in Venezuela und Bolivien. Aber besonders um Maduro macht man selbst als Linker inzwischen einen weiten Bogen. Auch Doktor Vázquez nimmt ihn nicht mehr mit aufs Foto.

Ein Kontinent, immer gut für Überraschungen

2016 war für Lateinamerika das 35. Jahr nach dem Beginn der sogenannten dritten Demokratisierungswelle.¹ Nach dem Ende der Militärdiktaturen der 1970er und 1980er Jahre hielt die Demokratie zwar wieder Einzug, allerdings probierten sich die Regierenden dabei ordentlich aus: Der Rückzug des Staates während der Wirtschaftsreformen des *Washington Consensus* der 1980er Jahre ging so weit, dass die Politikwissenschaft schon von defekten Demokratien sprach. Die *marea rosa* (rosa Flut), die Ende der 1990er Jahre einsetzte, war eine abrupte Kehrtwende, die dafür sorgte, dass der Staat sich als allzuständig und, nun ja, allmächtig ansah. Mehr als ein Jahrzehnt lang wurden Dreiviertel der Lateinamerikaner von sogenannten linken Regierungen geführt, die sich – die einen mehr, die anderen weniger – dem in Caracas geborenen Sozialismus des 21. Jahrhunderts verschrieben hatten. Seit gut einem Jahr verebbt diese Flut; ihr Schlachtruf *¡Vamos por todo!* (Gehen wir aufs Ganze!) verhallt – auch dies ist ein Novum auf dem stark polarisierten Kontinent – nahezu ohne Gewalt.

Dabei ist Lateinamerika seit jeher gut für Überraschungen. Politik und Gesellschaft sind gespalten, es scheint immer ums Ganze zu gehen. Mit Zwischentönen und Kompromissen tut man sich schwer, vielleicht auch, weil die Mittelschicht als ausgleichender Akteur zwischen den sehr vielen Armen und den sehr wenigen Reichen nach wie vor zu klein ist und sich vor allem um das eigene

Überleben kümmert. Auch Regierungswechsel sind auf dem Kontinent in der Vergangenheit oft schwierige, nicht selten blutige Angelegenheiten gewesen, besonders dann, wenn nicht nur Personen, sondern zugleich Macht und Ideen ausgetauscht wurden. Doch Lateinamerika scheint auch in diesem Punkt gereift zu sein. Mancherorts wechselt die Macht mittlerweile beinahe geräuschlos. Der Ausgang der argentinischen Präsidentschaftswahl (2015) war zwar genauso eng wie der des Referendums über eine Verfassungsänderung zur vierten Wiederwahl des Staatsoberhauptes in Bolivien. Doch die Verlierer – hier Kirchneristen, dort Morales und seine Anhänger – nahmen das Ergebnis hin. Selbst in Brasilien, wo Rousseff in einem fragwürdigen Prozess vom Parlament abgesetzt wurde, gingen zwar Millionen auf die Straße. Aber der Protest blieb weitgehend friedlich. Allerdings: Zu Hymnen besteht auch kein Anlass. Noch immer versorgt der Kontinent den Rest der Welt mit schlechten Nachrichten. In Brasiliens Gefängnissen ist Anfang des Jahres die Gewalt explodiert, weil zwei Drogenclans Rechnungen begleichen wollen. Mehr als 120 Tote sollen es inzwischen sein, und die Politik und weite Teile der Gesellschaft schauen dem Schlachten zu oder begrüßen es sogar.²

Zivilgesellschaften auf dem gesamten Kontinent fordern gute Regierungsführung und Verlässlichkeit von der Politik.

Auch anderswo muss man nach Problemen nicht lange suchen: die offene Gewalt auf Mexikos Straßen, der illegale Bergbau in Kolumbien, der Autoschmuggel im großen Stil an der peruanisch-bolivianischen Grenze, die weltweit größte Marihuanaproduktion in Paraguay, die hungernden Kinder und politischen Gefangenen

Schatten der Vergangenheit: Die Welle → linkspopulistischer Erfolge, die Lateinamerika seit der Jahrtausendwende geprägt hatte, ist mittlerweile abgeebbt. [Quelle: © Reuters.](#)





Lichtgestalt: Argentiniens Präsident Mauricio Macri gehört mit seiner Partei PRO zu den Hoffnungsträgern in Lateinamerika. Quelle: © Marcos Brindicci, Reuters.

in Venezuela, die Abschaffung der Pressefreiheit in Ecuador, dazu Korruptionsskandale gigantischen Ausmaßes und Naturkatastrophen, die weder Dürren und Überschwemmungen noch Brände, Erdbeben und Vulkanausbrüche auslassen.³ Aber: Das ist nur ein Teil der Wirklichkeit, die den Kontinent prägt. Denn eines erlebt Lateinamerika derzeit fast überall: Die Zivilgesellschaften erstarken, sie fordern gute Regierungsführung und Verlässlichkeit von der Politik. Zur Not lautstark, wie die unzähligen Massendemonstrationen der vergangenen Jahre zeigen. „Lateinamerika ist zurück auf dem richtigen Weg“, schrieb kürzlich der *Economist*,

wenngleich er in Klammern noch ein skeptisches „meistens“ nachschob.⁴ Doch egal, ob der Venezolaner Maduro das Parlament ignoriert und die Opposition ihrer Rechte berauben will oder ob Evo Morales glaubt, alle Gerichte sollten eine Art verlängerter Arm seiner Regierung sein: Für die meisten Menschen in Lateinamerika ist *Democracy the only game in town*.⁵ Auch wenn einige Präsidenten das nicht wahrhaben wollen.

Politik als Elitenprojekt?

Der US-amerikanische Politikprofessor Kurt Weyland schrieb noch im Juli 2013 im *Atlantic*:

„Zum ersten Mal seit Jahrzehnten steht die Region vor einer nachhaltigen, koordinierten autoritären Bedrohung.“⁶ Nur wenige Monate zuvor war der venezolanische Präsident Chávez gestorben und nach dem letzten Atemzug sogleich wieder auferstanden – oder besser aufgebahrt worden: als kontinentaler Heilsbringer linker Populisten. Chávez hatte sich zu Lebzeiten vom bewunderten Volksverstehrer zum gefürchteten Autokraten radikalisiert, aber zugleich seinen Amtskollegen den Weg zum dauerhaften Machterhalt gezeigt: Man nehme Plebiszite, um die Amtszeitbegrenzung abzuschaffen, ein paar innere und äußere Feinde, die Dinge wie Meinungs- und Pressefreiheit verlangen und nicht wollen, dass Volkes vermeintlicher Wille geschehe; man schwäche alle anderen Staatsgewalten und werfe mit Sozialprogrammen um sich, so lange das Geld reicht. Fertig ist der Sozialismus des 21. Jahrhunderts. Seine Nachahmer von Buenos Aires bis Managua versuchten sich – wenngleich unterschiedlich intensiv und erfolgreich – an der Abwicklung der einheimischen Demokratie.

Die große Mehrheit der Lateinamerikaner glaubt, dass die politischen Eliten im eigenen Interesse handeln.

Lateinamerika hat seine Lektionen gelernt. Besserwissen, vermeintlichen Erneuerern und Alleskönnern, ja selbsternannten Erlösern ist man schließlich lange genug gefolgt. Aber den richtigen Weg hat der Kontinent dennoch nicht gefunden. Möglicherweise gibt es den ja auch gar nicht. Es war und ist und wird wohl immer kompliziert bleiben. Gewiss, die ungeheure Ungleichheit als ewige Konstante der Region lässt sich durch Sozialprogramme verringern, aber eben nur, wenn diese ehrlich sind und nicht allein denen helfen, deren Gunst und Wählerstimme sich der Verteiler erkaufen will. Natürlich kann ein Präsident sein Land von der Weltwirtschaft abkoppeln – oder sich auch am exakten Gegenteil versuchen: Aber mit keinem Extrem hat der

Kontinent besonders gute Erfahrungen gemacht. Lateinamerika schätzt mittlerweile durchaus, was anderswo auf der Welt augenblicklich schwere Zeiten durchmacht: den Kompromiss, das Ausbalancieren gegensätzlicher Positionen, das zähe, nächtelange Ringen um eine Lösung, hinter der sich Kontrahenten versammeln können, ohne das Gesicht zu verlieren. Einen schweren Stand hat die Politik trotzdem nach wie vor. Zwar zeigen Messungen, dass regelmäßig mehr als die Hälfte der Latinos die Demokratie unterstützt und als beste Staatsform ansieht.⁷ Aber die große Mehrheit – im Durchschnitt 73 Prozent – glaubt, dass ihre politischen Eliten im eigenen Interesse handeln; das ist der höchste Wert seit zwölf Jahren.⁸ Und darin liegt auch ein gewisser Pessimismus begründet. Der Mix aus wirtschaftlicher Unsicherheit, Korruption und – besonders in Zentralamerika – Gewaltverbrechen besorgt die Bürger. Und dennoch: Sie wollen, dass sich ihre Länder wirtschaftlich öffnen und enger zusammenarbeiten. Integration, in Europa und den USA wahrlich gerade kein Gewinnerthema im Wahlkampf, verspricht Hoffnung, einen Ausweg aus der Wirtschaftskrise, an der der Kontinent seit mindestens sechs Jahren und dem Ende des Rohstoffbooms leidet.

Politik war in Lateinamerika lange ein Elitenprojekt. Schon die Unabhängigkeitshelden entstammten weitgehend der Oberschicht, und das Volk folgte ihnen. Eine Bilderbuchrevolution war die Befreiung von den Kolonialherren also keineswegs. Das Herrschaftsprinzip des *caudillismo*, das ewige Vertrauen in die Schaffenskraft des Anführers, der sich wie ein Patron um die Familie kümmert, hat hier seine Wurzeln. Der Kontinent aber schickt sich an, sich ein zweites Mal zu befreien, nur diesmal von der Figur des *caudillo*, des Übervaters. Jetzt heißt es: einmischen, mitmachen, die Geschicke selbst in die Hand nehmen. So gesehen ist das allgegenwärtige Misstrauen in das politische Personal vielleicht sogar zeitgemäß, ja wichtig und mindestens verständlich. Mit der Lethargie und dem Pessimismus, die dazu geführt haben, schicksalsergeben die Zeitläufe zu akzeptieren, scheint es vorbei zu sein. Das *Latinobarómetro* zeigt, dass seit 2013 die Bereitschaft wächst, für Transparenz, bessere

Gesundheitsversorgung, demokratische Rechte und gegen Machtmissbrauch und Misswirtschaft auf die Straße zu gehen und sich zu organisieren; mit einem Skalenwert von sechs bis sieben gilt diese Bereitschaft als „sehr hoch“.⁹ Auch die Anführer selbst lernen und üben sich im Machtverzicht. Zwar geht die Staatsgewalt noch immer oft überaus ruppig mit Demonstranten um. Aber die Blütezeit der Putsche liegt lange zurück. Das Militär als politischer Akteur ist schon lange auf dem Rückzug. Lateinamerikas Demokratie scheint endlich – Zeit wurde es ja auch! – aus der Pubertät zu sein. Und auf einmal interessiert ein Thema Politikwissenschaftler und Politiker gleichermaßen: Braucht die Demokratie Parteien? Denn sie sind es laut Lehrbuch ja, die die vielen Meinungen kanalisieren und Politik umwandeln sollen. In Europa und Nordamerika geht es (bislang) nicht ohne sie.¹⁰ Lateinamerika indes bedient auch in seiner jüngeren Geschichte die Klischees: Immer wieder stößt man auf starke Männer, die wie Sebastián Piñera in Chile Wahlen fast im Alleingang gewinnen, auf soziale Bewegungen, die sich ihren Leitwolf (Morales in Bolivien, Lula da Silva in Brasilien) suchen, und auf Leute wie Guatemalas Komiker Jimmy Morales, einen jener Emporkömmlinge mit mehr Strahlkraft als das politische Stammpersonal. Nur auf stabile Parteiensysteme und -strukturen stößt man kaum, nicht einmal weiter vorn im Geschichtsbuch.

Trotz Demokratie ist die Zahl konsolidierter Parteien in Lateinamerika begrenzt.

Eine ganze Reihe jüngerer Politikwissenschaftler hat sich daher unlängst mit der Frage auseinandergesetzt, unter welchen Bedingungen politische Parteien entstehen – und warum nur die allerwenigsten Bestand haben. Lateinamerika bot sich für Feldstudien geradezu an, denn trotz Demokratie ist die Zahl konsolidierter Parteien begrenzt. Traditionelle Kräfte mit langer Geschichte haben sich in vielen Ländern nahezu aufgelöst; von den 255 Parteien, die

seit Beginn der Demokratisierung im Jahr 1978 bis 2005 entstanden, haben nur elf „Wurzeln geschlagen“, gerade einmal vier Prozent.¹¹ Um den Aufbau verlässlicher, stabiler Parteistrukturen hat sich bisher kaum ein Regent gekümmert. Vor allem die Linkspopulisten glaubten (und tun es nach wie vor), dass ein Herrscher direkt mit dem Volk kommunizieren müsse, um wahrhaftig demokratisch wirken zu können. Die eigentlichen Aufgaben von Parteien in Demokratien, die die Wissenschaft mit den sperrigen Begriffen Politikformulierung, Politikimplementation, Politikkontrolle und Personalrekrutierung beschreibt, erledigt der traditionelle lateinamerikanische Anführer allein mit seinem Gefolge, und zwar ohne auch nur den Anschein von Transparenz zu erwecken. Eine innerparteiliche Willensbildung klassischer Prägung existiert nicht. Die Kandidaten für Parlamentswahlen etwa nominiert nicht ein Parteitag, sondern *la mesa chica*, also der Chef höchst selbst, allein sich und einen kleinen Kreis von Vertrauten befragend. Argentinien's Zeitung *Clarín* beschrieb das unter der linksperonistischen Präsidentin Kirchner seinerzeit übliche Auswahlverfahren als Griff zu *lapicera y gualdaña*,¹² Kugelschreiber und Sense. Parteien sind so weitgehend Herrschaftsinstrumente. Belohnt werden Loyalität, ja Gehorsam. Debatten sind unerwünscht, Positionen wechseln und werden den Erfolgsaussichten angepasst.

Außenseitern, die eine Partei nur gründen, um bei der nächsten Wahl antreten zu können, kommt dabei zugute, dass sich die Zivilgesellschaften nicht mehr am Links-Rechts-Spektrum orientieren, auch Religion spielt als inhaltlicher Kitt kaum noch eine Rolle. Großen Einfluss haben indes die sozialen Netzwerke. Bei diesem Thema ist der Kontinent zweifellos Erste Welt. Acht von zehn Lateinamerikanern leben in Städten; nicht überall haben sie Zugang zu Trinkwasser, aber ein Leben ohne Smartphone ist kaum vorstellbar. 60 Prozent haben mittlerweile Zugang zum Internet.¹³ Zu den zehn Ländern, deren Bürger die meiste Zeit im Internet verbringen, gehören Argentinien, Mexiko und Brasilien, noch vor den USA oder irgendeinem europäischen Land.¹⁴ Mit 50 Prozent nutzen

mehr Menschen die sozialen Netzwerke in Lateinamerika als in Europa. Mehr als die Hälfte der mehr als 600 Millionen Latinos nutzt aktiv Twitter, Facebook, *Instagram*, *Snapchat* & Co.; nur in Nordamerika und einigen Ländern Asiens liegt der Anteil höher.¹⁵ Allein *Facebook* hat in der Region 322 Millionen Nutzer.¹⁶

Der große Einfluss der Sozialen Medien bietet auch eine Chance für die Parteien.

Die digitale Revolution verändert die Politik und mit ihr die Parteien – wohlgemerkt: nicht nur die Art der Kommunikation mit dem Wähler oder Mitglied. Debatten und parteitagsähnliche Zusammenkünfte könnten im digitalen Raum stattfinden. Auf einem Kontinent, der von seiner Fläche mehr als doppelt so groß wie Europa und obendrein im wahrsten Sinne des Wortes schwerer zugänglich ist, muss das kein Nachteil sein. Im Gegenteil. Es liegt darin eine Chance, Hindernisse wie etwa die paternalistischen Organisationsstrukturen oder die mangelnde Mitsprache endlich zu überwinden.

Bei ihren Forschungen zu den Parteien Lateinamerikas haben die Politikwissenschaftler Steven Levitsky, James Loxton und Brandon Van Dyck definiert, wann solche Kräfte als stabil gelten. Aufgenommen in die Liste wurden hierbei nur Parteien, die bei landesweiten Wahlen mindestens ein Prozent der Stimmen erreicht haben. Als erfolgreich gilt eine Partei erst, wenn sie mindestens fünfmal hintereinander wenigstens zehn Prozent erhalten und auch den Rückzug ihrer Gründungsfigur überstanden hat.¹⁷

Nun endet die Datenbasis lange vor Erscheinen der genannten Studie. Wie viele Parteien deshalb derzeit insgesamt in Lateinamerika existieren, lässt sich kaum sagen. Es fehlen verlässliche Zahlen. So werden Parteien noch als „inkomplett“ bewertet, obwohl sie mittlerweile seit mehr als zehn Jahren regieren. Dazu zählen etwa der *Movimiento al Socialismo* (MAS)

des Bolivianers Morales oder die *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PUSV), die Maduro vom Gründungspräsidenten und „ewigen Führer“¹⁸ Chávez geerbt hat.

Vom Fußball lernen

Angesichts der großen Zahl von Parteien, die in den vergangenen Jahren gekommen und wieder gegangen sind, fragt man sich gleichwohl: Wie entstehen sie? Warum lösen sie sich oft sehr schnell wieder auf? Und was muss geschehen, damit sie überleben und letztlich die Demokratie und ihre Spielregeln stärken? Die Politikwissenschaftler um Harvard-Professor Levitsky stellen klar: Weder die Demokratie als Staatsform noch die Wahlgesetze und die Funktionsweise staatlicher Institutionen scheinen sich auf das Parteiensystem eines Landes auszuwirken. Und das ist keine Jubelbotschaft für all jene, deren Arbeit dort ansetzt. Den Zusammenhang beispielsweise zwischen Prozenzhürden bei Wahlen und der Stärkung von Parteien nennen einige Autoren sogar „trivial“.¹⁹ Und auch die Annahme, dass parlamentarische Systeme Parteien stärken, gilt demnach nicht für Lateinamerika. Und: Gerade die Wahlregeln ändern sich in Lateinamerika so oft, dass sie gar nicht als Konstante in die Betrachtung einfließen dürften.

Noch etwas macht Lateinamerika aus: Es ist nicht die stabile Demokratie, die zur Neugründung von Parteien animiert. Ebenso wie in Europa und den Vereinigten Staaten haben sich viele der historisch gewachsenen Parteien in Zeiten gewalttätiger Konflikte gebildet. Während der dritten Welle der Demokratisierung waren „Polarisierung und Gewalt die Hauptursache für Parteigründungen“.²⁰ In den genannten Forschungen stehen hierfür MAS in Bolivien und der *chavismo* in Venezuela. Heute sind andere Parteien an deren Stelle getreten: die *Demócratas* im Andenstaat und *Primero Justicia* in der Karibikrepublik. Auch die aktuelle Präsidentenpartei PRO in Argentinien passt in diese Reihe, wiewohl sie in den Analysen von Levitsky und seinem Team noch als „inkomplett“ auftaucht. Allerdings wird gerade hier eines deutlich: Parteien, die sich in einem autokratischen Umfeld

bewegen und damit nicht nur in ihrer politischen Bewegungsfreiheit, sondern auch beim Zugang zu Medien und Staatsapparat eingeschränkt sind, können nur überleben und wachsen, wenn sie sich organisieren.

Parteien können nur überleben und wachsen, wenn sie sich organisieren.

Drei einfache Dinge, so sagen Levitsky und seine Kollegen, sollten von allen beherzigt werden, die mit Parteien erfolgreich sein wollen. *Erstens* sollten starke Identitäten gepflegt werden. Die Parteien müssen also für etwas stehen, ihre Anhänger und Mitglieder müssen sich über die Partei identifizieren. *Ponerse la camiseta* heißt das in Lateinamerika, sich das Trikot überziehen und zeigen, wo man hingehört. Denn: Nur jemand, der hinter einer Partei steht und zu ihr hält wie zu seinem Fußballverein, engagiert sich auch für sie und weiß, was sie von anderen politischen Organisationen unterscheidet. „Du kannst vielleicht die Frau wechseln, aber niemals die Farben deines Klubs“, sagt ein argentinisches Sprichwort. Der Fußballfan lebt den sogenannten *Aguante*, es ist das Durchhaltevermögen auch in schweren Stunden und nach heftigen Niederlagen. Viele Traditionsparteien – die Peronisten und die Radikalen in Argentinien, die *Blancos* in Uruguay, die Anhänger von Mexikos *Partido Revolucionario Institucional* – beziehen aus der Leidenschaft und dem Stolz ihrer Parteigänger eine besondere Stärke.

Eine erfolgreiche Partei muss *zweitens* Präsenz zeigen, und zwar nicht nur in Form eines Präsidenten, sondern möglichst im ganzen Land. Will heißen: Es braucht eine verlässliche Struktur. Sei es nun in offizieller Form über Gremien und formelle Mitgliedschaften, über Graswurzelorganisationen und soziale Bewegungen, wie es sie in Lateinamerika häufig gibt, oder auch klientelistische informelle Strukturen oder Patronagesysteme. Die Gründe liegen auf der Hand: Wer nahe an den Leuten ist, dem fällt es leichter, sie am

Wahltag an die Urne zu bringen. Außerdem hilft eine tragfähige Struktur, Krisen zu überstehen. Und: Wer die Probleme vor Ort kennt, kann sich in Städten und Regionen zur Wahl stellen und so seine Regierungsfähigkeit beweisen.

Die *dritte* Zutat für den Erfolg einer Partei ist laut demnach die Kohäsion. Gemeint ist schlichtweg eine stabile Bindung zwischen dem Spitzenpersonal und den Mitgliedern. Gerade in Krisenzeiten





Bedingungslos: Nur wenn es einer Partei gelingt, sich – ähnlich wie im Fußball – eine auch in schlechten Zeiten treue Anhängerschaft zu sichern, wird sie auf Dauer erfolgreich sein. [Quelle: © Mariana Bazo, Reuters.](#)

ist es wichtig, dass die Führungsriege zusammensteht, um Basis und Wähler nicht zu verunsichern.

Gewiss, der Generalsekretär einer gut organisierten westlichen Traditionspartei dürfte angesichts dieser Empfehlungen nur müde mit den Schultern zucken, denn in der Tat verbirgt sich hierhinter nichts anderes als die alltägliche Kärrnerarbeit politischer Parteien. Doch in Lateinamerika ist die Erkenntnis, wonach starke und

gut organisierte Parteien dauerhaft erfolgreich sind und mithin Wahlen gewinnen können, eine noch junge. Maria Lagos, die Chefin des *Latino-barómetro*, sagte dem *Economist*, der Fortschritt der vergangenen Jahrzehnte habe auch in Lateinamerika Erwartungen geweckt. Das Vertrauen der Bürger in die Institutionen sei jedoch weiter gering. Die Unzufriedenheit mit den aktuellen Führungsangeboten der Parteien müssten diese mit der Lösung der drängendsten Probleme

wie Kriminalität, Ungleichheit und Korruption begegnen, wenn sie nicht Gefahr laufen wollten, weniger demokratischen Alternativen Platz machen zu müssen.²¹ Und dafür braucht es Leute, die sich dieser Aufgabe verschreiben, andere mitreißen und sich gemeinsam aufmachen, ihrem Land zu dienen.

Dr. Kristin Wesemann ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Uruguay und des Regionalprogramms „Parteienförderung und Demokratie in Lateinamerika“.

David Brähler ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Uruguay.

- 1 Vgl. zum Überblick: Thiery, Peter 2007: Lateinamerika: Politische Transformation zur Demokratie, Bundeszentrale für politische Bildung, 28.11.2007 in: <http://bpb.de/44598> [10.05.2017].
- 2 Vgl. El País 2017: El cuarto motín del año en una cárcel de Brasil se salda con 30 muertos, El País, 15.01.2017, in: <http://ln.is/elpais.com/BGfaw> [10.05.2017].
- 3 Zur Gewalt in Mexiko vgl. Ehringfeld, Klaus 2016: Am Tatort lagen 4000 Projektile, Der Spiegel, 06.09.2016, in: <http://spon.de/aePai> [10.05.2017]. Zum illegalen Bergbau vgl. Yagoub, Mimi 2016: Expert Says 88 % of Colombia's Gold Produced Illegally, InSight Crime, 04.08.2016, in: <http://bit.ly/2qZcTMU> [10.05.2017]. Zum Autoschmuggel an der peruanisch-bolivianischen Grenzen vgl. Giraldo, Camilo Mejia 2014: Peru Contraband Seizure Highlights in Bolivia Border Region, InSight Crime, 15.04.2014, in: <http://bit.ly/2rOzrBe> [10.05.2017]. Zu Mexiko und Venezuela vgl. Amnesty International 2017: Annual Report: Americas 2016/2017, in: <http://bit.ly/2r4ShHn> [10.05.2017]. Zum Klimawandel vgl. Florez, Lucía 2016: It's Time for Latin America to Adapt to Global Climate Change, Weltbank, 18.07.2016, in: <https://goo.gl/YyjRxx> [10.05.2017]. Zum lateinamerikaweiten Korruptionsskandal des brasilianischen Bauunternehmens Odebrecht vgl. Böhrer, Werner / Gehring, Hubert / Grundberger, Sebastian et al. 2017: Epizentrum Brasilien, KAS-Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, 27.02.2017, in: <http://kas.de/wf/de/33.48044> [10.05.2017].
- 4 The Economist 2016: Of growth and globalisation, 22.09.2016, in: <http://econ.st/2sGf174> [10.05.2017].
- 5 Vgl. die seit vielen Jahren hohe Zustimmung zur Demokratie als bester Staatsform bei Corporación Latinobarómetro 2016: Informe 2016, 02.09.2016, S. 8, in: <http://bit.ly/2sWrwxk> [10.05.2017].
- 6 Eigene Übersetzung: Weyland, Kurt 2013: Why Latin America Is Becoming Less Democratic, The Atlantic, 15.07.2013, in: <http://theatlntc/2sioA5u> [10.05.2017].
- 7 Vgl. etwa Corporación Latinobarómetro, N. 5, S. 8.
- 8 Vgl. Corporación Latinobarómetro 2015: Latino-barómetro Análisis de datos 2015, in: <http://bit.ly/2qYFzpy> [10.05.2017].
- 9 Vgl. ebd.
- 10 Vgl. im Folgenden, Levitsky, Steven / Loxton, James / Van Dyck, Brandon 2016: Introduction: Challenges of Party-Building in Latin America, in: Levitsky, Steven / Loxton, James / Van Dyck, Brandon / Dominguez Jorge I. (Hrsg.): Challenges of Party Building in Latin America, Cambridge, S. 1–150, hier: S. 27.
- 11 Vgl. ebd., S. 32.
- 12 Blanck, Julio 2015: Cristina, con lapicera y guadaña, Clarín, 14.06.2015, in: <http://clar.in/2r8zhmo> [10.05.2017].
- 13 Vgl. Kemp, Simon / We are social 2016: Digital In 2016, 26.01.2016, S. 21, in: <http://bit.ly/2sWaLGr> [10.05.2017].
- 14 Vgl. ebd., S. 25.
- 15 Vgl. ebd., S. 33.
- 16 Vgl. Internet World Stats 2016: Latin American Internet Usage Statistics, 06/2016, in: <http://bit.ly/2sWzbzM> [10.05.2017].
- 17 Vgl. Levitsky / Loxton / Van Dyck, N. 10, S. 30 f.
- 18 Vgl. Offizielle Bezeichnung im Organigramm der Partei, in: <http://bit.ly/2r8VG2S> [10.05.2017].
- 19 Mustillo, Thomas 2007: Entrants in the Political Arena: New Party Trajectories during the Third Wave of Democracy in Latin America, Chapel Hill, S. 80, zitiert nach Levitsky / Loxton / Van Dyck, N. 10, S. 36.
- 20 Vgl. Levitsky / Loxton / Van Dyck, N. 10, S. 44.
- 21 Vgl. The Economist 2016: The Latinobarómetro poll: Neither Trumpian nor Brexiteer, The Economist, 03.09.2016, in: <http://econ.st/2rYIAt9> [12.01.2017].



Promotionskolleg „Sicherheit und Entwicklung im 21. Jahrhundert“

Die Konrad-Adenauer-Stiftung vergibt ab Oktober 2017 Stipendien im Rahmen des neu eingerichteten internationalen Promotionskollegs „Sicherheit und Entwicklung im 21. Jahrhundert“ unter der Leitung der Chemnitzer Professorin und stellvertretenden Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung Frau Professor Dr. Beate Neuss. Zweimal im Jahr (15. Juli bzw. 15. Dezember) können sich gesellschaftlich engagierte deutsche und ausländische Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler aus dem Bereich Sozial- und Geisteswissenschaften bewerben.

Nähere Informationen zur Bewerbung, dem Auswahlverfahren sowie zur Förderung finden Sie unter www.kas.de/pkse.



Konrad
Adenauer
Stiftung



Quelle: © Jorge Silva, Reuters.

Der Kampf um die Demokratie

Die Kunst der Transition

Bringt der demokratische Übergang
echten Wandel für Myanmar?

Norbert Eschborn

Nach Jahrzehnten diktatorisch erzwungener Selbstisolation begann das frühere Burma 2010 einen Öffnungsprozess, der im November 2015 mit den ersten demokratischen Wahlen seit 25 Jahren seinen vorläufigen Höhepunkt fand. Die seitdem von der Nationalen Liga für Demokratie (NLD), der Partei von Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi, gestellte Regierung tut sich schwer, mit dem ungewohnten Regierungsgeschäft, den Erwartungen der Bevölkerung und der internationalen Öffentlichkeit sowie den zahllosen Herausforderungen des von inneren Unruhen geprägten Vielvölkerstaates Myanmar umzugehen.

Der Hype ist vorbei.* Nachdem Myanmar in der ersten Phase seines mutmaßlichen Übergangs zur Demokratie zwischen 2010 und 2015 regelmäßig in den Leitmedien der Weltpresse vertreten war, hat dieses Interesse spürbar nachgelassen. Besonders renommierten Propheten der Zeitläufte war das Land in der neuesten Ausgabe ihrer Vorhersage „The World in 2017“ nicht einmal mehr eine Erwähnung wert.¹ Die internationale Öffentlichkeit scheint dem Irrtum anheimzufallen, dass ein politischer Wandel hin zur Demokratie nach dem erfolgreichen Abhalten allgemeiner Wahlen abgeschlossen sei. Im Fall Myanmars kommt offensichtlich erschwerend hinzu, dass die Leuchtgestalt des Übergangs, die Friedensnobelpreisträgerin und NLD-Vorsitzende Aung San Suu Kyi, lange Zeit – im Ausland fast noch mehr als in ihrer Heimat – über alle Kritik erhaben war. Zu sehr verband man mit ihrem öffentlichen Bild die Aura der durch jahrelangen Hausarrest geprägten Märtyrerin, ohne dass sie sich notwendigerweise selbst so sah.² Daher setzt hinterfragender und informierter Diskurs, der die Lage des Landes in der neuen Zeit unter der Führung der NLD kritisch hätte beleuchten und auch der internationalen Öffentlichkeit verständlich erklären können, erst spät ein.³ Die keineswegs zu Optimismus Anlass gebende Lage Myanmars kommt aber nicht wirklich überraschend.

Die Wahlen von 2015: Schwieriger Beginn trotz überzeugenden Mandats

Als Zeitenwende der jüngeren Geschichte Myanmars dürfen die Wahlen vom 8. November 2015 gelten, die der NLD einen überwältigenden Wahlsieg auf allen Ebenen des politischen Systems und in fast allen Landesteilen einbrachten⁴: Die Partei gewann insgesamt 79 Prozent der über Wahlkreise erreichbaren Mandate in beiden Häusern des Unionsparlaments. Diese NLD-Welle spülte auch in den Parlamenten der sieben Regionen Ayeyarwady, Bago, Magway, Mandalay, Sagaing, Tanintharyi und Yangon, wo die Partei parlamentarische Mehrheiten zwischen 63 und 75 Prozent erreichte, die politische Konkurrenz hinweg. Ein wenig moderater fielen die Wahlerfolge in den ethnischen Staaten aus: Im Chin-, Kayah-, Kayin- und Mon-Staat gewann die NLD Mehrheiten mit Werten von 50 bis 61 Prozent. Lediglich im Kachin-, Rakhaing- und Shan-Staat konnte die Partei trotz sehr guter Ergebnisse keine absoluten Mehrheiten erzielen.

Das Resultat des mit Spannung erwarteten Urnengangs wurde nicht nur in Myanmar, sondern vor allem auch international euphorisch aufgenommen: Die Schlagzeilen sprachen von einem Erdrutsch, der als „Triumph der Hoffnung“⁵ gefeiert wurde. Allerdings wiesen schon damals zahlreiche Kommentatoren auch auf die Vielzahl der vor der neuen Regierung liegenden Herausforderungen hin und prognostizierten ihr



Leitfigur: Obwohl sie aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht Präsidentin werden kann, führt Aung San Suu Kyi die neue Regierung de facto an. [Quelle: © Soe Zeya Tun, Reuters.](#)

schwierige Zeiten. Damit gemeint war, das aus dem Wahlsieg gewonnene, übergroße Mandat der Bevölkerung in erfolgreiche Politik umzusetzen und gleichzeitig einen Modus vivendi im Umgang mit den auch künftig politischen Einfluss ausübenden Militärs (*Tatmadaw*) zu finden. Diese ließen auch im Moment des größten Jubels der NLD und ihrer Vorsitzenden keinen Zweifel daran, auf wen der eingeleitete Wandel letztendlich zurückzuführen war: „Das Wahlergebnis ist das Resultat unseres Reformprozesses“⁶, machte der damalige Präsident Thein Sein bereits kurz nach der Wahl vor Journalisten deutlich. Diese Selbstvergewisserung des vormaligen Juntagenerals nach innen und außen erscheint rückblickend erforderlich, um die Rolle der Streitkräfte im Kontext der schon vor 2010 in ihren Grundzügen sich zaghaft andeutenden Veränderungen der politischen

Rahmenbedingungen aus Militärsicht in angemessener Weise in der Geschichtsschreibung zu verankern. Über die Beweggründe für den Sinneswandel an der Spitze der Streitkräfte wurde national und international viel diskutiert. Stimmen aus der ASEAN-Region sahen die Ursachen nicht als hoffnungslosen Akt der Selbsterhaltung eines autoritären Regimes, sondern mehr prosaisch: „Die Generäle konnten sehen, dass das Land in einer Sackgasse war. Es gab keine anderen Optionen mehr.“⁷ Auch der Zyklon „Nargis“, der Myanmar 2008 verwüstete, mehr als 100.000 Opfer forderte und das weltweit gerügte, unprofessionelle Krisenmanagement der Regierung in Naypyitaw gelten als möglicher Grund, in anderem Umfang auch die von Mönchen geführte, sogenannte Safran-Revolution vom Herbst 2007.⁸

Welche Beweggründe schließlich den Ausschlag für eine kontrollierte Öffnung des Landes gaben, sei dahingestellt. Mit ihrem Vorgehen entsprachen die Generäle jedenfalls dem Trend der öffentlichen Meinung im Jahre 2010 und danach. In verschiedenen Umfragen, die noch vor der Wahl 2015 veröffentlicht wurden, sprach sich eine Mehrheit der Bevölkerung Myanmars für ein anderes politisches System aus, und das Gros der Befragten befürwortete die Demokratie. Dies ist erstaunlich, weil in den gleichen Umfragen klar zum Ausdruck kommt, dass Myanmar die traditionellste und konservativste politische Kultur Südasiens hat, wo ausgeprägtes Hierarchiedenken und Respekt vor Autoritäten verankert sind.⁹ Dessen ungeachtet waren schon 2013 – also inmitten der Öffnungspolitik – 88 Prozent der Menschen der Ansicht, dass die Entwicklung des Landes in die richtige Richtung gehe.¹⁰

Myanmar hat die konservativste politische Kultur Südasiens. Dennoch sprach sich 2015 eine Mehrheit für einen politischen Systemwechsel aus.

Nach dem Wahlsieg der NLD begann eine vergleichsweise lange Phase der Übergabe der Regierungsverantwortung durch die Vorgängeradministration. Diese fünfzehn Monate waren gekennzeichnet durch Gerangel zwischen beiden Seiten, die sich lange nicht einmal über das protokollarische Prozedere der Machtübergabe zu einigen vermochten. Der Streit zog sich nach Medienberichten einige Wochen hin, weshalb Aung San Suu Kyi mit den Worten zitiert wurde, Myanmar sei weltweit führend bei der Länge der Transitionen. Politisch bedeutsamer war die von der NLD noch nach dem Wahlsieg gehegte Hoffnung, das überwältigende Mandat der Bevölkerung bei den Wahlen werde die Militärs, entgegen deren ursprünglicher und kontinuierlich vertretener Haltung, doch noch zur Einsicht bewegen, sich der Wahl Aung San

Suu Kyis zur Präsidentin nicht mehr entgegenzustellen. Immerhin konnte kein Zweifel daran bestehen, dass die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung Aung San Suu Kyi als Staatsoberhaupt wollte: Nur so und nicht anders ist die hohe Zustimmung zur NLD bei den Parlamentswahlen zu erklären. Diese Vorstellung wurde auch von im westlichen Ausland lebenden NLD-Anhängern offensiv vertreten,¹¹ obwohl ein monatelang zuvor breit geführter Diskurs um den umstrittenen Artikel 59 (f) der myanmarischen Verfassung¹² stattgefunden hatte. Danach bestand weitgehender Konsens, dass verfassungsrechtlich der Friedensnobelpreisträgerin aufgrund der ausländischen Staatsbürgerschaft ihrer beiden Söhne der Zugang zum höchsten Staatsamt verwehrt bleiben würde, obwohl die geltende Verfassung von 2008 nicht demokratisch legitimiert ist und ebenso sicher davon ausgegangen werden konnte, dass die Frage der Staatsangehörigkeit der Söhne der „Lady“ für die Bevölkerung von zweitrangiger Bedeutung war und ist. Gleichwohl bildete die Charta die Grundlage für den von der militärgestützten Vorgängerregierung konzipierten und umgesetzten Transitionsplan. Die Orientierung aller Beteiligten daran war Voraussetzung dafür, dass die Streitkräfte den Prozess bis dahin mittragen würden. Demnach blieb Aung San Suu Kyi nur das durch ihre Stellung als NLD-Vorsitzende und ihr persönliches Charisma begründete Vorrecht der Auswahl des Kandidaten für das Amt des Staatsoberchefs. Sie hatte angekündigt, dass, sofern sie selbst nicht zum Zuge komme, sie durch eine von ihr zu benennende Person ihres Vertrauens im Präsidentenamt regieren werde. Dabei behalte sie sich in allen zentralen Fragen eine informelle, letztinstanzliche Entscheidungsbefugnis vor. Dieses politische Outsourcing der Präsidentschaft sowie die Aussicht eines extrakonstitutionellen Quasi-Verfassungsorgans in Gestalt Aung San Suu Kyis führten zu einer breiten Debatte in den Medien. Zu unvorstellbar, zu impraktikabel und zu unrechtmäßig erschien vielen diese Option. Mit der Nominierung und anschließenden Wahl ihres langjährigen Vertrauten Htin Kyaw in das Amt des Staatsoberchaupts im März 2016 wurde jedoch genau diese Ankündigung in die Tat umgesetzt. Diese Entscheidung war ein erster

Indikator für das unbedingte Festhalten an strategischen Zielen der neuen politischen Leitfigur in Myanmar.

Durch ein Schlupfloch zur Macht: Der Weg zur „Staatsberaterin“

Darüber hinaus schien Aung San Suu Kyi, die zunächst die nach westlichem Verständnis unglaubliche Zahl von vier anspruchsvollen Ressorts in der neuen Regierung übernehmen sollte¹³, nicht gewillt, die Richtlinien der Politik nur inoffiziell, ohne formelle Ausstattung mit Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Budgets, bestimmen zu wollen. Die Position der Außenministerin allein hätte zwar ihren Neigungen und auch dem entsprochen, was sie als Persönlichkeit in dieses Amt einzubringen hatte. Auch konnte man annehmen, dass die Militärs sie in diesem Amt sehen wollten, um als Gesicht eines neuen, demokratischeren Myanmar einen wichtigen Beitrag zur Aufhebung der gegen das Land bestehenden Sanktionen und damit auch zum wirtschaftlichen Aufschwung zu leisten. Aber Aung San Suu Kyi und ihre Partei wollten offensichtlich mehr, wenn eine Verfassungsreform schon außerhalb ihrer Möglichkeiten lag. Nach der inoffiziellen, gescheiterten Präsidentschaftsinitiative entwickelte die NLD-Führung ersatzweise eine neue Strategie durch den Entwurf eines „Staatsberatergesetzes“, das der Parteivorsitzenden ermöglichte, genau diese beratende Funktion für die Regierung wahrzunehmen und sie damit zu einer De-facto-Regierungschefin machte – eine Position, die in der Verfassung nicht vorgesehen ist.¹⁴ Entsprechend erzürnt reagierte die über-raschte Militärfraktion im Parlament, deren verfassungsrechtlich verankerte Sperrminorität von 25 Prozent der Sitze zwar bei der Verhinderung von Verfassungsänderungen hilfreich ist, aber bei der Verabschiedung eines einfachen Gesetzes per parlamentarischem Mehrheitsbeschluss in beiden, von der NLD dominierten Kammern des Unionsparlaments wirkungslos blieb.¹⁵ Damit hatten die „Lady“ und ihre Partei politische Fakten geschaffen und exemplarisch demonstriert, wie weit sie zur Durchsetzung ihrer Agenda zu gehen bereit waren. Der mutmaßliche

Kopf hinter dieser politiktaktischen Volte, der NLD-Topjurist und muslimische Menschenrechtsaktivist U Ko Ni, wurde am 29. Januar 2017 in aller Öffentlichkeit am Flughafen Rangun erschossen.¹⁶ Er galt als Kritiker der Verfassung von 2008 sowie der darin festgeschriebenen Machtstellung des Militärs. Gerade weil sich, wie die polizeilichen Ermittlungen ergaben, ein Netzwerk, überwiegend bestehend aus Ex-Militär, hinter dem Mord verbarg, sahen sich die Streitkräfte veranlasst, eine Beteiligung an der Tat offiziell zu dementieren.¹⁷

Noch nicht auf Augenhöhe: Parlament in engen Grenzen

Im Rahmen der Übernahme der Regierungsverantwortung der NLD erhielt eine Vielzahl neuer Parlamentarier erstmals Abgeordneten-aufgaben in beiden Kammern des Unionsparlaments. Damit stellte sich die Frage, ob diese unerfahrene Legislative jemals auf Augenhöhe mit der Exekutive würde arbeiten können, die in der zentralstaatlichen Struktur des Landes seit jeher durchregieren konnte. Die akzentlos wirkende Amtsführung des neuen Präsidenten Htin Kyaw ließ zudem keinen Zweifel daran, dass die Machtstrukturen genau so eingerichtet worden waren, wie Aung San Suu Kyi es vorgegeben hatte. Ein Nachrichtenmagazin berichtete von dieser Machtkonzentration in der Person der Staatsberaterin: „Sie sprach zu den Abgeordneten ihrer Partei am Nachmittag vor der Präsidentenwahl im März, ihnen dozierend, was sie zu tun hatten und sie an deren Verantwortung erinnernd, die jene hatten, um ihren [Aung San Suu Kyis] Willen auszuführen.“¹⁸ Parallel dazu erließ die Parteiführung strenge Vorschriften bezüglich des *Comment* der NLD-Parlamentarier: keine Gespräche mit Medienvertretern und keine Teilnahme an Veranstaltungen der Zivilgesellschaft ohne Erlaubnis, ebenso keine nicht vorgeprüften Fragen im Parlament – Verfahren, die die Medien als beunruhigend empfanden.¹⁹ Diese Einschränkungen der gewählten Volksvertreter werden durch Kenntnislücken z.B. in Kernbereichen politischer Kommunikation (*Media Relations* und *Public Relations*) sowie der öffentlichkeitswirksamen Selbstvermarktung

im politischen Wettbewerb (*Personal Branding*) verschärft. Derzeit wird in Kauf genommen, dass die Parlamentarier ihre Funktion nicht im erforderlichen Umfang erfüllen können, weil ihre Arbeitsbedingungen unzureichend sind. Insbesondere die finanzielle und die personelle Ausstattung sowie die technischen Arbeitsmöglichkeiten bedürfen objektiv der Verbesserung. Erschwerend kommen prozedurale Probleme der Geschäftsordnung z.B. des Repräsentantenhauses (*Pyithu Hluttaw*) hinzu. Von Abgeordneten kritisiert wird unter anderem, dass das derzeitige Verfahren zur Vorlage von Beschlussanträgen die Vertreter von Minderheitenparteien benachteilige. Unzureichend ist ebenso, dass bei ordnungsgemäß eingereichten Fragen in den Fragenstunden nur eine Zusatzfrage gestellt werden kann. Andere Abgeordnete können auf die Frage eines Parlamentariers keine eigenen Zusatzfragen stellen. Antwortenden Regierungsmitgliedern ist nur die Verlesung vorbereiteter Antworten gestattet, frei formulierte Ergänzungen sind nicht möglich. Ausschüsse können Anhörungen zurzeit nur mit Genehmigung des Parlamentssprechers durchführen. Dies alles raubt dem Parlamentsbetrieb die ihm eigene Dynamik zwischen Legislative und Exekutive und den Parlamentariern wichtige Informations- und Kontrollinstrumente.²⁰

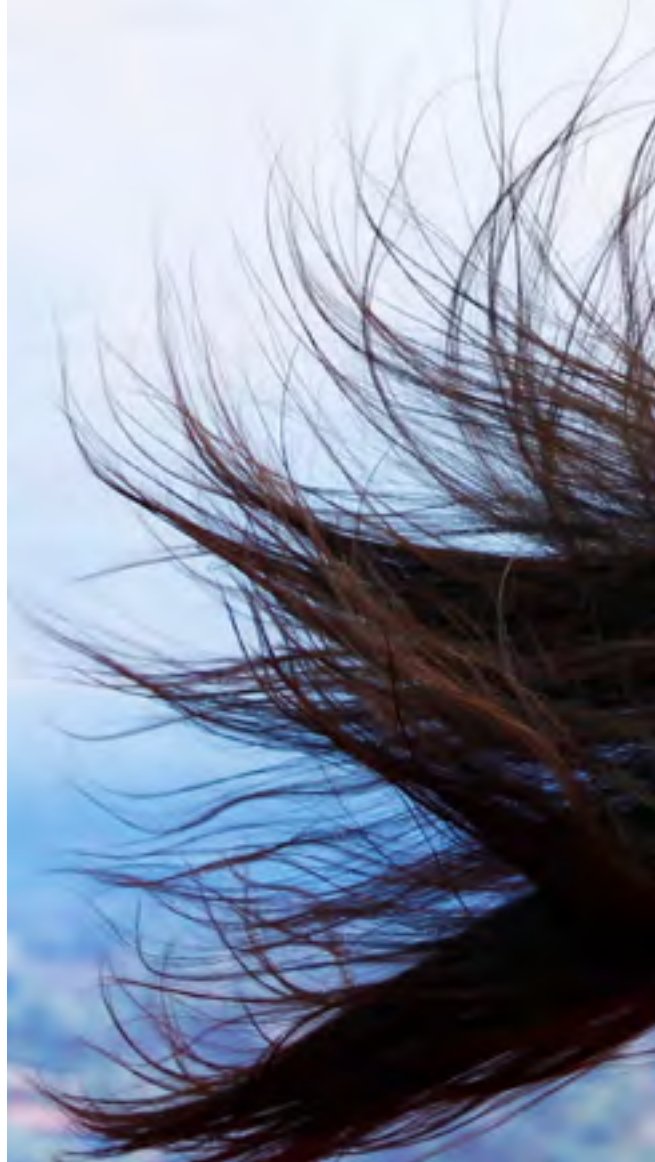
Ohne eine dauerhafte, verbindliche Friedensvereinbarung sei ein gesicherter Entwicklungsfortschritt Myanmars nicht möglich, so Aung San Suu Kyi.

Politische Prioritäten und Probleme: Friedensprozess und Rakhaing-Unruhen

Trotz der kurzen Regierungszeit der NLD seit April 2016 haben die Partei und ihre Vorsitzende vor allem in der Innenpolitik einige klare politische Prioritäten definiert. Die wichtigste darunter ist die Wiederaufnahme bzw. Fortsetzung des innermyanmarischen Friedensprozesses mit den ethnischen bewaffneten Organisationen

(EAOs).²¹ Aung San Suu Kyi ging es dabei um die Vollendung eines historischen Prozesses, den ihr Vater Aung San 1947 mit der nach dem Ort im Shan-Staat benannten Panglong-Konferenz begonnen hatte. Im Zusammenwirken mit Vertretern der Chin-, Kachin- und Shan-Minderheiten wollte er „einige sehr allgemeine Rahmenbedingungen für das Zusammenleben der verschiedenen ethnischen Gruppen nach der Unabhängigkeit“²² festlegen. Gemäß diesem noch vor der Unabhängigkeit 1948 getroffenen Abkommen sollten den Teilstaaten fundamentale Rechte und Privilegien zuteil und die bestehende Autonomie bewahrt werden.²³ Föderale Ansätze fanden dabei keine Erwähnung und waren allenfalls implizit Gegenstand der Vereinbarung. Die Minderheiten der Karen, Karenni, Mon und Rakhaing waren nicht beteiligt. Die Verfassung von 1947 verankerte zwar noch die theoretische Sezession von Teilstaaten, nach der Ermordung Aung Sans aber haben die späteren Militärregierungen stets einen zentralisierten Staat angestrebt. Die Tochter, stets fixiert auf die Bewahrung des Erbes ihres Vaters und die Erhaltung seines öffentlichen Bildes als Nationalheld, machte in öffentlichen Äußerungen schon vor dem Regierungseintritt deutlich, dass nach ihrer Auffassung ein gesicherter Entwicklungsfortschritt des Landes ohne eine dauerhafte und verbindliche Friedensvereinbarung praktisch nicht möglich sei. Nach dem Wahlsieg der NLD erklärte Aung San Suu Kyi konsequent, dass der Friedensprozess die höchste Priorität der neuen Regierung sei.²⁴ Nach nahezu 60 Jahren Bürgerkrieg unter Ethnien, die sich in 21 EAOs organisiert hatten, kam es zwischen 2011 und 2014 zu 14 bilateralen Waffenstillstandsvereinbarungen einzelner Gruppen mit der Regierung. Die Administration von Präsident Thein Sein hatte von 2013 bis 2015 kollektive Verhandlungen geführt, die schließlich zum *Nationwide Ceasefire Agreement* (NCA) vom 15. Oktober 2015 führten. Dieses allerdings wurde zunächst nur von acht der insgesamt 16 mit der Regierung verhandelnden EAOs unterzeichnet und verhinderte auch nicht, dass es zwischen 2011 und 2016 immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen im Kachin-Staat sowie im nördlichen Shan-Staat kam. Aung San Suu Kyi muss dies

als Gefahr für ihre eigene Agenda bewertet haben, denn noch 2015 riet sie den Beteiligten der NCA-Verhandlungen, keine übereilten Vereinbarungen mit der damaligen Regierung zu treffen.²⁵ Dies sollte einem Prozess unter ihrer Leitung vorbehalten bleiben, der am 31. August 2016 mit der *21st-Century Panglong Conference* in der Hauptstadt Naypyitaw eingeleitet wurde – dem ersten maßgeblichen Versuch der Staatsberaterin, den Friedensprozess zu lenken. Sie brachte bei einer Gesamtteilnehmerzahl von schätzungsweise 1.500 Personen mehr als ein Dutzend EAOs sowie Regierungs- und Militärvertreter zusammen. Es fiel auf, dass die Regierung schon vorher bemüht war, allzu große Erwartungen auf einen entscheidenden Durchbruch zu dämpfen. Im Endeffekt handelte es sich um eine Abfolge von Verlesungen vorbereiteter Statements bzw. von Positionspapieren verschiedener Beteiligter, ohne dass wichtige Themen verhandelt wurden. Allerdings wird dieses Beziehen von Positionen vereinzelt auch als Voraussetzung für den Beginn weiterer Debatten und Verhandlungen interpretiert.²⁶ Positiv bewertet wurde die Teilnahme des seinerzeitigen VN-Generalsekretärs Ban Ki Moon und der Umstand, dass es den Organisatoren gelungen war, eine Vielzahl Prozessbeteiligter zur Teilnahme zu bewegen, auch wenn drei EAOs aufgrund von Differenzen mit Regierung und Militär über ihre Teilnahmebedingungen nicht dabei waren. Alle Unterzeichner, aber auch die Nichtunterzeichner des NCA, waren auf der Konferenz vertreten, was diese von der *Union Peace Conference* der Vorgängerregierung im Januar des Jahres abhob, welche auf NCA-Unterzeichner beschränkt war. Ein protokollarischer Lapsus bewirkte die vorzeitige Abreise der Delegation der größten EAO des Landes, der *United Wa State Army* (UWSA), nach nur einem Tag. Im Frühjahr 2017 befürchtete die Presse Myanmars einen Stillstand und eine Gefährdung der Eigendynamik des Friedensprozesses, da die 2016 vorgesehene halbjährliche Konferenzabfolge schon bei der ersten fälligen Folgekonferenz zunächst nicht einhaltbar erschien. Konzidiert wird allerdings, dass der Friedensprozess für die NLD-Regierung eine anspruchsvollere Herausforderung ist als für die Vorgängeradministration: Das



Zusammenführen der Agenden verschiedener Prozessbeteiligter wird als ebenso verantwortlich dafür angesehen wie die noch ausstehende Definition akzeptabler Verhandlungsergebnisse durch die EAOs.²⁷ Solch abwartenden Bewertungen stehen die nuancenlos negativen Einschätzungen langjähriger Myanmar-Beobachter entgegen. Aufgrund der andauernden bewaffneten Auseinandersetzungen sehen diese den Gesamtvorgang nicht als Friedens-, sondern als Konfliktprozess und halten zahlreiche Formen ausländischen Engagements im Friedenprozess für nicht zielführend, um nicht zu sagen nutzlos.²⁸



Wehrhaft: Die Volksgruppe der Wa ist eine der ethnischen Minderheiten im Vielvölkerstaat Myanmar. Ihr bewaffneter Arm, die *United Wa State Army* (UWSA), gilt als größte der *Ethnic Armed Organisations* (EAO).

Quelle: © Soe Zeya Tun, Reuters.

Diese Perspektive enthält auch Kritik an der Dauerforderung des Militärs, nur Unterzeichner des NCA als Verhandlungspartner zu akzeptieren, und relativiert das bisher Erreichte, vor allem das NCA. Derweil halten die bewaffneten Kämpfe an und forderten im Frühjahr 2017 wieder zahlreiche Todesopfer.²⁹

Die innen- wie außenpolitisch schwerwiegendste Belastung des ersten NLD-Regierungsjahres ergab sich ab Oktober 2016 im Rakhaing-Staat, wo es zu Überfällen auf Grenzpolizeiposten und Militäreinheiten kam, die nach offizieller

Lesart von muslimischen Aufständischen mit ausländischer Unterstützung verübt wurden und mehrere Todesopfer zur Folge hatten. Die anschließenden Gegenaktionen des Militärs führten zu einer Fluchtbewegung muslimischer Bevölkerungsgruppen,³⁰ die in einer Größenordnung von 120.000 Personen in Lagern, unter anderem nahe der Regionhauptstadt Sittwe, Zuflucht suchen mussten, während nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) bis Anfang Dezember 2016 rund 21.000 Flüchtlinge die Grenze nach Bangladesch überschritten hatten.³¹ Diese klagten das

myanmarische Militär zahlreicher, z.T. schwerster Verbrechen gegen die muslimischen Bevölkerungsminderheiten während seiner Operationen im nördlichen Rakhaing-Staat an – Vorwürfe, die vom Präsidentensprecher bestritten wurden.³² Internationaler Druck auf Naypyitaw führte schließlich zur Einsetzung einer Ermittlungskommission unter Vorsitz des Ersten Vizepräsidenten und früheren Militärgeheimdienstchefs U Myint Swe. Diese Maßnahmen der Regierung ließen internationale Gremien jedoch weitgehend unbeeindruckt. Am 24. März 2017 verlängerte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen nicht nur das Mandat für die Sonderberichterstatterin für Menschenrechte in Myanmar³³ um ein weiteres Jahr, sondern beschloss auch die dringliche Entsendung einer unabhängigen, internationalen *fact-finding mission* zur Untersuchung vermeintlicher Menschenrechtsverletzungen durch Militär und Sicherheitskräfte im Rakhaing-Staat.³⁴ Dies musste aus Sicht der Regierung Myanmars als internationales Misstrauensvotum gegenüber der Glaubwürdigkeit ihrer eigenen Untersuchung gewertet werden, so dass sie sich umgehend von der Resolution distanzierte.³⁵ Darüber hinaus war unter Aung San Suu Kyi bereits im August 2016 die *Advisory Commission on Rakhine State* unter Vorsitz des ehemaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen Kofi Annan eingerichtet worden. Ihre Aufgabe bestand in der Erarbeitung allgemeiner Empfehlungen zur Verbesserung der Lebenssituation im Rakhaing-Staat. Die Vorlage vorläufiger Ergebnisse der Kommissionstätigkeit erfolgte am 16. März 2017 in Rangun, wobei deren 30 Empfehlungen sich auf humanitäre Sofortmaßnahmen, Medienzugang, Schließung der Flüchtlingslager, Klärung offener Fragen des myanmarischen Staatsangehörigkeitsrechts,³⁶ v.a. aber auch der Verfolgung von Straftaten im Menschenrechtsbereich fokussierten.³⁷

Die ungelöste Frage:

Wandel – ob, wie und wann?

Die kritische Lage Myanmars ein Jahr nach der Regierungsübernahme der NLD ist weitgehend hausgemacht. Die Partei muss sich ankreiden lassen, dass sie Slogans an die Stelle

von Programmen³⁸ gesetzt und 2015 ihre hohe Zustimmung nur wegen der Person Aung San Suu Kyis bekommen hat. Parallel unterließ sie vor der Wahl eine angemessene sachpolitische Vorbereitung vieler ihrer zukünftigen Amts- und Mandatsträger, die nun, im Angesicht der Erwartung der Bevölkerung auf sichtbare Entwicklungsfortschritte, die Schwere der Aufgabe erkennen und sich ihrer eigenen Defizite bewusst werden. Diese werden auf Dauer auch der Bevölkerung nicht verborgen bleiben. Die Regierungspartei bevorzugt stattdessen unter anderem die Rolle der Moralwächterin ihrer Abgeordneten,³⁹ während sie und ihre Vorsitzende bei Weitem nicht genug tun, um politische Institutionen zu stärken – eine Grundvoraussetzung für das Gelingen eines demokratischen Übergangs. Neben den beschriebenen Schwächen des Parlaments spielt auch die Judikative bis jetzt keinerlei signifikante Rolle. Insbesondere das *Constitutional Tribunal*⁴⁰ besteht zwar, wird aber nicht hinreichend in den Rechtsstaatsaufbau mit einbezogen. Hingegen kann die Exekutive in dem zentralstaatlich organisierten Myanmar weiterhin unabhängig von den anderen Gewalten durchregieren – mit drei Militärs in Schlüsselressorts am Kabinettsstisch (Inneres, Verteidigung, Grenzsicherung). Die Minderheiten, die im Vertrauen auf eine über den Ethnien agierende Führerin ihr Vertrauen in Aung San Suu Kyi gesetzt hatten, beginnen nun, diese deutlich kritischer zu bewerten, da die Staatsberaterin in vielen Fragen wie eine Bamar – die Angehörige der Mehrheitsethnie, die sie selbst ist – agiert. Die zunehmenden Proteste in den Regionen und Staaten der Minderheiten gegen die Benennung öffentlicher Bauwerke und Denkmäler nach dem Staatsgründer Aung San sind ein äußeres Zeichen für diese Kritik.⁴¹ Ihre innenpolitische Prioritätensetzung mit dem Friedensprozess an der Spitze der Agenda bedeutet auch, dass eine wie auch immer zu gestaltende Verfassungsreform und damit wirklicher demokratischer Wandel erst nach einem solchen Friedensabkommen möglich sein können. Selbst wenn der Frieden mit Zustimmung aller Beteiligten in absehbarer Zeit gelänge (was derzeit illusorisch erscheint), ermöglichen die gegenwärtigen Unruhen den Streitkräften, sich dauerhaft und vornehmlich gegenüber der Mehrheitsethnie

der Bamar als Garant von Sicherheit und Ordnung zu projizieren, v.a. auch als Bewahrer der staatlichen Einheit des Vielvölkerstaates. Dieser Punkt sollte in seiner Bedeutung für die Bamar nicht unterschätzt werden. Viele von ihnen sehen es mit Unbehagen, dass die Regionen der ethnischen Minderheiten sich auf der Landkarte wie ein Hufeisen um die von den Bamar bewohnten Gebiete gruppieren und bewerten die Rolle der *Tatmadaw* durchaus nicht durchgängig negativ.⁴² Anzunehmen, wie es in einzelnen westlichen Darstellungen zum Ausdruck kommt, dass das Militär seit 2015 eine andere, weniger einflussreiche Stellung einnimmt oder die Regierungsgewalt gar nicht mehr übernehmen kann, wäre daher total verfehlt. Im Gegenteil: Unbekannt bleibt, ob und, wenn ja, welche Konzessionen Aung San Suu Kyi den Streitkräften gegenüber gemacht hat bzw. machen musste, um politisch agieren zu können wie derzeit. Dass dies einschließen könnte, sich unter anderem innenpolitisch nicht zugunsten von besonders umstrittenen Minderheiten wie der Rohingya einzusetzen, liegt auf der Hand.⁴³ Das weitergehende strategische Ziel der Staatsberaterin und ihrer Partei – die Erhaltung der gerade erst geschaffenen politischen Machtbasis – steht dem bis auf Weiteres entgegen. Regierungsverantwortung in Myanmar bedeutet v.a., Teil des Systems zu sein,⁴⁴ das gilt auch für die NLD. Dies alles wird mittlerweile vereinzelt auch im Westen erkannt,⁴⁵ wo ebenso akzeptiert werden sollte, dass es zwangsläufig Unterschiede im öffentlichen Auftreten zwischen Friedensnobelpreisträgern, die Aktivisten geblieben sind, und solchen, die pragmatisch politische Verantwortung übernehmen, geben muss. Beobachter verwundert, dass die Staatsberaterin sich nicht aktiver um Verbündete außerhalb von Partei und Parlament für ihren Kurs bemüht. Kritisiert wird in diesem Kontext ihr mehr als distanziertes Verhältnis zur Zivilgesellschaft. Zudem ist in Gestalt des militanten Buddhismus ein Störfaktor für den gesamtgesellschaftlichen Frieden erwachsen, der besonderer Aufmerksamkeit bedarf.⁴⁶ Und selbst die treuesten NLD-Vertreter mahnen inzwischen eine weit deutlichere Prioritätensetzung der Regierung zugunsten der Belebung der lahmen Wirtschaft an.⁴⁷ Ohne ökonomischen Erfolg wird auch der Rest der

anspruchsvollen Agenda Aung San Suu Kyis kaum umsetzbar und die Regierungsbilanz mager sein. Schließlich entdeckt auch Myanmar den politischen Wettbewerb, und die Gründung einer dritten politischen Kraft (neben der NLD und der militärgestützten *Union Solidarity and Development Party*, USDP) aus Aktivisten der Protestbewegung von 1988 ist nicht mehr auszuschließen.⁴⁸ Was also wird mit der Hoffnung auf echten demokratischen Wandel in Myanmar? Im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten des Verbandes südostasiatischer Nationen (ASEAN) steht das Land unter demokratiepolitischen Aspekten momentan noch akzeptabel dar. Myanmars Erfolg sei der Erfolg der ASEAN, sagte der frühere Generalsekretär des Verbandes und ehemalige thailändische Außenminister Surin Pitsuwan noch vor Kurzem prognostizierend in Rangun.⁴⁹ Aber die Aussichten von Erfolg und Misserfolg der Transition liegen 2017 noch sehr nah beieinander.

Dr. Norbert Eschborn ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Myanmar.

- * Der Autor dankt Julian Rothkopf MPP, LL.M., Nicolò Ciattoni und Alexis Freytag von Loringhoven für wichtige Recherchen zu diesem Beitrag.
- 1 The Economist 2016: The World in 2017, 09.11.2016.
 - 2 Vgl. DVB 2013: Suu Kyi: I started as a politician not a human rights defender, 29.10.2013, in: <http://bit.ly/2shPs2l> [27.03.2017].
 - 3 Beispielhaft sei hingewiesen auf: Lindborg, Nancy 2017: Burma is still on the rocky road to democracy, The Hill, 16.03.2017, in: <http://bit.ly/2rthaeL> [19.03.2017].
 - 4 Eine eingehende Überblicksdarstellung der Ergebnisse bietet Moe Thuzar 2015: Myanmar's 2015 Elections: New Hope on the Horizon? Singapore. Die staatliche Unionswahlkommission Myanmars stellt die offiziellen Ergebnisse bis jetzt noch immer nur in birmanischer Sprache zur Verfügung, vgl. Union Election Commission, <http://bit.ly/2srCO03> [16.03.2017]. Das berechnete Informationsbedürfnis ausländischer User wird auf vielen Regierungswebseiten auch 2017 noch immer nicht hinreichend befriedigt.
 - 5 The Washington Post 2015: Burma's elections represent a triumph of hope, 09.11.2015, in: <http://wapo.st/1kHLkE7> [16.03.2017].
 - 6 ABC News 2015: Myanmar president Thein Sein says election is 'result of reform', vows smooth transfer of power, 15.11.2015, in: <http://ab.co/2rYOpZG> [17.03.2017]. Hervorhebung durch den Verfasser.
 - 7 So der langjährige Premierminister Singapurs (1959-1990): Lee, Kuan Yew 2013: One Man's View of the World, Singapore, S.197-198.
 - 8 Vgl. Lall, Marie 2016: Understanding Political Reform in Myanmar. People and Society in the Wake of Military Rule, London, S.29-32.
 - 9 Vgl. Welsh, Bridget / Huang, Kai-Ping 2016: Myanmar's Political Aspirations & Perceptions 2015. Asian Barometer Survey Report, Petaling Jaya, S. xii-xvii.
 - 10 Vgl. International Republican Institute 2014: Survey of Burma Public Opinion. December 24, 2013 – February 1, 2014, S.10, in: <http://bit.ly/2qEI2Fm> [17.03.2017].
 - 11 Zum Beispiel hier: <http://on.fb.me/2qEwpyn> [17.03.2017].
 - 12 Die Verfassung Myanmars von 2008 findet sich in englischer Sprache unter anderem in: <http://bit.ly/2srGxeq> [17.03.2017].
 - 13 Für sie vorgesehen waren die Ressorts "foreign affairs, education, electric power and energy, and head of the office of the president", laut Ei Ei Toe Lwin, Lun Min Mang, Htoo Thant 2016: NLD leader takes four cabinet posts, The Myanmar Times, 23.06.2016, in: <http://bit.ly/2r0rZws> [17.03.2017]. Aung San Suu Kyi übernahm schließlich das Außenministerium und die Leitung des Präsidialamtes.
 - 14 Vereinzelt wurde in der innermyanmarischen Debatte als verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Schaffung dieser Position seitens der NLD der Art. 217 der Verfassung angeführt, der unter anderem besagt, dass das Unionsparlament Vollmachten und Funktionen auf jedes maßgebliche Gremium bzw. jede maßgeblich Person übertragen kann.
 - 15 Vgl. The Myanmar Times 2016: Military MPs slam bill to create „state counsellor“ role, 01.04.2016, in: <http://bit.ly/2rocZi> [17.03.2017].
 - 16 Ein umfassendes Porträt samt Würdigung des Juristen U Ko Ni findet sich bei: Crouch, Melissa 2017: A personal tribute to U Ko Ni, New Mandala, 31.01.2017, in: <http://bit.ly/2roCFev> [26.03.2017].
 - 17 Vgl. Htoo Thant 2017: Tatmadaw not involved in U Ko Ni's murder, says General, The Myanmar Times, 01.03.2017, S.3.
 - 18 Nyang Hlain Lynn 2016: Keeping Democracy in Check, Frontier, 30.06.2016, S.14. Hervorhebung durch den Verfasser.
 - 19 Vgl. Frontier 2016: Accountability required, 30.06.2016, S.3.
 - 20 Das KAS-Auslandsbüro Myanmar wird 2017 eine Publikation mit Verbesserungsvorschlägen zur parlamentarischen Arbeit im myanmarischen Repräsentantenhaus veröffentlichen.
 - 21 In Anlehnung an den international besonders häufig verwendeten Begriff „Ethnic Armed Organizations“ wird die dazugehörige Abkürzung EAO auch hier durchgängig verwendet.
 - 22 Zöllner, Hans-Bernd / Ebbighausen, Rodion 2015: Die Tochter. Aung San Suu Kyi, Angermünde, S.230.
 - 23 Der Text des Panglong-Abkommens von 1947 ist verfügbar in: <http://bit.ly/2rICogd> [19.03.2017].
 - 24 Vgl. Slow, Oliver 2016: Aung Naing Oo, the patient peace advocate, Frontier Myanmar, 29.02.2016, in: <http://bit.ly/2rXOlrz> [18.03.2017]. Aung Naing Oo ist auch der Autor einer jüngeren Überblicksdarstellung des Friedensprozesses: Aung Naing Oo 2016: Pathway to Peace. An Insider's Account of the Myanmar Peace Process, 12/2016, Yangon.
 - 25 Vgl. Ganesan, Narayanan 2015: Ethnic Insurgency and the Nationwide Ceasefire Agreement in Myanmar, in: Asian Journal of Peacebuilding 3:2, S.273-281, hier: S.275, in: <http://bit.ly/2thvTew> [27.06.2017].
 - 26 Vgl. Wansai, Sai 2016: Aftermath of 21st Century Panglong: Positive symbolism throws the door of earnest negotiations wide open, Shan Herald Agency for News, 04.09.2016, in: <http://bit.ly/2rXrc8Q> [19.03.2017].
 - 27 Vgl. Mizzima 2017: Seeking an enduring peace, 23.02.2017, S.3. Zu vermuten ist, dass die Entwaffnung der Nichtunterzeichner des NCA die größte Herausforderung sein wird, da diese den Standpunkt vertreten, dass der Erhalt ihrer Bewaffnung zur Wahrung ihrer ethnischen Interessen unerlässlich sei. Folglich dürfte die Entwaffnung der EAOs ein schwieriger und langwieriger Prozess sein.
 - 28 Dazu zählt unter anderem der bekannte schwedische Journalist Bertil Lintner, ein jahrzehntelanger, kenntnisreicher, aber keinesfalls unumstrittener Myanmar-Beobachter, der mit scharfer Kritik nicht spart. Vgl. Lintner, Bertil 2016: Burma's Misguided Peace Process Needs a Fresh Start, The Irrawaddy, 11.10.2016, in: <http://bit.ly/2ssOPEv> [20.03.2017].

- Vgl. ähnlich, nur deutlicher: Lintner, Bertil 2017: No peace in sight for Myanmar, Asia Times, 19.01.2017, in: <http://ati.ms/BjvEG> [20.03.2017]. Beobachter, die Lintners Kritik am ausländischen Engagement im Friedensprozess so nicht teilen, verweisen auf die wichtige Rolle des Auslands bei der Finanzierung des Verhandlungsprozesses und der damit befassten institutionellen Strukturen.
- 29 Am 06.03.2017 wurden bei einem Zwischenfall laut Regierungsangaben 30 Zivilisten getötet. Vgl. The Global New Light of Myanmar 2017: China suspends bank account of MNDA [Myanmar National Democratic Alliance Army], 23.03.2017, S.1; BBC News 2017: Myanmar rebel clashes in Kokang leave 30 dead, 06.03.2017, in: <http://bbc.in/2qEmEjG> [23.03.2017].
 - 30 Es handelt sich dabei um die sich selbst als „Rohingya“ bezeichnende Bevölkerungsgruppe, ein Begriff, der von der Regierung offiziell abgelehnt wird und große Teile der Mehrheitsethnie der Bamar sowie militante buddhistische Gruppen polarisiert. Diese bestreiten den Rohingya-Anspruch einer Staatsangehörigkeit von Myanmar vehement und werfen der besagten Bevölkerungsgruppe unter anderem vor, sich lediglich mit Hilfe der Ressourcen der einheimischen Bevölkerung im Rakhing-Staat bessere Lebensbedingungen verschaffen zu wollen.
 - 31 Vgl. NEWS18.com 2016: 21,000 Rohingya Flee to Bangladesh From Myanmar, Says IOM, 06.12.2016, in: <http://bit.ly/2qEsVvT> [25.03.2017].
 - 32 Vgl. Reuters 2016: Exclusive: Rohingya women say Myanmar soldiers raped them amid crackdown on militants, in: <http://reut.rs/2shZQrc> [26.03.2017].
 - 33 Das Mandat besteht bereits seit 1992 und wird seit 2014 von der südkoreanischen Rechtsprofessorin Yanghee Lee ausgeübt. Vgl. Hoher Kommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen (UNHCHR): Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, in: <http://bit.ly/2si6r4T> [26.03.2017].
 - 34 Vgl. UNHCHR 2017: Human Rights Council decides to dispatch a fact-finding mission to Myanmar to establish facts on violations, especially in Rakhine State, Pressemitteilung, 24.03.2017, in: <http://bit.ly/2qEuk5n> [26.03.2017].
 - 35 Vgl. Außenministerium Myanmar, The Global New Light of Myanmar, Pressemitteilung, 25.03.2017, S.9; a.a.O.: Gov't rejects UN Rakhaine investigation, S.1.
 - 36 Diese komplizierte, zum Verständnis der Rohingya-Problematik jedoch entscheidende Thematik wird insbesondere in der internationalen Berichterstattung unzureichend berücksichtigt. Einführende Informationen finden sich unter anderem bei Su Myat Mon 2016: Push for Citizenship Verification Brings Contentious Law Into Focus, The Irawaddy, 12.05.2016, in: <http://bit.ly/2ss6URb> [26.03.2017].
 - 37 Vgl. Nyan Lynn Aung 2017: Rakhine Advisory Commission presents 30 recommendations, in: The Myanmar Times, 17.03.2017, S.2. Die Kommissionsempfehlungen wurden von der Regierung Myanmars offiziell begrüßt, vgl. Pressemitteilung des Büros der Staatsberaterin, in: The Global New Light of Myanmar, 18.03.2017, S.1.
 - 38 Bemerkenswert dazu ist die Einschätzung in der jüngeren Literatur, dass Aung San Suu Kyi sich, wenn sie einmal an die Macht komme, nicht durch politisches Denken auszeichnen, sondern sich durch die Bürokratie leiten lassen werde, in: Taylor, Robert H. 2013: Myanmar's „Pivot“ to the Shibboleth of Democracy, in: Asian Affairs 44:3, S.392-400, hier: S.397-398.
 - 39 Vgl. Htet Naing Zaw 2016: NLD to Discipline Lawmaker After Extramarital Affair, The Irawaddy, 10.10.2016, in: <http://bit.ly/2qJHSf2> [27.03.2017].
 - 40 Vgl. Myanmar Constitutional Tribunal: <http://bit.ly/2shSTpT> [27.03.2017].
 - 41 Vgl. exemplarisch die im Frühjahr 2017 andauernden Proteste im Mon-Staat gegen die Benennung einer Straßenbrücke nach Aung San, in: Pyae Thet Phyo 2017: Mon bridge name a state matter: Union Minister, in: The Myanmar Times, 17.03.2017, S.3.
 - 42 Die Facebook-Seite des Oberbefehlshabers der Streitkräfte scheint dafür ein guter Indikator zu sein: <http://on.fb.me/2rIGDlp> [01.06.2017].
 - 43 Eine 2017 im Auslandsbüro Myanmar der Konrad-Adenauer-Stiftung entstandene Hintergrundanalyse zur Rohingya-Problematik stammt von: Rüländ, Anchalee 2017: Myanmar's Rohingya Problem in Context, ETH Zürich, Institut für Strategie-, Politik-Sicherheits- und Wirtschaftsberatung, 05/2017, in: <http://bit.ly/2sBvUKA> [03.07.2017].
 - 44 Vgl. Lall, N.8, S.82.
 - 45 Vgl. exemplarisch Peng, Darwin 2017: Understanding Aung San Suu Kyi's Silence on the Rohingya, Harvard Political Review, 21.02.2017, in: <http://bit.ly/2rIxsBs> [27.03.2017].
 - 46 Vgl. Der Spiegel 2017: Maulkorb für den Hetzer, 18.03.2017, S.71.
 - 47 Vgl. Chan Mya Thwe 2017: Time to fix the economy with action, not words, The Myanmar Times, 21.04.2017, in: <http://bit.ly/2rYqZC2> [11.05.2017]; noch deutlicher bei Gilmore, Steven / Robinson, Gwen 2017: Myanmar business sector disappointed with pace of reform. One year on, red tape and regulatory holes are hobbling growth, Nikkei Asian Review, 06.04.2017, in: <http://s.nikkei.com/2o50s3i> [11.05.2017].
 - 48 Vgl. Hein Ko Soe 2017: 88 Generation faction to form political party by end of 2017, Frontier Myanmar, 02.02.2017, in: <http://bit.ly/2rovNhj> [28.03.2017].
 - 49 Vgl. The Myanmar Times 2017, Myanmar's success is ASEAN success, says Surin Pitsuwan, 23.03.2017, in: <http://bit.ly/2rtMtpO> [28.03.2017].

„Seeking Light“

Rund 200 Fotografinnen und Fotografen haben sich am ersten Fotowettbewerb der Konrad-Adenauer-Stiftung zum Thema „Vertrauen in die Zukunft“ beteiligt. Aus allen Einsendungen wählte eine Fachjury die besten Fotos aus, darunter auch das mit 1.500 Euro prämierte Siegerfoto der 24-jährigen Zahara Abdul aus Kampala (Uganda) mit dem Titel „Seeking Light“.

Die Jury schreibt dazu: „Die Fotografie von Zahara Abdul vermittelt uns eine positive, hoffnungsvolle Grundhaltung, die sich dennoch ihre Ambivalenz und Spannung bewahrt. Das Foto überzeugt durch eine gute Komposition und eine technisch anspruchsvolle Ausführung. Der Vater ermöglicht seinem Sohn durch mechanisch erzeugtes Licht zu lesen. Insofern ist das Bild ein Plädoyer für die Gestaltungskraft der Zukunft durch Bildung.“

Alle Gewinnerfotos finden Sie unter:

www.kas.de/fotowettbewerb

mit
Vertrauen

IN DIE ZUKUNFT





[Weitere Themen](#)

Unheilvolle Allianzen

Zum Zusammenhang von schwacher
Staatlichkeit, internationalem Kokainhandel und
islamistischem Terrorismus in Westafrika

[Isabella Hermann](#)

Der afrikanische Kontinent steht nicht nur wegen der Flüchtlings- und Migrationskrise zunehmend im Fokus der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Insbesondere schwache Staaten in Westafrika erweisen sich als Sicherheitsproblem, weil sie sowohl der organisierten Kriminalität als auch dem islamistischen Terrorismus idealen Nährboden bieten.

Am 26. Januar 2017 beschloss der Deutsche Bundestag die Ausweitung des Beitrages für die Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) und eine Verlängerung der Unterstützung bis 31. Januar 2018. Die Mission, an der sich Deutschland schon seit deren Beginn im Jahr 2013 durch die Bereitstellung von Lufttransportkapazitäten beteiligt, hat zum Ziel, die Sicherheitslage im Norden des Landes zu verbessern. Zuvor hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel Mali bereits im Zuge einer dreitägigen Afrika-Reise vom 9. bis 11. Oktober 2016 besucht. Dort traf die Bundeskanzlerin auch mit deutschen Soldatinnen und Soldaten der VN-Friedensmission MINUSMA zusammen, die aktuell als eine der gefährlichsten VN-Operationen gilt. Dem Präsidenten Malis, Ibrahim Boubacar Keïta, sagte sie weitere Unterstützung für sein Land zu.

Deutschland ist insgesamt nicht nur an der MINUSMA-Mission zur Verbesserung der Sicherheitslage im Norden Malis beteiligt, sondern unterstützt auch die EU-Ausbildungsmission für Soldaten der malischen Armee sowie die malische Polizeiausbildung. Damit sollen eine Stabilisierung des Landes, die Umsetzung des Friedensabkommens sowie die Sicherung der Grenzen erreicht werden.¹ Warum liegt dies im deutschen Interesse? Merkel nannte in der Pressekonzferenz mit Keïta als Zielsetzung besonders die Grenzsicherung zur Unterbindung von Menschensmuggel und Drogenhandel, „der eine Einnahmequelle für alle fundamentalistischen Kräfte hier ist“.² Der Drogenhandel, der zum großen Teil die Nachfrage in Europa bedient, ist für sich allein gestellt schon ein Hemmnis für

die Sicherheit und Entwicklung in Westafrika. Die Tatsache, dass der Drogenhandel auch fundamentalistische und terroristische Kräfte finanziert, ist eine weitere Gefahr.³ In Mali und Westafrika geht es hauptsächlich um den profitablen Schmuggel mit Kokain – genauso wie in Lateinamerika, wo diese Droge produziert wird. Dort existieren in den verschiedenen Ländern ebenfalls Verbindungen zu terroristischen Gruppierungen, für die die Kokainproduktion eine lukrative Einnahmequelle darstellt, zum Beispiel für die *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC).⁴

Im Folgenden wird zunächst auf die Herkunft des Kokains, das seinen Weg über Westafrika nach Europa findet, eingegangen, ehe der illegale Kokainhandel und -schmuggel in Westafrika vor allem am Beispiel Malis genauer betrachtet wird. Weiter beleuchtet der Artikel die Verbindungen zum Menschensmuggel sowie die vorhandenen – wenngleich nicht überzubewertenden – Verknüpfungen zu dschihadistischen Terrorgruppierungen, die sich auch mit Hilfe des Kokainhandels finanzieren. Ein Lösungsansatz zur Erreichung von Sicherheit und Stabilität kann schlussendlich nur in einer Stärkung der Staatlichkeit liegen.

Der Kokainschmuggel aus Lateinamerika nach Europa

Auch wenn in Nordamerika weltweit am meisten Kokain konsumiert wird, stagniert der Konsum in Europa auf hohem Niveau. Kokain ist in Europa mit etwa 91 Tonnen jährlich die am häufigsten eingenommene Stimulanzdroge, mit einem

geschätzten Marktanteil von etwa 5,7 Milliarden Euro. Eintrittsländer und Verteilzentren sind hauptsächlich Spanien und Portugal sowie die Niederlande und Belgien.⁵

Der Anbau von Kokasträuchern und die Produktion von Kokain finden in Kolumbien, Peru und Bolivien statt. Letzten Angaben des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) zufolge kann die Produktion im Jahr 2014 auf etwa 745 Tonnen geschätzt werden – wobei hier im selben Jahr von einer Beschlagnahmungsquote von 43 bis 68 Prozent auszugehen ist. Diese Produktionszahlen sind etwas höher als 2013, aber weiterhin 24 bis 27 Prozent geringer als der bisherige Produktionshöhepunkt im Jahr 2007. Der jetzige Stand ist mit dem der späten 1990er Jahre zu vergleichen, allerdings mit einem Aufwärtstrend.⁶ Wie viel Kokain in den genannten Ländern produziert wird, hängt dabei stark von der jeweiligen politischen Lage ab.⁷ Seit Anfang 2000 ging der Anbau der Koka-Pflanze in Kolumbien dank Herbizidbesprühungen aus der Luft und manueller Vernichtung der Pflanzen sowie später durch alternative Einkommensangebote für die Bauern zwar um mehr als die Hälfte zurück, allerdings stieg er in Peru und Bolivien bis 2010 um etwa das Doppelte an. Das Abflauen der Produktion nach 2010 in Peru und Bolivien hat einerseits mit Erfolgen bei alternativen Einkommensmöglichkeiten zu tun, andererseits in Peru mit der verstärkten Vernichtung der Pflanzen sowie in Bolivien mit der Ausübung von sozialem Druck auf die Bauern.⁸ In Kolumbien steigt der Anbau wieder an und hat sich nach neuesten Zahlen zwischen 2013 und 2015 sogar verdoppelt. Grund dafür waren die Friedensverhandlungen mit den FARC, während derer man darauf verzichtete, Kokafelder aus der Luft mit Pflanzengift zu zerstören.⁹

Das Kokain kommt aus Lateinamerika auf dem Luft- oder Seeweg nach Europa. Ausgangspunkte sind hauptsächlich Brasilien, Kolumbien, Ecuador und Venezuela, von wo aus der Transit zum einen über die Karibik verläuft. Dort dominieren trotz zunehmender Vielfalt der kriminellen

Akteure nach wie vor kolumbianische Kartelle und die italienische Mafia.¹⁰ Wichtige Transitgebiete sind zum anderen Westafrika sowie nahe gelegene Inseln wie Kap Verde und die Kanaren. Westafrika hat seit Ende der 1990er Jahre an Bedeutung als Transitzone für Kokain gewonnen, auch weil die Kontrollen im karibischen Transitraum erhöht wurden. Zwischen Dezember 2014 und März 2016 wurden mindestens 22 Tonnen Kokain auf dem Weg von Lateinamerika über Westafrika nach Europa beschlagnahmt.¹¹ Die geografische Lage zwischen den Produktionsstätten in Lateinamerika und den westeuropäischen Endmärkten macht Westafrika zum idealen Handelsplatz für die Droge, weil so das Transportrisiko möglichst breit gestreut werden kann.¹² Eintrittsländer sind Guinea, Guinea-Bissau, Togo, Benin, Ghana und Nigeria. Wenn es den kolumbianischen Kartellen als Großhändlern glückt, das Kokain über den Südatlantik nach Westafrika zu schaffen, verkaufen sie an westafrikanische Händler. Die Kartelle aus Lateinamerika machen ihren Gewinn also unabhängig davon, ob das Kokain später Europa erreicht oder gar beschlagnahmt wird.¹³ Durch den Eintritt westafrikanischer Akteure wandelte sich die Rolle Westafrikas vom reinen Transitland für lateinamerikanische kriminelle Organisationen zum Marktplatz, auf dem die Droge weitergeschmuggelt oder sogar innerhalb Afrikas selbst weiterverkauft wird.¹⁴

Begünstigend für den Schwarzmarkt mit Drogen wirken sich die schwache Staatlichkeit und die instabile politische Lage vieler Staaten Westafrikas aus. Drogenschmuggler profitieren von weit verbreiteter Korruption, einfachen Möglichkeiten der Geldwäsche, schwacher Strafverfolgung und porösen Grenzen. Die Verquickung von Staat, Militär, Geschäftswelt und organisiertem Verbrechen untergräbt *Governance*-Kapazitäten und hemmt nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern wirkt sich auch negativ auf die Bereitstellung von Gesundheitsversorgung und Bildungsangeboten aus. Es ist ein Teufelskreis, denn je stärker Drogenschmuggler diese schwachen staatlichen Strukturen ausnützen oder gar Teil von ihnen sind, umso schwächer werden diese. Die politische und soziale





Im Rausch: Ein Großteil des weltweit produzierten Kokains stammt zwar aus Lateinamerika, konsumiert wird die Droge aber vor allem in Nordamerika und Europa. Quelle: © Tomasz Stanczak, Agencja Gazeta, Reuters.

Instabilität befördert wiederum ein System, in dem eine Tätigkeit im Drogenschmuggel fraglos eine Möglichkeit darstellt, sein Auskommen zu sichern.¹⁵ Als sehr prägnanter Fall kann in diesem Zusammenhang Guinea-Bissau gelten, das faktisch vom organisierten Verbrechen als einer Verbindung aus kolumbianischen und lokalen Kartellen mit staatlichen Akteuren, wirtschaftlichen Eliten und Militärs regiert wird.¹⁶ Das lateinamerikanische Drogengeschäft zeigte sich also offen genug, um lokalen afrikanischen Akteuren den Eintritt zu ermöglichen. Die großen Syndikate entstanden in Ghana, Guinea oder Nigeria.¹⁷ Sie bauten nach kolumbianischem Modell eigene Kapazitäten in der Weiterverarbeitung und im Schmuggel auf. Besonders

erfolgreich sind nigerianische Organisationen, die häufig Luftkurieri für den Transport nach Europa einsetzen. Wird das Kokain nicht direkt per Flugzeug nach Europa befördert, geht der Weg nach Norden auf verschiedenen Routen durch die Sahara, wo an neue Mittelsmänner übergeben wird. Häufig verläuft die Route durch den Norden Malis, das wegen der Rechtlosigkeit als eines der großen Drehkreuze für illegalen Schwarzmarkthandel gilt,¹⁸ bevor das Kokain über Algerien oder weiter über Marokko oder Libyen die europäischen Eintrittsländer erreicht.¹⁹ Wegen seiner Bedeutung wird im Folgenden die Problemkonstellation Malis stärker in den Fokus genommen.

Die Situation in Mali

Malis Wüstengebiete im Norden sind gesetzloses Niemandsland mit porösen Grenzen. In diesem unkontrollierbaren Gebiet ist der Drogenschmuggel eine Folge schwacher Staatlichkeit und hat durch seinen korrumpierenden Charakter gleichzeitig eine negative Rückwirkung auf staatliche Strukturen selbst. Nach der Unabhängigkeit von Frankreich 1960 galt Mali lange Zeit als Garant für Stabilität in einer von Krisen geschüttelten Region. Angesichts regelmäßig stattfindender Wahlen erschien Mali vielen Beobachtern als eine Vorzeigedemokratie, auch wenn das Land enorme politische, soziale und wirtschaftliche Herausforderungen zu meistern hatte.²⁰ Doch hinter der vermeintlichen Stabilität verbarg sich ein großes Konfliktpotenzial. Die Tuareg, ein Nomadenstamm im peripheren Norden des Landes, warfen der Regierung im Süden schon lange vor, ihre Kultur nicht anzuerkennen und sie zu vernachlässigen. Als Nationale Bewegung zur Befreiung des Azawad (MNLA) forderten die Tuareg und weitere Völker die Errichtung des unabhängigen Berberstaates *Azawad* im Norden. Diese Forderungen erhielten neuen Aufwind nach dem Fall des Gaddafi-Regimes in Libyen im Jahr 2011, als Tuareg, die aufseiten Gaddafis gekämpft hatten, schwer bewaffnet nach Mali zurückkehrten. Sie schlossen sich der MNLA an und starteten Anfang 2012 eine Offensive gegen die Zentralregierung. Die schwachen malischen Regierungstruppen im Norden hielten nicht lange stand, so dass die MNLA bereits im April 2012 ihren Unabhängigen Staat Azawad ausrufen konnte. Gleichzeitig putschte eine Gruppe von Offizieren in der Hauptstadt Bamako im Süden gegen Präsident Amadou Toumani Touré wegen dessen schlechten Krisenmanagements. Islamistische Terror-Gruppierungen wie die „Organisation al-Qaida des Islamischen Maghreb“ (AQIM)²¹, die 2011 aus dieser hervorgegangene „Bewegung für Einheit und Dschihad in Westafrika“ (MUJAO) oder *Ansar Dine*, die geduldet von der Regierung Touré im Norden des Landes operierten, wussten allerdings ihre Chance zu nutzen. Sie forderten ihrerseits einen unabhängigen islamischen Staat und die Einführung der Scharia. Bereits im Juni 2012 hatten diese

dschihadistischen Gruppierungen die MNLA aus allen bedeutenden Städten verdrängt, während die Kämpfe mit der geschwächten malischen Armee weitergingen. Als sie 2013 die Hauptstadt Bamako ins Ziel nahmen, entschloss sich Frankreich zu einem Militäreinsatz und befreite den malischen Norden von den Islamisten. Eine zunächst unter afrikanischer Führung stehende Unterstützungsmission wurde Anfang 2013 von MINUSMA übernommen. Im Juni 2015 unterzeichnete die Regierung einen Friedensvertrag mit der Tuareg-dominierten Rebellengruppe *Coordination des mouvements de l’Azawad* (CMA) und der *Plateforme*, einem Zusammenschluss von Rebellen Gruppen, die für die Einheit des Landes eintreten.

Die hohen Profite aus dem Drogenhandel übersteigen andere Einkommensmöglichkeiten in Mali bei Weitem.

Die Umsetzung des Friedensvertrages, der einen Versöhnungsprozess und nationalen Dialog in Gang setzen soll sowie mehr Autonomie und Entwicklung für Nordmali vorsieht, verläuft sehr schleppend. Es mangelt sowohl am politischen Willen der Regierung in Bamako als auch an Einigkeit innerhalb der CMA sowie mit der *Plateforme*.²² Im Hintergrund der Verhandlungen geht es auch um die Kontrolle wichtiger Schmuggelrouten, wobei der Kokainschmuggel von großer Bedeutung ist, weil er immense Profite verspricht. Die Kooperationen und Allianzen sind wechselhaft und undurchsichtig. Es existieren durchaus auch Verbindungen zwischen den Rebellen Gruppen sowie kriminellen und terroristischen Akteuren, wenn sich Interessen vermeintlich überschneiden.

Der Schmuggel durch Mali und auch Niger sowie die Bildung entsprechender Netzwerke begannen in den 1970er Jahren mit legalen Gütern wie Benzin, Zigaretten, Fahrzeugen oder

Lebensmitteln. Dies bereite den Boden für den Schwarzmarkt mit illegalen Waren mit höheren Gewinnmargen wie Waffen, Betäubungsmitteln und Rauschgiften. Kokain fand Anfang 2000 den Weg in diese Netzwerke, nachdem lateinamerikanische Kartelle Westafrika als Stützpunkt für den Weiterhandel nach Europa entdeckten.²³ In den weiten Wüstengebieten Nordmalis kannten sich die Tuareg als Nomadenvolk aus, da sich deren Siedlungsgebiet über die Saharawüste und den Sahel und damit über Mali erstreckt. Auch wenn die Tuareg als Nomaden keinen Besitzanspruch an „ihr“ Land stellen, zollt man als Durchreisender einen Tribut, um Schutz während der Passage zu erhalten, was als Passierrechte oder *droits de passage* bezeichnet wird. Durch den Drogenhandel haben diese symbolischen Tributbeträge ganz neue Möglichkeiten der Wertschöpfung eröffnet.²⁴ Zunächst agierten Angehörige der Tuareg als Art Navigatoren oder Beförderer, die ihr Wissen über das Gebiet an Schmuggler verkauften. Das änderte sich nach und nach, als sie die Geschäftsmöglichkeiten sahen, selbst als Unternehmer im Schmuggel etwa von Waffen, Zigaretten oder illegalen Drogen aktiv zu werden. Da Mali jedoch ein Transitland ist, bleiben die Schmuggler Mittelsmänner, ohne notwendigerweise in den Rest der Lieferkette eingebunden zu sein. Sie sind lediglich für den sicheren Transport der Ware durch die weiten Wüstengebiete Malis verantwortlich, was ein sehr lukratives Geschäft sein kann, und geben sie dann weiter auf dem Weg nach Europa.²⁵ Die hohen Profite durch den illegalen Handel insbesondere mit Drogen sind in Mali nicht vergleichbar mit anderen Möglichkeiten zur Einkommensgenerierung vor allem für die Jugend. Das mag auch mit ein Grund sein, warum die Tuareg für einen eigenen Nationalstaat kämpfen, obwohl ihnen das Konzept von Landbesitz eigentlich fremd ist. Ein Nationalstaat Azawad würde es allerdings ermöglichen, den illegalen Schmuggel besser zu kontrollieren, das Passierrecht zu konstitutionalisieren und dadurch die hohen Einkommen durch den Schwarzmarkt abzusichern – sei es mittels des Schmuggels durch die Einwohner selbst oder deren Geleitschutz für externe Schmuggler.²⁶

Das Kokain ist jedoch nur die profitabelste Spitze des Eisberges eines illegalen Wirtschaftssystems, das sich über Jahre verfestigt hat und beispielsweise auch den Handel mit Zigaretten und Waffen einschließt. Dieses illegale System und der damit verbundene große Zustrom von Geld durch den Schwarzmarkt mit profitablen Gütern veränderten die Balance der verschiedenen Gruppen grundlegend und führten zu einer Veränderung von Kultur und Mentalität, zu neuen Machtstrukturen und damit zu neuen Konflikten.²⁷ Mag der Kokainkonsum an sich ein Problem für das gesundheitliche Wohlergehen der Bevölkerung in Europa – und mittlerweile auch in afrikanischen Konsumentenländern wie Nigeria – darstellen, trug der Kokainhandel durch seine hohen Gewinnkapazitäten zur staatlichen Zersetzung in Nordmali bei. Da die bestehenden Netzwerke ein Interesse an der instabilen Situation haben, scheint kein Wille zur Veränderung oder Stabilisierung der Lage vorhanden zu sein. Das hat weitere negative Auswirkungen.

Die Verbindung zum Menschenmenschmuggel

Auch die Unterbindung des Menschenmenschmuggels wurde von Angela Merkel als deutsche Zielsetzung des Engagements in Mali genannt. Nach dem Schließen der Balkanroute erwartet Bundesentwicklungsminister Gerd Müller für dieses Jahr einen weiteren deutlichen Anstieg von Flüchtlingen, die über das Mittelmeer nach Europa gelangen wollen. In den ersten drei Monaten des Jahres 2017 hat sich deren Zahl bereits verdoppelt. Waren es 2016 insgesamt mehr als 180.000 Flüchtlinge, die Europa über das Mittelmeer erreichen, könnte die Zahl 2017 auf 300.000 bis 400.000 ansteigen.²⁸ Der Menschenmenschmuggel zählt als neuer großer Markt, nachdem er seit den 1990er Jahren mit der Zunahme der irregulären Migration von Afrika nach Europa anstieg. Menschenmenschmuggel steht zunehmend in Verbindung mit illegalem Handel und Drogenschmuggel. Goa in Mali oder Agadez in Niger sind nicht mehr nur Drehkreuze für den Schwarzmarkt mit Zigaretten und Drogen, sondern auch Durchgangsstationen für Migranten nach Marokko oder Libyen auf dem Weg nach Europa über das Mittelmeer.



Ware Mensch: Mittellos und ohne Papiere geraten viele Flüchtlinge in die Hände von Menschenschmugglern, die aus ihrer Notsituation Profit zu schlagen versuchen. [Quelle: © Siegfried Modola, Reuters.](#)

Wie UNDOC anführt, gibt es verschiedene Meinungen, ob und inwiefern man in Bezug auf das Flüchtlingsgeschäft von transnationalem organisierten Verbrechen mit festen Strukturen sprechen kann.²⁹ Unumstritten ist allerdings, dass die meisten afrikanischen Migranten aufgrund fehlender legaler Möglichkeiten darauf angewiesen sind, irregulär nach Europa einzureisen. Wenn ihnen die Mittel für einen Flug und gefälschte Ausweise bzw. Visa fehlen, können sie sich entweder allein auf dem Land- und Seeweg nach Europa durchschlagen und auf dem Weg nach Bedarf die Dienstleistungen

von Ad-hoc-Schmugglern in Anspruch nehmen. Oder – teurer als die erste Variante – sie vertrauen sich lokalen Mittelsmännern an, die die Route bestmöglich im Vorhinein organisieren.³⁰ Die meisten Migranten aus Zentral- oder Westafrika bevorzugen die erste *Pay-as-you-Go*-Variante gegenüber der zweiten *Full-Package*-Variante. In beiden Fällen treffen die Migranten allerdings auf transnationale Netzwerke und Mittelsmänner, die den Transport übernehmen, Essen und Unterkunft organisieren und an mehreren Stellen Bestechungsgelder mit Zollbehörden und Polizisten aushandeln. Von einer

Professionalisierung dieser Schmuggelunternehmen ist aufgrund der gesteigerten Nachfrage in den letzten Jahren auszugehen.

Die Verwundbarkeit von Migranten wird besonders durch Akteure und Organisationen ausgenutzt, die sowohl im Drogen- als auch im Menschenmuggel aktiv sind oder wenigstens in beiden Zweigen Profitmöglichkeiten sehen. Die Tatsache, dass Drogen- und Menschenmuggel auf gleichen Routen verlaufen, führt dazu, dass Migranten auf dem Weg nach Norden mit beschränkten finanziellen Mitteln ihren Transport und die entstandenen Kosten durch das Schmuggeln von Heroin oder Kokain bezahlen (müssen) entweder im Voraus oder als eine Art Schuldentilgung im Nachhinein. Die Ausbeutung der Migranten gibt dem Menschenmuggel eine neue Qualität und macht die Betroffenen faktisch zu Opfern von Menschenhändlern, die sie nicht zuletzt zu Tätigkeiten gegen ihren Willen zwingen.³¹ Ähnliches lässt sich in Mexiko feststellen, wo ebenso wie in (West-)Afrika auf dem Weg nach Europa die Routen der irregulären Migration mit denen des Kokainschwarzmarkthandels von Süd nach Nord in die USA überlappen. Auch hier existieren Verbindungen zwischen den Menschenmugglern, den *Coyotes*, und den Drogenkartellen, die die Menschen auf dem Weg in die USA ausbeuten.³² Bei ähnlicher Problemlage sind keine Lösungen in Sicht, außer der Erkenntnis, dass rein restriktive und prohibitive Maßnahmen aufseiten des Angebotsmarktes – sei es bei Drogen oder der Migration – keinen grundlegenden Erfolg bescheren. Die anpassungsfähigen, flexiblen und professionalisierten Netzwerke suchen und finden immer wieder neue Routen und Möglichkeiten. Zusätzliche Brisanz erhält die Situation durch die Gefahr der Terrorfinanzierung.

Die Verbindung zum Terrorismus

Die Aufrechterhaltung und Ausweitung dschihadistischer Gruppierungen in West- und Nordafrika erfordert Geld. Mitglieder von MUJAO, der Gruppierung nahe stehende Personen sowie Flügel und einzelne Individuen von AQIM sind regelmäßig zur Eigenfinanzierung in den

Drogenschmuggel verwickelt, was sowohl eine reale Bedrohung für die dortige Region als auch für Europa bedeutet. Oft wird in der Berichterstattung allerdings die Verwicklung von Terrorgruppen in den internationalen Drogenhandel – und teilweise in den Menschenmuggel – direkt mit deren Aufstieg und Finanzierung in Zusammenhang gebracht.³³ Nach dieser Logik wäre es wirksam, sich auf die Bekämpfung der Terroristen zu konzentrieren, um dem Drogenhandel bzw. dem transnationalen Verbrechen Einhalt zu gebieten.³⁴ Auch wenn sich Gruppierungen wie AQIM und MUJAO mittlerweile durch Drogenschmuggel finanzieren, geschieht das allerdings zum einen regional beschränkt auf den westafrikanischen Landrouten und zum anderen sind die Einnahmen daraus weder für den Aufstieg dieser Gruppen verantwortlich noch stellen sie deren Haupteinnahmequelle dar. Es waren vielmehr Lösegelderpressungen, die ab Mitte der 1990er Jahre die Hauptfinanzierungsquelle für islamistische Netzwerke in der Region ausmachten und die Komplizenschaft mit staatlichen Akteuren auf- und ausbauten.

Fundamentalistische Terrorgruppen wie AQIM operieren seit Anfang 2000 im Norden Malis. Im Zuge der Lösegelderpressungen wurden unheilvolle Allianzen zwischen AQIM und – nach ihrer Gründung – MUJAO sowie Vertretern der Politik bzw. des Staates geschlossen.³⁵ Wie beim Kokainschmuggel wurde und wird schwache Staatlichkeit zunächst ausgenutzt und weiter verstärkt. Die Gruppen kidnappen Bürger westlicher Staaten, zu deren Auslösung malische und europäische Regierungen auf dubiose Vermittler vertrauen müssen, die mit den Gruppierungen zusammenarbeiten. Dabei sind auch Politiker und Staatsakteure involviert. Nachdem die europäischen Regierungen Millionen an Lösegeldern gezahlt haben, werden die Gewinne mit den Vermittlern und den Komplizen im Staatsapparat geteilt. Man geht davon aus, dass sich die Einnahmen aus Lösegelderpressungen von 2008 bis 2012 im Rahmen von 40 bis 65 Millionen US-Dollar bewegten, wobei pro westlicher Geisel zwischen 1,5 und vier Millionen US-Dollar gezahlt wurden.³⁶ Die Angst vor Entführungen

wirkte sich negativ auf die Tourismus-Branche aus, was die Möglichkeiten zusätzlich einschränkte, sich außerhalb illegaler Aktivitäten ein Auskommen zu sichern.

Dschihadistische Gruppen finanzieren sich auch, aber nicht ausschließlich aus dem Drogenhandel.

Beim Handel mit illegalen Waren und Drogen können die islamistischen Gruppen von einem System aus Bestechung und Komplizenschaft mit staatlichen Akteuren profitieren, das sie im Zuge des Geschäftes mit der Lösegelderpressung etabliert haben. Doch ist festzustellen, dass AQIM und MUJAO weder die einzigen noch die prominentesten Gruppen sind, die im Kokainhandel aktiv sind. Die Fokussierung auf dschihadistische Gruppierungen unter den Schlagwörtern Narco-Terrorismus und Narco-Dschihadismus verzerrt die Diskussion und verschiebt politische Maßnahmen von der Bekämpfung des Drogenhandels in Richtung einer Bekämpfung terroristischer Gruppen. Dies täuscht darüber hinweg, dass der Drogenschmuggel in der ganzen Region auf einem Netzwerk aus sich selbst bereichernden Politikern, Staatsakteuren und Geschäftseliten basiert, das unabhängig agiert und schon vor der Verwicklung islamistischer Gruppierungen existierte.³⁷ Genauso wenig wird eine einseitige Bekämpfung des illegalen Drogenhandels islamistische Gruppierungen verschwinden lassen, die sich, wie oben beschrieben, von Beginn an durch Lösegelderpressungen finanziert haben.

Perspektiven

Nötig ist eine ganzheitliche Betrachtung des Phänomens und keine lediglich auf den Terrorismus ausgerichtete Strategie. Die Bekämpfung des Terrorismus wird die illegalen Strukturen, die sich in die Kultur Nordmalis und vieler westafrikanischer Länder eingegraben haben, nicht ausrotten. Die Situation ist vergleichbar mit der

Kolumbiens, wo der mit den terroristischen FARC im letzten Jahr geschlossene Friedensvertrag alleine die Kokainproduktion nicht automatisch zum Erliegen gebracht hat. Ganz im Gegenteil, es entsteht ein Vakuum, das durch andere gewaltbereite Gruppen gefüllt wird. Auch in Kolumbien unterwanderte der Drogenhandel Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die verschiedenen Gruppierungen – Kartelle, Paramilitärs, Guerilla – konkurrieren mit gewaltsamen Mitteln um Anbaugelände, Marktzugänge sowie Handels- bzw. Schmuggelrouten.³⁸ Auch im Norden Malis wird um die Zugänge zum Geschäft und die Kontrolle der Einnahmen gekämpft. Solange es mit illegalen Geschäften hohe Gewinne zu erwirtschaften gibt, wird es immer Akteure – Kriminelle, Terroristen oder auch staatliche Stellen – geben, die versuchen, sich ihren Anteil zu sichern. Wie Kolumbien muss sich auch Mali die Hoheit über sein Staatsgebiet zurückerobern und für Sicherheit und alternative Entwicklung sorgen. Nur ein umfassender Ansatz sowie neue Ideen können zu einer Lösung führen – in Kolumbien wurden auch bereits Möglichkeiten einer Legalisierung von Drogen angedacht, um den Nachfragemarkt ins Ziel zu nehmen.

Die Verbindung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen entsteht in der Regierungskontrolle entzogenen, nicht mehr kontrollierten Räumen. Hier leben Menschen, die keinerlei Vertrauen und Erwartung mehr in die Regierung setzen. Nur indem Grenzen kontrolliert, Gesetze und Strafverfolgung durchgesetzt, Korruption und Bestechlichkeit bekämpft und ganzheitliche Entwicklungsansätze forciert werden, sind allmähliche und langfristige Verbesserungen möglich. Ganzheitlich bedeutet auch, dass die internationale Gemeinschaft sowie regionale Akteure und Staaten ebenso miteinbezogen werden müssen wie die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft. Die MINUSMA-Mission und Deutschlands weitere Einsätze zur Ausbildung von Soldaten und Polizisten setzen an den richtigen Stellen an. Um weitergehendes Engagement überhaupt erst möglich zu machen, muss das Land zunächst stabilisiert werden. Hier scheinen die Gesamtkapazitäten der Mission von 11.000 Soldaten allerdings bei Weitem nicht für ein Land auszureichen,

das mehr als die dreifache Größe Deutschlands aufweist und von weiten rechtsfreien Wüstengebieten geprägt wird. Auch der Ansatz der Dezentralisierung ist zu überdenken, denn gerade mehr Eigenverantwortung und weniger Kontrolle scheinen eine Festigung der organisierten Kriminalität zu begünstigen, zumal dann, wenn diese das staatliche und soziale Gefüge ohnehin bereits in hohem Maße unterwandert hat.

So zeichnet sich in Mali aktuell keine Wendung zum Besseren ab. Ende März tagte in der malischen Hauptstadt Bamako die „Konferenz der nationalen Einigung“, die weiter auf einen dauerhaften Frieden hinarbeiten soll. An ihr nahmen Vertreter der Regierung, Opposition und Rebellen Gruppen teil. Die wichtigste Tuareg-Gruppe CMA und Vertreter der Zivilgesellschaft fehlten allerdings.

Dr. Isabella Hermann ist Referentin im Team Afrika südlich der Sahara der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Vgl. Nickel, Lennard / Pietz, Tobias 2015: MINUSMA in Mali: Europäisches Engagement bei der UN für Frieden im Sahel, ZIF kompakt, 18.06.2015, in: <http://bit.ly/2qNidCr> [18.05.2017].
- 2 Merkel, Angela / Keita, Ibrahim Boubacar 2016: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Präsidenten der Republik Mali, Ibrahim Boubacar Keita, Mitschrift, Die Bundesregierung, 09.10.2016, in: <http://bit.ly/2qHyOrS> [18.05.2017].
- 3 Zum globalen Phänomen der Verbindung zwischen internationalem Terrorismus und kriminellen Machenschaften siehe Shelly, Louise 2016: Schmutzige Verstrickungen. Der globale Terrorismus und das organisierte Verbrechen, Auslandsinformationen 1/2016, S. 88-100, in: <http://kas.de/wf/de/33.44739> [18.05.2017].
- 4 Vgl. Cook, Thomas R. 2011: The Financial Arm Of The FARC: A Threat Finance Perspective, in: Journal of Strategic Security 1/4, S. 19-36.
- 5 Vgl. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) 2016: Cocaine trafficking to Europe, Perspectives on Drugs, in: <http://bit.ly/2rizoPN> [18.05.2017].
- 6 Vgl. Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) 2016: World Drug Report 2016, S. 36, in: <http://bit.ly/2sw8T7b> [18.05.2017].
- 7 Vgl. Hoffmann, Karl-Dieter 2013: Der latein-amerikanische Drogenhandelskomplex. Blühendes Geschäft und ein gescheiterter Anti-Drogen-Krieg, in Matices: Zeitschrift zu Lateinamerika, Spanien und Portugal 74:20.
- 8 Vgl. UNODC, N. 6, S. 35 f.
- 9 Es ist allerdings umstritten, wie stark die FARC über das Eintreiben von Steuern von den Kokabauern hinaus in das internationale Geschäft mit Kokain verwickelt war. Man hofft hier auf Aussagen von FARC-Kämpfern im Rahmen des Friedensprozesses. Vgl. Martin, Nicolas 2016: Kolumbiens Drogenmafia macht Druck, Deutsche Welle, 26.12.2016, in: <http://p.dw.com/p/2UMPd> [18.05.2017].
- 10 Vgl. EMCDDA / Europol 2016: EU-Drogenmarktbericht. Ein strategischer Überblick, S. 36, in: <http://bit.ly/2sw6qtp> [18.05.2017].
- 11 Vgl. UNODC, N. 6, S. 39.
- 12 Vgl. The Global Initiative against Transnational Organized Crime 2014: Illicit Trafficking and Instability in Mali: Past, Present and Future, S. 5, in: <http://bit.ly/2rrLFzO> [18.05.2017].
- 13 Der Kokainschmuggel ausgehend von Venezuela oder Brasilien nach Westafrika läuft insbesondere über den „Highway 10“. Die Route entlang des zehnten nördlichen Breitengrades ist die kürzeste Distanz zwischen den beiden Kontinenten. Vgl. Mazzitelli, Antonio L. 2011: The New Transatlantic Bonanza: Cocaine on Highway 10, Western Hemisphere Security Analysis Center, 3/2011, in: <http://bit.ly/2riBWNH> [18.05.2017].
- 14 Vgl. Africa Confidential 2010: Dealers on a high, 28.05.2010, in: <http://bit.ly/2ripHAE> [18.05.2017].

- 15 Vgl. Brown, David E. 2013: The Challenge of Drug Trafficking to Democratic Governance and Human Security in West Africa, The Letort Papers, Strategic Studies Institute, 05/2013, in: <http://bit.ly/2qJ6wl1> [18.05.2017].
- 16 Vgl. Shaw, Mark 2015: Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998-2014: the evolution of an elite protection network, in: *Journal of Modern African Studies*, 53/3, S. 339-364; Van Riper Steven 2014: Tackling Africa's first narco-state: Guinea-Bissau in West Africa, United States Army War College Press.
- 17 Vgl. Guéniat, Olivier / Gasser, Anaïs 2016: Trafic de drogue: „Les secrets des mafias ouest-africaines de la cocaïne“, L'Hebdo, 30.06.2016, in: <http://bit.ly/2rrKvV1> [18.05.2017].
- 18 Bisweilen wird das Kokain auch direkt nach Mali oder in benachbarte Länder wie Mauretanien geflogen – eine Praxis, die nach einem spektakulären Fall in 2009 als „Air Cocaine“ bekannt ist. Vgl. The Global Initiative against Transnational Organized Crime, N.12, S. 5 ff.
- 19 Vgl. Lacher, Wolfram 2012: Organized crime and conflict in the Sahel-Sahara region, *Carnegie Papers*, 13.09.2012, S.7, in: <http://ceip.org/2lMjuuO> [18.05.2017].
- 20 Vgl. The Global Initiative against Transnational Organized Crime, N.12, S.2.
- 21 Die algerische radikal-islamistische Gruppierung „Salafisten-Gruppe für Predigt und Kampf“ benannte sich 2006/2007 nach einem Schwur auf al-Qaida in die „Organisation al-Qaida des Islamischen Maghreb“ (AQIM) um. Die Terrorgruppe ist über weite Teile von Algerien, Libyen, Mauretanien, Tschad, Niger und in Norden Malis aktiv.
- 22 Vgl. Hauenstein, Melanie 2017: Kritische Zeiten für Stabilisierung: die Bundeswehr liefert einen wichtigen Beitrag zur UN-Friedensmission in Mali, ZIF kompakt, 11.01.2017, in: <http://bit.ly/2rxVZs2> [18.05.2017].
- 23 Vgl. Lacher, N.19, S.4 ff.
- 24 Vgl. Strazzari, Francesco 2015: Azawad and the rights of passage: the role of illicit trade in the logic of armed group formation in northern Mali, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, NOREF report, 01/2015, S.4, in: <http://bit.ly/2rioj1c> [18.05.2017].
- 25 Vgl. Global Initiative against Transnational Organized Crime, N.12, S.5.
- 26 Vgl. Strazzari, N.24, S.9.
- 27 Vgl. Global Initiative against Transnational Organized Crime, N.12, S.9 ff.
- 28 Vgl. Die Welt 2017: Regierung rechnet 2017 mit bis zu 400.000 Flüchtlingen aus Afrika, 30.03.2017, in: <http://bit.ly/2riuD8C> [18.05.2017].
- 29 Vgl. Ellis, Stephen et al. 2011: The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union, UNODC, 01/2011, S.35 f., in: <http://bit.ly/2qNkTQp> [18.05.2017].
- 30 Vgl. UNODC 2010: Smuggling of migrants into, through and from North Africa, 05/2010, S.43, in: <http://bit.ly/2sliyh0> [18.05.2017].
- 31 Vgl. The Global Initiative against Transnational Organized Crime 2014: Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe, Research Report, 05/2014, S.15, in: <http://bit.ly/2rM3bSj> [18.05.2017].
- 32 Vgl. Slack, Jeremy / Campbell, Howard 2016: On Narco-coyotaje: Illicit Regimes and Their Impacts on the US-Mexico Border, in: *Antipode*, 11/2016, 5/48, S.1165-1465.
- 33 Vgl. Brune, Nancy E. 2011: The Brazil-Africa Narco Nexus, *America's Quarterly*, in: <http://bit.ly/2s12Sm8> [18.05.2017].
- 34 Diese Sicht erkennt man etwa bei Schori Liang, Christina 2016: The Criminal-Jihadist: Insights into Modern Terrorist Financing, *Strategic Security Analysis*, Nr.10, Geneva Centre for Security Policy, 08/2016, in: <http://bit.ly/2riD442> [18.05.2017].
- 35 Vgl. Global Initiative against Transnational Organized Crime, N.12, S.13.
- 36 Vgl. Lacher, N.19.
- 37 Vgl. Lacher, Wolfram 2013: Challenging the Myth of the Drug-Terror Nexus in the Sahel, WACD Background Paper Nr. 4, in: <http://bit.ly/2ryjeCr> [18.05.2017].
- 38 Vgl. Gehring, Hubert / Cuervo, Margarita 2013: Drogenhandel: Die große Herausforderung zur Überwindung des bewaffneten Konfliktes in Kolumbien, KAS-Länderberichte, 06/2013, in: <http://kas.de/wf/de/33.34648> [18.05.2017].



[Weitere Themen](#)

Brexit- Folgenabschätzung

Zu den Auswirkungen des EU-Austritts Großbritanniens
auf die europäische Außen- und Entwicklungspolitik

[Thomas Henökl](#)

Wegen des unerwartet knappen Ergebnisses und des Verlusts der konservativen Mehrheit bei den britischen Unterhauswahlen am 8. Juni 2017 scheint der harte Brexit-Kurs von Premierministerin Theresa May plötzlich nicht mehr in Stein gemeißelt. Ob sich die britische Position verändert und wie sich der Austritt schließlich gestaltet, hat für die europäische Außen- und Entwicklungspolitik weitreichende Folgen. Und der potenzielle Schaden ist beträchtlich. Dieser Artikel bietet einen Überblick über die heiklen Punkte in den Brexit-Verhandlungen und zeigt Möglichkeiten zur Abmilderung der erwartbaren Negativwirkungen auf.

In ihrer Lancaster House-Rede vom 17. Januar 2017 kündigte Premierministerin Theresa May an, in Außen-, Sicherheits- und Verteidigungsbelangen auch nach dem Austritt ihres Landes eng mit der EU zusammenarbeiten zu wollen.¹ Ob und inwieweit dies für die europäische Entwicklungspolitik als integralem Bestandteil der EU-Außenbeziehungen gelten könnte, blieb weitgehend offen. Auch das von der britischen Regierung am 2. Februar 2017 veröffentlichte Weißbuch² hat in substanziellen Fragen wenig Klarheit geschaffen. May bekräftigte vor Mitarbeitern des britischen Entwicklungsministeriums (*Department for International Development – DfID*) am 27. März, dass ihr Land sich nicht vor seiner internationalen Verantwortung drücken wolle. Und in ihrem „Abschiedsbrief“ an den EU-Ratspräsidenten war zu lesen, dass sich Großbritannien den gemeinsamen Werten Europas verpflichtet fühle und weiterhin als „engster Freund und Nachbar“ verbunden bleibe.

Auf Basis der Faktenlage liefert dieser Beitrag eine Bestandsaufnahme der Verhandlungspositionen und versucht einen Ausblick auf mögliche Auswirkungen auf dem Gebiet der EU-Entwicklungspolitik und Implikationen für die europäischen Außenbeziehungen.

Zu den Herausforderungen, die sich für die EU und die multilaterale Zusammenarbeit stellen, zählen neben kurzfristigen Problemen mit

Blick auf bestehende rechtliche Verpflichtungen und der Sicherung der *business continuity* auch die längerfristigen Weichenstellungen, die als Antwort auf Großbritanniens Ausstieg erfolgen müssen. Im Augenblick nehmen die Fortsetzung laufender Prozesse, etwa die Beteiligung an der Finanzierung, Planung und Durchführung von Programmen und Projekten, sowie die legislative Regelung des Übergangs große Aufmerksamkeit und Ressourcen in Anspruch.³ Ebenso stellt sich die Frage nach der Rechtssicherheit internationaler Abkommen, wie Handelsverträgen, Mitgliedschaften in Organisationen, kurz: der Rechtsnachfolge Großbritanniens im Rahmen der EU-Verträge. Die Abwicklung dieser Hinterlassenschaften ist jenseits aller Emotionen ein überaus arbeitsintensiver Prozess, der über Jahre hinweg die Agenden der EU und Großbritanniens bestimmen und bedeutende administrative Kapazitäten auf beiden Seiten binden wird. Im Mittelpunkt sollte dabei das Bemühen stehen, die Entwicklungspolitik soweit wie möglich von den *trade-offs* des Verhandlungspokers abzuschirmen und gemeinsame Ziele außer Streit zu stellen.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag zunächst, wie sich der Verlust Großbritanniens als EU-Mitglied auf das Gewicht und die Rolle Europas in der Welt auswirkt. Anschließend wird der Frage nachgegangen, welchen Stellenwert die Entwicklungsagenda in der britischen Außenpolitik einnehmen wird. Und schließlich

wird erörtert, welche Folgen der Brexit für die Handelspolitik der Europäischen Union – insbesondere mit den Entwicklungsländern – haben könnte.

1. Brexit – und die Auswirkungen auf Europas Rolle in der Welt

Unter ungewissen Bedingungen über den Verlauf der Verhandlungen muss sich die EU nach Abschluss der Regierungsbildung in London dem Austrittsprozess eines zentralen Mitgliedstaates widmen. Dieser Prozess kommt zur Unzeit, in einer Weltlage, die für Europa – nicht nur wegen der dissenzbelasteten transatlantischen Beziehungen – vertrackter kaum sein könnte, und die Union in ihren Grundfesten erschüttert. Nun steigt eine nach Erneuerung suchende Union gegen einen durch die vorgezogenen Neuwahlen im Juni geschwächten, aber in seinen zentralen Anliegen immer noch sehr schlagkräftigen Verhandlungsgegner in den Ring.

Seit der besagten Rede Theresa Mays vom 17. Januar war zumindest klar, dass Großbritannien einen „harten“ Brexit anstrebt und damit das Ausscheiden aus dem gemeinsamen Markt und der Zollunion in Kauf nimmt. Nach dem Verlust der absoluten Mehrheit durch die konservative Regierung bei den Parlamentswahlen am 8. Juni ist es jedoch nicht mehr so sicher, dass die ursprüngliche Verhandlungslinie beibehalten wird.

Rechtlich muss der Austritt zwei Jahre nach dem Auslösen von Artikel 50 des EU-Vertrages abgeschlossen sein, was nach jetzigem Stand der Dinge bedeuten würde, dass im April 2019 ein Abkommen zwischen der EU und Großbritannien unterzeichnet sein muss, um eine ungeordnete Trennung ohne Vertrag als eines der möglichen Szenarien⁴ zu vermeiden. Falls die Verhandlungsperiode nicht verlängert wird, wofür ein einstimmiger EU-Ratsbeschluss erforderlich wäre, bliebe ab dem Zeitpunkt des Rückgriffs auf Art. 50 ohnehin lediglich eine Frist von weniger als zwei Jahren – genau etwa 18 Monate – für den Austrittsprozess. Denn dessen Resultat, der Austrittsvertrag selbst, muss vom

Europäischen Parlament und den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Die Neubestellung des Unterhauses verzögerte den Beginn substanzieller Verhandlungen weiter und trug aufgrund der verbalen Zuspitzungen im Wahlkampf auch nicht zu einem positiven Gesprächsklima zwischen EU und Großbritannien bei. Dass in der verbleibenden Zeit nach dem offiziellen Verhandlungsstart am 19. Juni alle Punkte umfassend und mit für beide Seiten befriedigendem Ergebnis ausgehandelt werden können, ist unwahrscheinlich. Vorrangig im zweistufigen, von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren ist daher, zunächst die Eckpfeiler eines Übergangsabkommens zu fixieren, während für den Rest der Verhandlungsmasse – wie bei großen Verhandlungspaketen üblich – wohl gilt, dass nichts vereinbart ist, bevor alles vereinbart ist. Dies könnte sich über Jahre hinziehen und Konflikte sind vorprogrammiert: Während Großbritannien bereits parallel Handelsabsprachen mit Drittländern beginnen will, ist dies für Brüssel ein Tabu, solange das Land rechtlich Mitgliedstatus hat. Im Lichte dieser Divergenzen sowie des Umfangs und der Komplexität der Materie ist kaum vorhersehbar, wie lange es dauern wird, bis ein Handelsabkommen zwischen der EU und Großbritannien als Kern des Scheidungsvertrags steht.⁵

Ob die britische Regierung am Kurs eines „harten“ Brexit festhalten wird, ist unsicher.

Nach bisherigen Aussagen will Großbritannien möglichst alle bürokratischen „Fesseln kappen“ und jede künftige Verstrickung in EU-Recht und -Institutionen vermeiden. May betonte in ihrer Rede lediglich, ihr Land wolle mit den europäischen Partnern – oder von nun an: „Nachbarn“ – in Fragen der Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung zusammenarbeiten. Dass die Außenpolitik generell und ganz besonders im Fall der Brüsseler *soft power* eng mit Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und multilateraler Kooperation verbunden ist, ist nicht neu. Ob und



Abschiedskuss: Wenn es nun an die konkreten Brexit-Verhandlungen geht, ist mit einer eher harten Gangart zu rechnen. [Quelle: © Phil Noble, Reuters.](#)

wie stark auch Sicherheitsfragen mit nachhaltiger Entwicklungspolitik und neuerdings auch mit der Migrationspolitik verknüpft werden sollten, wird teils sehr kontrovers diskutiert. Wahrscheinlich ist, dass die gegenwärtigen Herausforderungen, aber auch deren *politisches framing* und folglich die Leitlinien, wie mit diesen Herausforderungen umzugehen sei, eine solche Verflechtung tendenziell verstärken. Dies ist in der Flüchtlings- und Migrationspolitik, beim EU-Nothilfefonds für Afrika (*EU Emergency Trust Fund for Africa*), der Europäischen Nachbarschaftspolitik, dem Grenzschutz, der Demokratieförderung sowie in einem, was konkrete Inhalte angeht, noch blutleeren Resilienzdiskurs zu beobachten. Es wird sich kaum vermeiden lassen, dass sich die EU und Großbritannien hinsichtlich dieser Fragen auch nach einem möglichen Brexit verständigen. Daher sollte – pragmatisch gedacht – das Kapitel „Europäische Entwicklungszusammenarbeit“ in

den bevorstehenden Verhandlungen nicht als die bloße Abwicklung einer Hinterlassenschaft behandelt, sondern es sollte aktiv nach einer konstruktiven Rolle Großbritanniens in der internationalen EU-Kooperation gesucht wird.

Mag man auch geteilter Meinung sein über den Gang der Globalisierung, notwendige Regeln für multinationale Konzerne und die Finanzindustrie oder den Wert der Personenfreizügigkeit und bei allen Differenzen in puncto *burden sharing* für globale Gemeinwohlpolitik, Migration, Klimawandel, Ernährungssicherheit und andere externalisierte Kosten unseres Wirtschaftssystems und der von diesem hervorgerufenen strukturellen Ungleichgewichte. Grundsätzlich einig war man sich dagegen über die Notwendigkeit von Kooperation, das Bestehen multilateraler Verpflichtungen sowie gemeinsame Ziele wie jene der Armutsbekämpfung oder der Nachhaltigkeit. In diesen und

anderen Bereichen haben die EU und Großbritannien sehr ähnliche Schwerpunkte, wie auch in der Friedens- und Demokratieförderung, bei fragilen Staaten, beim Krisenmanagement und der internationalen Sicherheit. Umso mehr gibt es zu denken, wenn Theresa May im Austrittsgesuch den Austausch von Geheimdienst- und Polizeidaten zur Terrorismusbekämpfung an den Zugang zum Binnenmarkt koppeln wollte.

Der Auftakt zu offiziellen Brexit-Verhandlungen erfolgt zeitgleich mit einer Reihe anderer wichtiger politischer Entscheidungen, darunter der Beginn der Gespräche zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen der Union (2021 bis 2027), inklusive der Diskussionen über die Umgestaltung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus stehen neben der Umsetzung der Agenda 2030⁶ gleich mehrere außenpolitische Zielvorgaben auf dem Programm, wie die neue Nachbarschaftspolitik, der Juncker-Plan für externe Investitionen in Afrika,⁷ die Aufwertung des gemeinsamen EU-Grenzmanagements⁸ und ein Aktionsplan für die Verteidigung⁹. Zugleich stellt sich in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit die Frage nach der Neuausrichtung der EU-Kooperationspolitik, beginnend mit der Reform des „Europäischen Konsenses für die Entwicklung“ aus dem Jahr 2005.¹⁰ Fraglich scheint, ob es mit dem neuen Konsens, der am 7. Juni 2017 in Brüssel präsentiert wurde, gelungen ist, eine Vision vorzulegen, die die EU-Institutionen sowie die Mitgliedstaaten (und vielleicht auch Großbritannien als EZ-Akteur) hinter sich vereinen kann, und so ein neues entwicklungspolitisches Leitbild zu entwerfen. Parallel dazu wurde Ende 2016 mit der Sondierung der Zukunft der Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) sowie einer eventuellen Erneuerung des 2020 auslaufenden Cotonou-Vertrages begonnen. Die Position der EU bei den Verhandlungen über dessen Fortführung wird durch das Ausscheiden Großbritanniens geschwächt. 41 der 53 Staaten des Commonwealth sind AKP-Länder, damit stellen sie auch die Mehrheit der 78 Staaten umfassenden AKP-Gruppe. Daher ist die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten für Großbritannien aus politischen und wirtschaftlichen Gründen von strategischer

Bedeutung, und London könnte versuchen, einen Fuß in der Tür zu behalten. Wenig vertrauensfördernd sind dabei Aussagen wenig hilfreich sind dabei Spekulationen zu einem Empire 2.0, die im Hinblick auf ehemalige Kolonien in der AKP-Gruppe und auf andere afrikanische Staaten aus dem britischen Außenministerium durchgedrungen waren.¹¹ Kurzfristig könnte Großbritannien versuchen, zumindest bei Allokationsentscheidungen über britische Restmittel noch mitzureden, da die laufende Finanzierungsperiode (11. EEF) erst 2020 und somit nach dem geplanten Brexit-Datum endet.

Über all diesen Prozessen liegt bereits der lange Schatten des Brexit. Dessen destabilisierende Wirkung wird sich deutlich spürbar in Form eines verminderten Gestaltungsspielraums und letztlich in einer Schmälerung der Rolle sowohl der EU als auch Großbritanniens in der Welt niederschlagen. Neben der eingeschränkten Handlungsfähigkeit und der schwindenden Anziehungskraft der EU wirkt sich auch die Schwächung ihrer Marktmacht, ihrer außenpolitischen, humanitären und militärischen Kapazitäten sowie insgesamt ihres Verhandlungsgewichtes negativ aus.

Großbritannien ist ein Land, das auch aufgrund seiner Vergangenheit als Weltreich über zahlreiche Verbindungen und Interessen in allen Erdteilen verfügt. Das diplomatische und nachrichtendienstliche Netzwerk sowie die entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitische Expertise des Landes werden der EU spürbar fehlen, wenn es um politischen Einfluss, Zugang zu Informationen, zivile und militärische Interventionen, Krisenmanagement oder die Planung und Umsetzung von Hilfsprogrammen geht. Auch die materiellen Einbußen sind beträchtlich: Durch den mit dem Austritt Großbritanniens verbundenen Rückgang der EU-Bevölkerung von ca. 510 auf 446 Millionen Einwohner und die Verringerung des Bruttonationalprodukts (BNP) um 16 Prozent wird Europas *soft power*, die nicht zuletzt auf dem Volumen des gemeinsamen Markts fußt, empfindlich geschwächt. Zudem wird der Budgeteinbruch im Gesamthaushalt der Union von insgesamt über zwölf Milliarden Euro jährlich bei Netto-Zählern wie bei Netto-Empfängern zu Buche schlagen.

2. Der Stellenwert der internationalen Kooperation in Großbritannien

Das Vereinigte Königreich ist traditionell ein Vorreiterland im Bereich der offiziellen Entwicklungshilfeleistung (*official development aid*, ODA), hat es doch seit über zehn Jahren das 0,7-Prozent-Ziel (Anteil der ODA am BNP) als Gesetz verankert sowie zudem als bisher unangefochtenes Prinzip verfolgt und dieses im Jahr 2013 erstmals erreicht. In absoluten Zahlen haben sich die britischen EZ-Ausgaben zwischen 2006 und 2016 von 7,4 Milliarden Pfund auf 13,6 Milliarden Pfund (inflationsbereinigt) fast verdoppelt. Mit seinem 0,71 Prozent-Anteil des EZ-Budgets gemessen am Gesamthaushalt liegt Großbritannien auf dem vierten Platz unter den EU-Mitgliedstaaten, hinter Schweden, Luxemburg und Dänemark (auf Platz fünf der europäischen Länder, würde Norwegen berücksichtigt werden).¹²

Premierministerin May verteidigte das 0,7-Prozent-Ziel gegen den Druck des rechten Flügels in ihrer Partei.¹³ Ob sich dies im Lichte des gegenwärtigen politischen Klimas ändern könnte, ist derzeit nicht abzusehen. Gerade auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik steht zu befürchten, dass bei den erwartbaren Auseinandersetzungen um Fremden- und Aufenthaltsrecht, Handel,

Forschungsförderung oder Fischerei- und Agrarpolitik die Gefahr besteht, dass die internationale Kooperation darunter leiden und zum Gegenstand eines Kuhhandels werden könnte. Denn auch im Kontext der nationalen politischen Debatte in Großbritannien firmiert *development cooperation* nicht gerade an oberster Stelle. Die vom britischen Entwicklungshilfeministerium im Januar 2017 vorgelegte „Wirtschaftliche Entwicklungsstrategie“ muss demnach auch als Versuch gelten, die weitere Existenz des Ministeriums nach dem Brexit zu rechtfertigen. Zudem zeichnet sie eine Neuausrichtung der Armutsbekämpfung durch eine stärkere Gewichtung der Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Entwicklungsländern vor.¹⁴ Laut einer Gesetzesvorlage wird das Ministerium über sein Entwicklungsfinanzierungsinstrument (DFI), die CDC-Group, über sieben Milliarden Euro (anstatt wie bisher ca. 1,7 Milliarden Euro) in afrikanische und südostasiatische Unternehmen investieren.¹⁵ Wie leicht die Entwicklungszusammenarbeit im Kampf um die Brexit-Frage unter die Räder kommen kann, zeigt sich anhand eines weiteren heiklen Verhandlungs-Chips: Medienberichten zufolge könnte die Regierung in London dem Rat der Pro-Brexit Vereinigung *Lawyers for Britain* folgen und damit drohen, sich die britischen Anteile am Kapital der Europäischen Investitionsbank (EIB) von 10,2 Milliarden Euro

Tabelle 1: Entwicklungshilfe-Level der EU-Mitgliedstaaten 2016

Anteil am Bruttonationalprodukt in Prozent

< 0,15	Polen, Slowakei, Tschechien, Griechenland, Ungarn
0,15 > 0,5	Portugal, Italien, Österreich, Irland, Finnland, Frankreich, Belgien, Spanien
0,5 > 0,7	Niederlande
=/ > 0,7	Großbritannien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Schweden

Quelle: OECD Development Assistance Committee, 2016. Die Darstellung berücksichtigt nur OECD-DAC-Mitglieder (exkl. Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und Zypern). Die OECD-Zahlen zur EZ-Leistung im Jahr 2016 sind dadurch zu relativieren, dass hier einige MGS, darunter Deutschland, verschiedene Ausgaben einrechnen, die nicht zur EZ im engeren Sinne gehören, etwa Ausgaben für die Flüchtlingsbetreuung im eigenen Land.

auszahlen zu lassen.¹⁶ Davon wäre natürlich das EIB-Außenmandat direkt betroffen – mit weitreichenden Folgen für laufende Programme und die EU-Trust-Funds.

Kurz- und mittelfristige Auswirkungen des Brexit

In der internationalen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit galt Großbritannien bisher als wichtiger Geber und Stütze sowie zentraler Akteur und Reformmotor. Zu einem jährlichen Gesamtbudget von etwa acht Milliarden Pfund (9,4 Milliarden Euro) für die internationale Kooperation steuert das Land für rund 15 Prozent der europäischen EZ-Mittel bei. Vor allem der Beitrag zum Europäischen Entwicklungsfond (EEF) liegt mit 4,48 Milliarden Euro für den Finanzierungszeitraum 2014 bis 2020 auf hohem Niveau und mit 14,7 Prozent der Gesamtsumme des 11. EEF höher als der anteilmäßige Beitrag Großbritanniens zum Gesamthaushalt der Union von 11,7 Prozent (2013). Die Summe der britischen EU-EZ-Zahlungen beläuft sich auf etwa 1,5 Milliarden Euro jährlich. Obwohl das DfID in seiner im November 2016 veröffentlichten *Multilateral Development Review* der EU als wichtigstem multilateralen Partner der britischen Entwicklungszusammenarbeit gute Noten ausstellt,¹⁷ sucht die Regierung nach Möglichkeiten der Umschichtung dieser Gelder in andere Kanäle im Rahmen der multilateralen Kooperationsprogramme, etwa zur Weltbank, dem VN-System, GAVI, *Global Fund* und nicht zuletzt dem *Commonwealth Secretariat*.

Unmittelbar ergibt sich für die Projektfinanzierung bereits ein Fehlbetrag, verursacht durch den Kursverlust des Sterling, der nach dem Brexit-Votum im Juni 2016 international um rund zehn bis 15 Prozent eingebrochen war. Davon ist auch die reale Kaufkraft der britischen Entwicklungshilfegelder in Drittländern betroffen und stellt das DfID vor unerwartet höhere Ausgaben, da die Finanzierung meist auf Dollar- oder Euro-Basis abgewickelt wird. Mittelfristig stellt sich die Frage, ob und wie Großbritannien in Zukunft, d.h. nach Ende der laufenden Finanzierungsperiode im Jahr 2020, weiter finanziell zur europäischen Entwicklungszusammenarbeit beitragen

könnte. Derzeit stehen die Zeichen dafür allerdings nicht sehr günstig, da in der *Downing Street* die Entkoppelung und Entflechtung britischer und europäischer Interessen sukzessive betrieben wird. Unter dem steigenden budgetären Druck, der auf dem Schatzkanzler lastet, ist es nicht unwahrscheinlich, dass in London der Beitrag zu EU-EZ-Mitteln mit der offenen Rechnung von kolportierten 60 bis 100 Milliarden Euro, die sich u.a. aus Zahlungsverpflichtungen im laufenden Mehrjährigen Finanzrahmen der EU ergeben, gegengerechnet wird.¹⁸ Eine Studie des Europäischen Parlaments prognostiziert, dass der Anteil der EU an der weltweiten Entwicklungsfinanzierung längerfristig um zehn bis 13 Prozent fallen könnte.¹⁹ Eine Möglichkeit zur Einbindung Großbritanniens bestünde darin, die Friedensfazilität für Afrika (*African Peace Facility*) aus dem EEF auszugliedern und als intergouvernementales Instrument zu etablieren, an dem sich auch das Vereinigte Königreich beteiligen kann. Ein anderer Ansatz könnte dem Modell Norwegens und der Schweiz folgen, die beträchtliche Mittel zum Afrika-Nothilfefonds *Emergency Trust Fund for Africa* beisteuern. Auch Beiträge zu anderen EU-Trust-Funds, die als flexible Instrumente eine Ad-hoc-Beteiligung von Drittstaaten ermöglichen, sind denkbar. Ferner könnte Großbritannien im Gegenzug für den Zugang zum Binnenmarkt ein eigenes, selbst finanziertes und mit den Partnerländern gemeinsam verwaltetes EZ- oder Strukturwandel-Instrument schaffen, ähnlich dem existierenden *EEA/Norway Grants* Schema.²⁰

Spekuliert wird, ob Großbritannien künftig stärker mit Staaten des Commonwealth kooperieren wird.

3. Kollateralschäden für den Handel mit Entwicklungsländern

Hinsichtlich der Orientierung der britischen Entwicklungspolitik wird darüber spekuliert, ob sich das Land künftig wieder stärker seinem

kolonialen Erbe zuwenden könnte und sich in seiner Kooperation auf die Nationen des Commonwealth konzentrieren wird. Premierministerin May betonte die Bedeutung dieser sowie die Nähe zu diesen Staaten in ihrer Programmrede mehrfach. Wie dieses Verhältnis jedoch aussieht, ist derzeit noch unklar. Und seine Bedeutung wird womöglich überschätzt: Der Anteil des Handels mit den *Commonwealth*-Staaten beläuft sich auf gerade einmal neun Prozent der Außenwirtschaftsleistung Großbritanniens, wovon allein rund zwei Prozent auf Australien entfallen.

Die Auswertung von Aussagen und Absichtserklärungen durch britische Politiker nach der Brexit-Abstimmung zeigt die Geringschätzung der EU-Kooperationspolitik sehr deutlich, nicht nur unter den Ausstiegsbefürwortern.²¹ Außer der vagen Zusicherung, dass Großbritannien weiterhin seinen internationalen Verpflichtungen nachkommen werde, ist zu diesem Thema laut Weißbuch der britischen Regierung nichts zu entnehmen.²² Entwicklungsministerin Priti Patel hatte ihrer kritischen Haltung zur EU-Entwicklungszusammenarbeit schon bei ihrem Amtsantritt klar Ausdruck verliehen und zuvor sogar die Abschaffung des DfID gefordert.²³ Aufgrund solcher Aussagen und auf Basis der neuen Entwicklungsstrategie lässt sich erkennen, dass die Post-Brexit-Entwicklungspolitik, wie die britische Außenpolitik insgesamt, stärker nationalen und insbesondere den britischen kommerziellen Interessen unterworfen sein wird.²⁴ So werden Marktöffnung, Liberalisierung und private Investitionen als bester Weg für wirtschaftliche Entwicklung gesehen. Es ist jedoch umstritten, ob eine völlige Handelsliberalisierung, wie sie offenbar von führenden konservativen Politikern wie Handelsminister Liam Fox, propagiert wird, für alle Entwicklungsländer der richtige Ansatz ist. Marktöffnung auf der Basis von Reziprozität stellt diese in vielen Fällen jedenfalls vor enorme Probleme. Daher kann vermutet werden, dass für diese radikal-liberale Haltung noch andere Gründe, *hidden agendas*, eine Rolle spielen. Mark Langan etwa zeigt auf, wie die Interessen der Vereinigung der Landbesitzer, der Agro-Industrie und des Finanzkapitals in diesem Punkt zusammenspielen:²⁵ Diese drei ökonomisch und politisch

äußerst einflussreichen Akteure bedienen sich des Instruments der *National Alliance for Food Security and Nutrition* (NAFSN), um Bedingungen für private ausländische Investoren zu verbessern und deren Eigentümerrechte zu stärken. Durch seriöse Quellen sehr gut belegt ist,²⁶ welche perfide Strategien zum Einsatz kommen, um in einer Reihe von afrikanischen Staaten den finanziellen Interessen von Investoren zum Durchbruch zu verhelfen. So wird nicht davor zurückgeschreckt, ortsansässige Subsistenzbauern mit Gewalt von ihrem Land zu vertreiben, weshalb Forscher, NGOs und die Presse unverhohlen von *land grabbing* sprechen.²⁷ Sollte dies die Tendenz sein, die sich in der britischen Post-Brexit-Kooperationspolitik abzeichnet, ist nicht zu erwarten, dass Großbritannien weiterhin glaubhaft als Fürsprecher einer progressiven EU-Entwicklungszusammenarbeit auftritt. Deren Kontrolle durch das Europäische Parlament und zivilgesellschaftliche Akteure wird dann umso wichtiger.

Die Neuverhandlung bilateraler Abkommen birgt zugleich Chancen und Gefahren für Entwicklungsländer.

Im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), als dessen einfaches Mitglied Großbritannien nach dem Austritt agiert, gibt es klare Regeln (*most favoured nation clause*), die das Land auch im Umgang mit anderen Handelspartnern binden. Vergünstigungen, die einem Partner eingeräumt werden, müssen auch allen anderen Staaten gewährt werden. Der zwischen der EU und Großbritannien zu verhandelnde Scheidungsvertrag könnte den Spielraum bei den zu gewährenden Präferenzen für London zusätzlich einschränken. Darüber hinaus sind solche WTO-Neuverhandlungen sehr komplex und betreffen eine Vielzahl anderer Akteure. Wegen des Einstimmigkeitsprinzips aller 164 WTO-Mitglieder könnten auch andere Positionen und Forderungen auf den Tisch kommen, was zu einem langwierigen Prozess





Profit statt Hilfe? Es ist damit zu rechnen, dass die britische Entwicklungspolitik in Zukunft deutlich stärker auf nationale Handelsinteressen Rücksicht nehmen wird. [Quelle: © James Akena, Reuters.](#)

führen dürfte.²⁸ Für Großbritannien ist es daher wichtig, die Unterstützung der *Least Developed Countries* (LDC) zu haben und mit diesen auf eine Konsensposition hinarbeiten.

Formal werden nach dem Austritt sowohl gemeinschaftsrechtliche als auch gemischte Abkommen ihre Anwendbarkeit für Großbritannien verlieren. Die LDC genießen weiterhin bevorzugten Zugang zum europäischen Markt. Für den britischen Markt müsste dieser erst neu geregelt werden. Der angekündigte harte Brexit berührt wegen des

Ausscheidens aus der Zollunion auch die Rechtssicherheit im Handel mit anderen Entwicklungsländern und zwingt Großbritannien dazu, nach dem Austritt neue bilaterale Abkommen mit Drittländern zu unterzeichnen. Die Importe aus Entwicklungsländern fallen mit jährlich ca. 39 Milliarden Euro relativ klein aus im Verhältnis zu den britischen Gesamteinfuhren in Höhe von rund 641 Milliarden Euro. Nicht auszuschließen ist, dass die Interessen der Entwicklungsländer hier gegenüber denen von Unternehmen und Konsumenten untergehen könnten (zumal einem

Freihandelsabkommen mit den USA wahrscheinlich weit mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen gewidmet werden dürften)²⁹. Eine Chance stellt dagegen die Möglichkeit für Großbritannien dar, ein neues, generöses Präferenz-Schema für alle LDC (oder eine neudefinierte, erweiterte LDC-Gruppe) einzuführen, das möglicherweise ausgewogener ist als das derzeitige *Everything-but-arms*-Modell der EU und damit einen Ansatz präsentiert, von dem die europäische Entwicklungszusammenarbeit lernen könnte. Hierbei kommt einer großzügigen Gestaltung der Ursprungsregeln für Produkte aus Entwicklungsländern und den komplexen Bestimmungen zu Wertschöpfungsketten eine besondere Bedeutung zu. Ein Unsicherheitsfaktor ist, ob Großbritannien den EU-Rahmen übernimmt oder eine eigene Regelung anstrebt – was für Entwicklungsländer neue rechtliche und administrative Handelsbarrieren erzeugt.

Ähnlich gelagert ist die Frage, wie sich Großbritannien im Bereich der Produktstandards, insbesondere der phytosanitären Standards, verhält. Falls es sich tatsächlich vom EU-Rahmen unabhängig machen will, könnte auf Drittländer die Schwierigkeit zukommen, sich für den Export nach Europa auf zwei unterschiedliche Standards einstellen zu müssen, was diese Staaten vor erhebliche zusätzliche Hürden stellt, nachdem sie bereits viel Aufwand in die Berücksichtigung der EU-Regeln investiert hatten. Auf kurze Sicht wird Großbritannien in einer *Great Repeal Bill* die EU-Gesetze bis zur Fertigstellung eines eigenen britischen Regelwerks fortschreiben und weiterhin anwenden. Bei den nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren zu eigenen Regeln, besonders bei jenen, die zur Festlegung neuer Produktstandards führen, oder auch bei einer Neudefinition der Herkunftsregeln sollte besonders auf die Lage der Partnerländer geachtet werden, um zu vermeiden, dass es hier aufgrund zusätzlicher Hemmnisse zu Export-Ausfällen, Unterbrechungen von Wertschöpfungsketten oder einer dauerhaften Schädigung der Handelsbeziehungen kommt.

Eine Neuregelung wird auch für die wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen notwendig, bei denen sich bereits durch den unilateralen Rückzug eines europäischen Staates für die Partnerländer neben der Frage nach der allgemeinen Rechtssicherheit und Gültigkeit der Verträge sehr konkrete Probleme ergeben, gerade im Bereich der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse: Wie sind etwa die *scheduled concessions* in Form der Einfuhrquoten zu behandeln, wenn mit dem Austritt des Königreichs die für das Land vorgesehene Abnahme im Bereich von etwa 15 Prozent der Warenmengen gegenstandslos wird?³⁰ Diese produktspezifischen Quoten müssten für jedes Land und jede der Konzessionen neu ausgehandelt werden. Ob die EU-27 die Konzessionszertifikate der gemeinsamen Handelspolitik der EU-28 einfach eins-zu-eins übernehmen oder eine Gütertrennung mit Großbritannien fordern, wirft eine Reihe von politischen Fragen auf – gerade im Hinblick auf die Einfuhr von Waren aus den Staaten des Commonwealth. Für die Entwicklungsländer wichtig sind der Export von Tee und die Produktion von Schnittblumen für den europäischen Markt (Kenia) oder der Textilsektor (Bangladesch). Auch Belize, Mauritius, Fidschi, Gambia und Sri Lanka sind stark vom britischen Markt abhängig.³¹

4. Bottom line: Damage control und Wege aus der Krise

London hat seinen Wunsch nach einem *clean break* mehrfach betont und Premierministerin May hat angekündigt, dass sie ungeachtet des Wahlergebnisses ab 19. Juni dementsprechend hart verhandeln werde. Dass dabei die internationale Kooperation eine eher untergeordnete Rolle spielt und zu einem Verhandlungs-Chip oder zu einer Randnotiz im Verlassenschaftsprotokoll werden könnte, ist eine reale Gefahr. Aus Sicht der Entwicklungspolitik empfiehlt es sich daher für beide Seiten, die anstehenden Verhandlungen zur Nachlassregelung zügig anzugehen und die drängenden Fragen in Offenheit und Transparenz, mit Bedacht auf Kontinuität, Vorhersagbarkeit und Verlässlichkeit für Drittstaaten sowie im Geiste „aufrichtiger Kooperation“ und des *do no harm*-Prinzips zu diskutieren. Ansonsten könnten

die Scherben, die ein *dirty Brexit* im Feld der Entwicklungszusammenarbeit anrichten würde, so leicht nicht mehr zu kitten sein.

Mittelfristig müssen die EU-Staaten sich überlegen, welche Lektionen aus dem Brexit zu ziehen sind. Wie sind Politikkohärenz und Koordinierung von Mitgliedstaaten in den EU-Außenbeziehungen zu stärken? Die Integration der EZ-Strukturen auf europäischer Ebene könnte eine erhebliche Steigerung der Wirksamkeit bringen sowie Hebelwirkung durch die Bündelung mit anderen Politikbereichen auslösen. Denn im Feld der Entwicklungszusammenarbeit überschneiden sich Anliegen der wirtschaftlichen Entwicklung mit Gesundheitspolitik, Umwelt- und Klimaschutz, Genderpolitik, Migration, Forschung und Bildung mit den Interessen der Außen-, Handels- und natürlich auch der Sicherheitspolitik. Angesichts der fundamentalen Umwälzungen, die sich gegenwärtig in und um Europa vollziehen, wird die EU neue Allianzen schmieden müssen. Multilaterale Foren der Zusammenarbeit wie etwa G20 oder regionale Partnerschaften sind hierfür besonders geeignet. Deutschland hat durch den laufenden G20-Vorsitz die Möglichkeit, deutliche Akzente zu setzen – und die Bundesregierung nutzt diese Chance auch, um im Bereich des nachhaltigen Wachstums durch die G20-Afrika-Investitionspartnerschaft für Ausbildung und Beschäftigung (*G20-Compact with Africa*) weitreichende Initiativen zu lancieren.³²

Angesichts der derzeitigen globalen Umwälzungen wird Europa neue Allianzen schmieden müssen.

Während jenseits des Atlantiks alles auf eine neue Ära des Unilateralismus und Isolationismus hindeutet, was sich jüngst in der einseitigen Aufkündigung des Pariser Klimaabkommen manifestiert hat, stellt sich die Frage, ob und wie die durch den Brexit hervorgerufenen Unsicherheiten und Störungen auch einen paradoxal-positiven Effekt auf die EU und den

Zusammenhalt unter den Mitgliedstaaten haben könnten. Die wiedererwachte Dynamik der deutsch-französischen Achse nach den Wahlen in Frankreich gibt Anlass zur Hoffnung. Von einem entwicklungspolitisch engagierten Schulterschluss ist in Europa derzeit jedoch noch nicht viel zu spüren. Zugleich zeigt sich, dass sich das Brexit-Votum verschiedenen Umfragen zufolge tendenziell positiv auf die Zustimmung der Bürger zur EU auswirkte: Im Herbst 2016 war die Unterstützung für die EU als Reaktion auf die Abstimmung im Durchschnitt der Mitgliedstaaten um ca. fünf Prozentpunkte gestiegen, und pro-europäische Bewegungen wie *Pulse of Europe* mobilisieren seit Monaten hunderttausende Menschen zu friedlichen Kundgebungen in zahlreichen Städten und verschiedenen Mitgliedstaaten.³³ Eine von der Fraktion der Europäischen Volksparteien im Europäischen Parlament im April 2017 in Auftrag gegebene Umfrage unter 1.000 Bürgern in neun Mitgliedstaaten ergab, dass sich acht von zehn Befragten für die entschlossene Wahrung europäischer Interessen und eine harte Verhandlungslinie gegenüber Großbritannien aussprechen.³⁴ Ob und wie sich die britische Position und das Verhältnis zu Europa nun wegen der instabilen Mehrheitsverhältnisse im Parlament verändern, muss sich erst zeigen.

Während es also so aussieht, als könnte der Brexit die Einheit in der (Rest-)Union letztlich stärken, ist auf der Führungsebene noch kein klarer politischer Wille zu erkennen, dieses Pro-EU-Momentum in Form progressiver, proaktiver und integrativer Handlungsstrategien gerade in der EU-Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen. Dabei böte sich durch den Brexit ein *window of opportunity*, um notwendige Reformen anzupacken, die Europäisierung der Kooperation voranzutreiben und durch bessere Koordination zwischen Mitgliedstaaten und einzelnen Politikbereichen die Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit zu reduzieren sowie deren Kohärenz und Effizienz zu steigern. Zur Implementierung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, für dringende Maßnahmen auf dem Gebiet des Klimaschutzes und zur Fortsetzung der Armutsbekämpfung sind europäische

Entschlusskraft und Umsetzungskapazität in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit gerade jetzt, angesichts globaler Umwälzungen und der humanitären Herausforderungen aufgrund der anhaltenden Flucht- und Migrationsbewegungen, besonders gefordert.

Dr. Thomas Henökl ist Politikwissenschaftler am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik in Bonn und lehrt Europäische Staats- und Internationale Verwaltungswissenschaften an der Universität von Agder in Kristiansand, Norwegen.

- 1 Vgl. May, Theresa 2017: Lancaster House Rede, 17.01.2017, in: <http://read.bi/2rjmmso> [11.06.2017].
- 2 Vgl. HM Government 2017: The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, 02/2017, in: <http://bit.ly/2kWQvV8> [11.06.2017].
- 3 Auf britischer Seite müssen allein 20.833 EU-Regeln und Gesetze durch- oder überarbeitet werden, davon 4.210 im Bereich der Außenbeziehungen. Vgl. de la Baume, Maia / Heath, Ryan / Ariès, Quentin 2017: 13 things you didn't know about Brexit, Politico, 14.02.2017, in: <http://politi.co/2l7j3f4> [11.06.2017].
- 4 Vgl. Renwick, Alan 2017: The Process of Brexit: What Comes Next?, UCL Working Paper, Januar 2017, in: <http://bit.ly/2sxpryz> [20.06.2017]; Roberts, Dan / Clarke, Seán 2017: 'No deal' Brexit would mean £6bn in extra costs for UK exporters, The Guardian, 20.02.2017, in: <http://bit.ly/2s2hmOS> [11.06.2017].
- 5 Vgl. Juncker, Jean-Claude 2017: Brexit will take more than two years, The Telegraph 17.02.2017, in: <http://bit.ly/2t1JHda> [11.06.2017]
- 6 Vgl. Europäische Kommission: The 2030 Agenda for Sustainable Development, in: <http://bit.ly/2t2cRIq> [11.06.2017].
- 7 Vgl. Europäische Kommission 2016: Strengthening European Investments for jobs and growth: Towards a second phase of the European Fund for Strategic Investments and a new European External Investment Plan, 14.09.2016, in: <http://bit.ly/2t23ZCK> [11.06.2017].
- 8 Vgl. Rat der Europäischen Union 2016: European Border and Coast Guard: final approval, 14.09.2016, in: <http://bit.ly/2sxBbRj> [11.06.2017].
- 9 Vgl. Europäische Kommission 2016: European Defence Action Plan, 30.11.2016, in: <http://bit.ly/2sZk5wy> [11.06.2017].
- 10 Vgl. Europäische Kommission 2016: Proposal for a new European Consensus on Development, 21.11.2016, in: <http://bit.ly/2geO7mz> [11.06.2017].
- 11 Vgl. Coates, Sam / Leroux, Marcus 2017: Ministers aim to build 'empire 2.0' with African Commonwealth, The Sunday Times, 06.03.2017, in: <http://bit.ly/2s306sy> [11.06.2017].
- 12 Vgl. Townsend, Ian 2014: UK first G7 country to reach 0.7% of national income as aid, Development Initiatives, 02.04.2014, in: <http://bit.ly/2sxlbyQ> [11.06.2017].
- 13 Vgl. Elgot, Jessica / Walker, Peter 2017: Foreign aid 0.7% pledge will remain, says Theresa May, The Guardian, 21.04.2017, in: <http://bit.ly/2plcxCA> [11.06.2017].
- 14 Vgl. UK Government, Department for International Development (DfID) 2017: Economic Development Strategy: prosperity, poverty and meeting global challenges, 01/2017, in: <http://bit.ly/2lsPoJ9> [11.06.2017].
- 15 Vgl. The Economist 2017: DfID tries to justify its existence, 04.02.2017, in: <http://econ.st/2jHqNip> [11.06.2017].
- 16 Vgl. Lawyers for Britain 2017: Brexit – how it will all work, in: <http://bit.ly/2t1zxZO> [11.06.2017].

- 17 Vgl. DfID 2016: Raising the standard: the Multilateral Development Review 2016, 12/2016, in: <http://bit.ly/2gUDrxz> [11.06.2017].
- 18 Vgl. Inman, Phillip 2017: UK tax burden will soar to highest level for 30 years, warns IFS, The Guardian, 07.02.2017, in: <http://bit.ly/2kIpwMH> [11.06.2017].
- 19 Vgl. Oliivié, Iliana / Pérez, Aitor 2017: Possible impacts of Brexit on EU development and humanitarian policies, Europäisches Parlament, in: <http://bit.ly/2omVBs4> [11.06.2017].
- 20 Vgl. EEA Grants / Norway Grants: Programme Overview, in: <http://eeagrants.org/What-we-do> [11.06.2017].
- 21 Vgl. Price, Sophia 2016: Brexit, Development Aid, and the Commonwealth, The Round Table 105:5, S. 499-507; Henökl, Thomas 2017: Der Brexit: Auswirkungen, Risiken und Chancen für die Europäische Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen 4/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), in: <http://bit.ly/2rZu85p> [20.06.2017].
- 22 Vgl. HM Government, N. 2, S. 13.
- 23 Vgl. Quinn, Ben 2016: Priti Patel warns aid organisations must provide value for money or face cuts, The Guardian, 25.10.2016, in: <http://bit.ly/2h3G11a> [11.06.2017].
- 24 Vgl. Krutikova, Sonya / Warwick, Ross 2017: The changing landscape of UK aid, Briefing Note BN204, The Institute for Fiscal Studies, 08.05.2017, in: <http://bit.ly/2syC8ZQ> [11.06.2017]; Lightfoot, Simon / Mawdsley, Emma / Szent-Ivanyi, Balazs 2017: Brexit and UK International Development Policy, The Political Quarterly, The Economist, N. 15.
- 25 Vgl. Langan, Michael 2016: Brexit and trade ties between Europe and Commonwealth states in Sub-Saharan Africa: Opportunities for pro-poor growth or a further entrenchment of North-South inequalities?, The Round Table 105:5, S. 477-487.
- 26 Vgl. Oram, Julian 2014: The Great Land Heist. How the world is paving the way for corporate land grabs, ActionAid International, 05/2014, in: <http://bit.ly/1gatwya> [23.06.2017]; Europäisches Parlament 2016: European parliament resolution of 7 June 2016 on the New alliance for food security and nutrition, in: <http://bit.ly/2sJ1Wkx> [11.06.2017]; Barbière, Cécile 2016: European parliament slams G7 food project in Africa, The Guardian, 08.06.2016, in: <http://bit.ly/2n6xekT> [11.06.2017].
- 27 Langan, N. 25.
- 28 Vgl. Siles-Brügge, Gabriel 2016: Taking control? The trade policy consequences of Brexit, *speri*. comment: the political economy blog, 30.06.2016, in: <http://bit.ly/298bhYO> [11.06.2017].
- 29 Im Januar 2017, noch vor seiner Vereidigung, kündigte Donald Trump an, möglichst schnell ein bilaterales Handelsabkommen mit Großbritannien schließen zu wollen. Boris Johnson war eigens für Gespräche dazu in die USA gereist, um bei Trump dafür zu werben. Vgl. Henökl, Thomas 2017: Trump, Brexit populism – wither multilateralism and liberal world order?, The Current Curriculum, DIE, 19.01.2017, in: <http://bit.ly/2sY5i5h> [11.06.2017]; Biondi, Filippo / Kalcik, Robert 2017: Trade flows between the US, UK and EU27: what goes where?, Bruegel, 27.01.2017, in: <http://bit.ly/2rY1RfG> [11.06.2017].
- 30 Vgl. Keijzer, Niels / Bartels, Lorand 2017: Assessing the legal and political implications of the post-Cotonou negotiations for the Economic Partnership Agreements, Discussion Paper 4/2017, DIE, in: <http://bit.ly/2tCccuW> [23.06.2017].
- 31 Vgl. Brandi, Clara 2016: Chance für arme Länder: London muss neue Handelsverträge schließen, Frankfurter Rundschau, 26.09.2016, in: <http://fr.de/307382> [11.06.2017]; Jones, Emily: Brexit Opportunity or peril for trade with small and poor developing economies?, Global Economic Governance Programme, in: <http://bit.ly/2rJrtsC> [11.06.2017].
- 32 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Die deutsche G20-Präsidentschaft, in: <http://bit.ly/2tANOd1> [20.06.2017].
- 33 Vgl. Bertelsmann-Stiftung 2016: Brexit beflügelt EU-Umfragewerte, 21.11.2016, in: <http://bit.ly/2fAtPno> [11.06.2017].
- 34 Vgl. Der Tagesspiegel 2017: EU-Bürger für harte Linie gegenüber Großbritannien, 12.05.2017, in: <http://bit.ly/2t1NJSO> [11.06.2017].

ISSN 0177-7521
33. Jahrgang
Ausgabe 2|2017



Konrad
Adenauer
Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-33 83
Telefax (030) 269 96-53 383
www.auslandsinformationen.de
www.fb.com/internationalreports
auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Sebastian Enskat

Redakteurin:
Dr. Anja Schnabel

Redaktion:
Dr. Wolfgang Maier
Frank Priess
Thomas Birringer
Rabea Brauer
Dr. Lars Hänsel
Paul Linnarz
Andrea Ellen Ostheimer
Markus Rosenberger

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte
an: auslandsinformationen@kas.de

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

Das Copyright für die Beiträge liegt bei
den Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto:
© Tony Gentile, Reuters.
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Übersetzung:
RedKeyTranslations, Hannover

Gestaltung/Satz:
racken GmbH, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach
DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem
Papier, das mit dem europäischen Umweltzeichen
ausgezeichnet ist.



Ai

auslandsinformationen.de
facebook.com/internationalreports